

Quaderno SVIMEZ n. 17



Dibattito sul  
RAPPORTO 2008  
SULL'ECONOMIA  
DEL MEZZOGIORNO

Le linee del “Rapporto SVIMEZ 2008”,  
esposte da Riccardo Padovani e Luca Bianchi.  
Riflessioni introduttive al Dibattito, di Nino Novacco.  
Interventi nel “Dibattito SVIMEZ 2008”, di:  
Domenico Cersosimo, Sergio D'Antoni,  
Raffaele Lombardo, Raffaele Fitto.



**SVIMEZ**

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

## INDICE

<b>Parole di introduzione</b> di <i>Nino Novacco</i>	p. 5
<b>Le linee del “Rapporto SVIMEZ 2008”</b> di <i>Riccardo Padovani</i>	p. 7
<b>Alcuni approfondimenti delle linee del Rapporto</b> di <i>Luca Bianchi</i>	p. 23
<b>Riflessioni introduttive al dibattito</b> <i>L’Italia, tra cento “divari territoriali” ed uno strutturale “dualismo” Nord/Sud,</i> di <i>Nino Novacco</i>	p. 35
<b>Interventi nel “Dibattito SVIMEZ 2008”</b>	p. 47
Intervento di <b>Domenico Cersosimo</b>	p. 49
Intervento di <b>Sergio D’Antoni</b>	p. 55
Intervento di <b>Raffaele Lombardo</b>	p. 59
Intervento di <b>Raffaele Fitto</b>	p. 65
<b>Parole finali</b> di <i>Nino Novacco</i>	p. 73

## Parole di introduzione

di Nino Novacco\*

Come ormai da tempo, la presentazione del “*Rapporto SVIMEZ sull’economia del Mezzogiorno*” – che prende data dall’anno in cui la manifestazione si svolge, ed è prevalentemente relativo al precedente anno solare – è una cerimonia articolata in due sezioni.

La prima – affidata ai coordinatori della stesura del complesso Rapporto, che è frutto di diversificate collaborazioni specialistiche interne ed esterne, di cui ringrazio sia i dirigenti ed i quadri dell’Associazione, sia tanti nostri amici e collaboratori – esprime gli andamenti economico-produttivi, demografici, occupazionali e tant’altro, e li analizza sia nel tempo sia nei confronti territoriali internazionali e nazionali, anche attraverso grafici significativi.

La seconda, introdotta dal Presidente – i cui rilievi vengono sottoposti al dibattito di alcuni qualificati interlocutori, volta a volta politici, istituzionali, economici o sociali –, solleva prevalentemente problemi prospettici di politica economica, tendendo a collocare le vicende analizzate nel “*Rapporto SVIMEZ*” in una prospettiva *macro* e di *lungo periodo*, relativa ai fattori che influenzano quello che a nostro avviso è il cuore dei problemi italiani, e cioè i sistematici *divari* rilevabili tra Nord e Sud, e le implicazioni che l’assenza tra tali macro-aree di *coesione economica* – cioè la diversa rilevanza nel territorio sia della produzione di beni e servizi, sia dell’occupazione settoriale – determina sul permanere di una assai grave condizione di *dualismo*, che non ha di fatto significative analogie in nessuno dei Paesi membri dell’Unione europea, con cui pure condividiamo politiche, tecniche e procedure di intervento.

Sulla base dell’accennato schema, i dottori Riccardo Padovani e Luca Bianchi, Direttore l’uno e Vice-Direttore l’altro della nostra Associazione, provvederanno ad una sintetica esposizione delle principali linee emergenti dagli andamenti economici italiani nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno, e dei termini in cui essi influenzano

---

\* Presidente della SVIMEZ.

la generale economia italiana, il cui progresso non può nel lungo termine prescindere da una territorialmente più equilibrata condizione del Paese, la *convergenza* tra Regioni e macro-Regioni essendo la premessa ad una essenziale *coesione* dei territori e della Nazione.

Provvedo ora a dare la parola per primo al dottor Padovani, Direttore della SVIMEZ. Seguiranno alcuni approfondimenti, che verranno esposti dal dottor Bianchi.

## **Le linee del “Rapporto SVIMEZ 2008”**

**di Riccardo Padovani\***

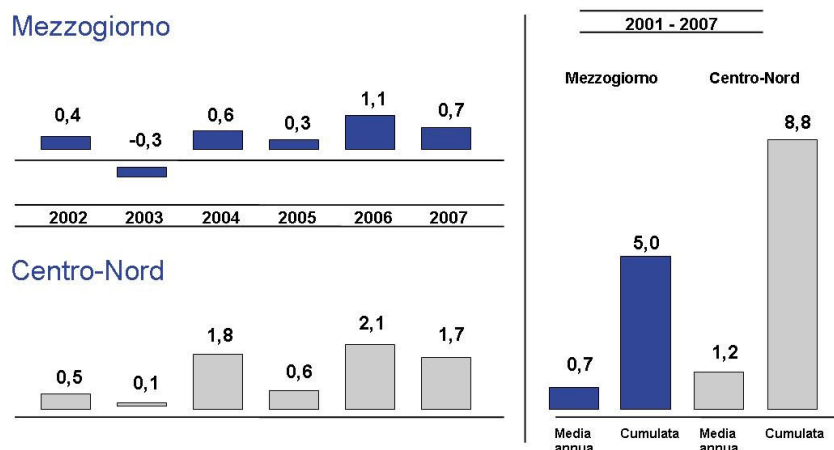
1. Il brusco peggioramento del quadro internazionale verificatosi nei primi mesi del 2008, fa seguito a segnali di indebolimento della crescita economica già manifestatisi nell’anno precedente. La fase di ripresa che dal 2006 aveva riguardato anche l’Italia sembra dunque essersi ormai esaurita. In un simile quadro nazionale, il Mezzogiorno – pur seguendo il profilo congiunturale del resto del Paese – si è mantenuto su tassi di crescita stabilmente più bassi. La permanenza di un divario di crescita che prescinde dalla dinamica del ciclo economico rappresenta un elemento che caratterizza tutti gli anni 2000, e riflette la mancata soluzione di problemi strutturali dell’economia meridionale, aggravatisi nel nuovo quadro internazionale.

In base a valutazioni di preconsuntivo della SVIMEZ, il PIL è aumentato al Sud nel 2007 dello 0,7%, un punto in meno che nel resto del Paese, con un rallentamento di 0,4 punti percentuali rispetto al 2006. Con il 2007 sono ormai sei anni consecutivi che il Mezzogiorno cresce meno del resto dell’Italia. Dal 2003 ad oggi, nell’ultimo quadriennio, l’incremento cumulato del prodotto a prezzi concatenati delle regioni meridionali è stato pari a poco meno di un terzo di quello del Centro-Nord (2,4% contro il 6,4%). Bisogna risalire ai primi anni ottanta e all’espansione dell’economia distrettuale nel Centro-Nord per ritrovare un’interruzione così intensa dei processi di convergenza.

---

\*Le “linee” del “*Rapporto SVIMEZ 2008*” sono state predisposte dal Direttore dott. Riccardo Padovani e dal Vice Direttore dott. Luca Bianchi. Il loro contenuto è stato esposto dal dott. Padovani e nel successivo intervento del dott. Bianchi.

Fig. 1. Tassi di variazione % del PIL nelle macro-aree italiane



In termini di prodotto per abitante, il risultato del Mezzogiorno appare meno sfavorevole, per effetto della diversa dinamica della popolazione. Negli ultimi sette anni, infatti, nonostante l'economia del Mezzogiorno sia cresciuta meno di quella del resto del Paese (0,7% in media annua, rispetto all'1,2%), l'aumento della popolazione residente al Centro-Nord (6,1% contro l'1% al Sud) ha comportato una lieve diminuzione del divario: dal 2000 il *gap* si è ridotto di 1,2 punti percentuali.

Un recupero del divario realizzato attraverso una minore crescita della popolazione rappresenta però una "via patologica" alla *convergenza*. I fattori che determinano il calo demografico, la ripresa dei flussi migratori, la bassa natalità legata a condizioni di precarietà economica, la scarsa attrazione di capitale finanziario e umano dall'esterno, sono elementi di accentuazione del declino dell'area, ma al tempo stesso di riduzione delle potenzialità di sviluppo del Mezzogiorno.

La riduzione della crescita del Mezzogiorno nel 2007 è da attribuire principalmente alla flessione della dinamica dell'accumulazione di capitale. Gli investimenti fissi lordi sono aumentati nella macroarea nel 2007 solo dello 0,5%, con un



abbassamento di circa due punti percentuali rispetto all'incremento registrato nell'anno precedente, che fu del 2,4%.

La flessione del ritmo di crescita degli investimenti, in presenza di ampi margini di capacità inutilizzata, ha risentito in entrambe le ripartizioni della maggiore incertezza del quadro congiunturale, che da metà anno si è associata all'impennata dei prezzi delle materie prime. Il peggioramento delle prospettive di domanda ha trovato già riflesso nella componente degli investimenti relativa agli acquisti di macchinari e mezzi di trasporto, che nel 2007 ha fatto registrare al Sud una flessione dell'1,5%, dopo il +7,6% del 2006.

Il tasso di accumulazione (rapporto tra investimenti fissi lordi e PIL) è risultato nel 2007 pari al 22,3% nel Mezzogiorno e al 20,8% nel Centro-Nord, con un differenziale a favore del Sud la cui entità – relativamente sempre assai modesta (1,5 punti percentuali) rispetto a quella raggiunta nella fase di più intenso sviluppo dell'area (attorno ai 10 punti percentuali negli anni '60 e '70), rimasta sostanzialmente invariata nel corso di questo decennio – dà conferma dell'estrema lentezza con cui proseguono i processi di *catching up* verso le aree del Paese a maggiore intensità di capitale e di reddito.

Tab. 1 *Investimenti fissi lordi dal 2000 al 2007*

	In % del PIL		Investimenti per abitante del Mezzogiorno (Centro-Nord = 100)
	Mezzogiorno	Centro-Nord	
2000	21,6	19,9	61,1
2001	21,9	20,1	62,0
2002	21,4	21,1	57,7
2003	22,1	20,6	61,4
2004	22,5	20,6	62,2
2005	22,1	20,8	60,8
2006	22,4	20,9	61,2
2007	22,3	20,8	61,1

Alla forte flessione degli investimenti si è accompagnata una persistente debolezza nella dinamica dei consumi interni nel

Mezzogiorno. In particolare, la crescita della spesa finale delle famiglie è risultata nel Mezzogiorno nel 2007 la metà di quella registrata nel Centro-Nord (0,8% contro l'1,5%). Nell'ultimo settennio la dinamica dei consumi interni si è mantenuta al Sud su un profilo poco più che stagnante (0,5%), a conferma di difficoltà delle famiglie meridionali a sostenere il livello di spesa, che vanno al di là della congiuntura; ma che sembrano ulteriormente aggravarsi nella fase più recente, in conseguenza dell'aumento di tensioni inflazionistiche, i cui effetti rischiano di essere particolarmente sensibili per le classi di reddito più basse, come noto concentrate nel Mezzogiorno.

Sotto il profilo settoriale, le dinamiche degli ultimi anni hanno posto in evidenza nel Mezzogiorno una sostanziale tenuta del settore industriale, che si è mantenuto sui ritmi di crescita, se pur modesti, del Centro-Nord e una assai più modesta dinamica dei servizi. Un quadro che però rischia di peggiorare ulteriormente nei prossimi mesi, in considerazione delle difficoltà congiunturali che anche il settore manifatturiero del Sud sembra mostrare nella prima parte del 2008, come mostrato dall'andamento dell'occupazione che nel primo trimestre del 2008 ha fatto segnare una contrazione del 4,9%. La crisi di alcuni distretti del Sud e le difficoltà di alcuni grandi impianti a rischio di delocalizzazione, rappresentano la spia di un aggravamento di difficoltà competitive di natura strutturale.

Quanto ai servizi, anche le più recenti informazioni riguardo, ad esempio, all'andamento del settore commerciale confermano ed aggravano le prospettive di un settore fortemente depresso dall'incapacità delle famiglie meridionali di mantenere gli *standard* di consumo; difficoltà ulteriormente aggravate dalla accresciuta dinamica inflazionistica che rischia di fare sentire i propri effetti proprio sulle famiglie a più basso reddito.

Come anticipato, anche con riferimento al complesso degli anni 2000, la peggiore dinamica del settore dei servizi spiega in larga misura le differenze di crescita fra Mezzogiorno e Centro-Nord. Il terziario nel Mezzogiorno è cresciuto tra il 2001 e il 2007 ad un tasso pari a meno della metà di quello del Centro-Nord (0,8% contro l'1,7%); nel 2007 la crescita al Sud è stata meno di un quarto di quella del Nord.

Il diverso modello di crescita mostrato nelle due aree suggerisce che, mentre nel settore industriale, più esposto alla concorrenza, vi sarebbero stati nel Mezzogiorno alcuni primi, anche se

insufficienti, recuperi di produttività – specie con l’espulsione dal mercato delle imprese più inefficienti dei settori tradizionali –, nel settore dei servizi, invece, i processi di ristrutturazione, che stanno avvenendo sotto l’impulso dei cambiamenti di regolamentazione e delle forze di mercato che spingono all’utilizzo delle economie di scala, sarebbero in ritardo. I settori dei servizi, oltre ad essere meno esposti alla concorrenza internazionale, soffrono anche una carente gestione da parte della Pubblica Amministrazione.

Peso centrale nello spiegare il mancato sviluppo del terziario di mercato nel Mezzogiorno assume la “questione” delle grandi aree urbane. Le città, nella gran parte delle altre esperienze europee di questi decenni, sono il luogo dove si concentrano le funzioni direzionali, le economie di scala del terziario, i mercati e le risorse umane più qualificate e dove quindi si possono moltiplicare gli effetti positivi dello sviluppo. E’ in queste aree che vi è spesso concentrazione di capitale umano e agglomerazione di imprese in settori tecnologicamente avanzati del terziario che presentano in genere tassi di crescita più elevati. Il “potenziale vantaggio urbano” si ribalta, invece, nel Sud, in oggettiva “condizione di svantaggio”. Le aree metropolitane meridionali, da potenziali “motori dello sviluppo” diventano luoghi dell’acutizzazione del disagio sociale, dell’aggravamento delle crisi ambientali, dell’accentuazione delle difficoltà di partecipazione delle donne al mondo del lavoro.

In tale quadro, non si può non citare Napoli, che assume il valore di caso limite, al tempo stesso emblema delle condizioni generali delle grandi aree urbane meridionali. Occorre prendere atto che in città come Napoli l’emergenza non è solo quella della raccolta di rifiuti, ma quella più generale di difficoltà di accesso ai servizi, di degrado del tessuto sociale, di mantenimento della sicurezza. A Napoli è messa a nudo l’inadeguatezza del sistema istituzionale e di *governance* del fenomeno urbano che caratterizza complessivamente la realtà italiana, e si acutizza al Sud.

2. La creazione di un mercato comune, la riduzione delle barriere allo scambio tra paesi, l’intensificarsi del commercio interno accompagnato da una maggiore mobilità dei fattori e, non ultimo, l’uso dei Fondi strutturali come strumento perequativo, sono elementi che hanno sostenuto e contribuito ai processi di convergenza all’interno dell’Unione europea.

A livello continentale, infatti, gli ultimi sette anni sono stati caratterizzati da un forte processo di convergenza che ha visto sia le economie dei Nuovi Stati Membri, sia le altre regioni dell'obiettivo "Convergenza", pure se in maniera più contenuta, crescere assai più della media europea. Fa eccezione in questo quadro proprio il nostro Mezzogiorno. I risultati dell'economia meridionale negli ultimi sette anni sembrano evidenziare non solo che quello che, a fine anni '90, sembrava un timido processo di convergenza si è arrestato, ma addirittura che il divario ha ripreso ad allargarsi sia nei confronti del resto del Paese, sia rispetto alle altre aree deboli dell'Unione.

Dal confronto della dinamica nel periodo 2001-2007 del PIL pro capite (espresso in parità di potere d'acquisto) del Mezzogiorno con quella dei paesi deboli della UE a 27, emerge un quadro sconsolante: il tasso di crescita dell'economia meridionale (2% m.a.) è stato meno della metà di quello della Spagna, poco più di un terzo di quello dell'Irlanda, e meno di un terzo di quello della Grecia.

Tab. 2. *PIL pro capite in PPA. Esempio di tassi medi annui di crescita (%) 2001-2007 in Europa*

Mezzogiorno	2,0
Germania	3,3
Spagna	4,9
Irlanda	5,5
Grecia	6,2
Ue a 27	3,9

Anche altri dati analizzati in questo Rapporto, relativi alle *performances* di tutte le 267 regioni della Ue a 27, confermano la "specialità" in negativo delle regioni del Sud. A scala europea, le aree comprese nell'obiettivo "Convergenza" sono cresciute tra il 2000 e il 2005, in termini di PIL, ad un tasso del 4,8% medio annuo a fronte del 3,7% medio della macro-area.

Analizzando nel dettaglio i singoli paesi, la Germania fa registrare un tasso di crescita del PIL nelle regioni della "Convergenza" del 3%, a fronte del 2,8% delle regioni

“Competitività”, cioè delle regioni forti. Il processo di convergenza è ancora più evidente in Spagna, dove le regioni deboli fanno segnare un +6,5% (quasi cinque volte la crescita delle regioni “Convergenza” italiana) superiore di quasi un punto al già sostenuto tasso di crescita delle regioni “Competitività” (5,8%). Se si considerano le regioni “Convergenza” e insieme anche quelle in *phasing-out* – cioè quelle che erano “Obiettivo 1” nel precedente ciclo di programmazione –, anche la Grecia evidenzia tassi di crescita più sostenuti nelle regioni in ritardo. In Italia, invece, nel periodo 2000-2005 il tasso di crescita medio anno del PIL delle regioni del Sud rientranti nell’obiettivo “Convergenza” è stato inferiore a quello rilevabile nelle regioni del Nord, dell’obiettivo “Competitività e Occupazione”: 1,5% contro l’1,7%.

Tab. 3. *PIL in PPA nelle aree “deboli” e nelle aree “forti”. Esempio di tassi medi annui di crescita (%) 2000-2005 in Europa*

	Regioni convergenza	Regioni competitività	Totale
Italia	1,5	1,7	1,7
Germania	3,0	2,8	2,8
Spagna	6,5	5,8	6,0
Irlanda	7,6	7,0	7,2
Grecia	6,6	4,4	6,5
Ue a 27	4,8	3,3	3,7

Deboli, svantaggiate e sottoutilizzate: è in queste aree che si è giocato in quest’ultimo decennio la partita per lo sviluppo in Europa. Irlanda, Grecia e Spagna hanno deciso di concentrare su queste aree gli interventi e hanno così realizzato balzi nel *trend* di sviluppo. In Italia, invece, il potenziale di sviluppo costituito dalle regioni meridionali è stato troppe volte vissuto e sentito come una zavorra, e non come una risorsa da valorizzare per attivare dinamiche di crescita che possono e devono estendersi a tutto il Paese.

A fronte di tali *performances* negative si è cercato di approfondire quali possano essere i fattori che determinano la mancata convergenza delle regioni del Sud. L’analisi condotta mira a definire

una geografia delle regioni europee, costruita sulla base di tre dimensioni: il *benessere economico*, la *situazione di partecipazione ed equilibrio del mercato del lavoro*, il *livello di sviluppo delle risorse umane e della ricerca scientifica*. Sulla base di queste tre dimensioni si è costruito un indicatore denominato “*indice di competitività*”, con il quale si tenta di esprimere una valutazione di sintesi sulla situazione di vantaggio/svantaggio competitivo delle diverse regioni europee. Tale risultato, seppure presenta un’ovvia relazione con aspetti più strutturali dell’economia come il PIL per abitante, integra tali indicazioni con una valutazione degli strumenti *soft* che un’economia ha a disposizione per fronteggiare le sfide competitive del mercato globale.

Secondo l’indicatore relativo all’*occupabilità*, le regioni del Mezzogiorno tendono a collocarsi su valori inferiori a quelli rilevabili in base al reddito pro capite. Contribuisce a peggiorare sensibilmente la posizione delle regioni del nostro Sud, ad esempio, il tasso di occupazione femminile che in Sicilia, Puglia, Campania e Calabria non raggiunge il 30%, in assoluto il più basso valore riscontrabile in tutta Europa; distante di quasi 10 punti dai valori riscontrabili nelle regioni più deboli della Grecia e della Spagna e di quasi 20 dalle regioni appartenenti ai paesi dell’Est Europa.

Il *gap* con le altre regioni anche meno sviluppate dell’Europa risulta particolarmente rilevante nel campo della *formazione del capitale umano e della ricerca*. Emerge in particolare la scarsità di laureati nelle discipline scientifiche: la quota dei laureati in tali materie sulla popolazione adulta è pari ad appena il 10,4% in Sardegna, a poco più del 10% in Puglia e in Sicilia. Solo alcune regioni della Romania e del Portogallo hanno indici più bassi.

In base all’*indice sintetico di potenzialità competitive*, che tiene conto delle tre dimensioni anzidette, predisposto dalla SVIMEZ, per tutte le 267 regioni della Ue a 27 sono state costruite delle diverse classi. Le regioni italiane dell’attuale obiettivo “Convergenza”, restano su valori inferiori al 70% della media europea, denotando una sostanziale staticità se non segnali di declino.

L’analisi condotta sembra contrastare con le indicazioni emergenti dall’indicatore utilizzato dalla Ue – basato sul PIL pro capite e riferito al 75% del valore medio europeo –, che sostiene una progressiva uscita di alcune regioni meridionali dalla situazione di debolezza strutturale. L’utilizzazione di un indicatore più complesso,

proprio nel caso delle regioni del Sud Italia, determina un abbassamento dei livelli relativi e il recupero di una sostanziale omogeneità del Mezzogiorno, con la sola eccezione dei valori “medi” dell’Abruzzo.

Fig. 2. *Indice sintetico di competitività economica*

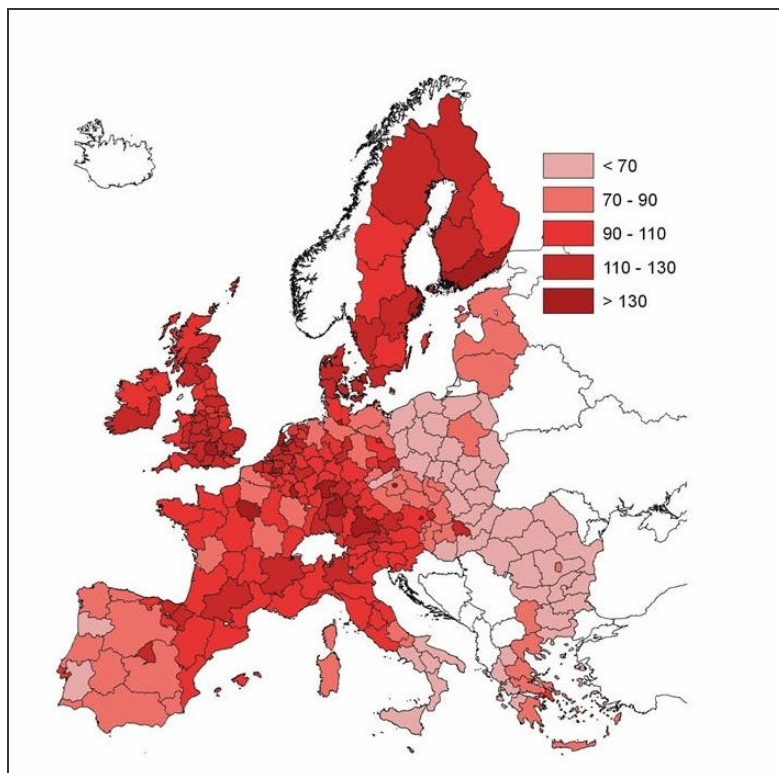
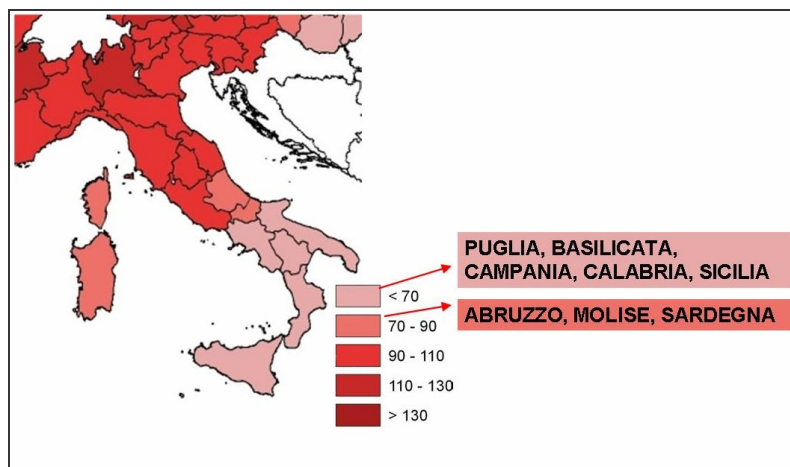


Fig. 3. *Indice sintetico di competitività economica*



3. Di fronte ai radicali mutamenti rapidamente impostisi a partire dall'inizio di questo decennio nel quadro macro-economico internazionale, con l'irruzione delle grandi economie emergenti e per l'affermarsi di un mercato globale dei prodotti, delle tecnologie, dei capitali e delle capacità individuali – mutamenti certo non congiunturali, ma tali da configurare l'apertura di una vera e propria nuova "fase storica" –, l'economia del Mezzogiorno ha mostrato gravi e sino ad oggi insuperate difficoltà di adeguamento. Il Mezzogiorno è risultato penalizzato più che in passato dai vincoli strutturali afferenti al contesto economico, sociale e ambientale e dalla debolezza del proprio apparato produttivo, mentre non è riuscito a cogliere, se non in assai limitata misura, i nuovi vantaggi competitivi vigenti nella fase attuale, legati principalmente alle capacità di esportazione e all'attrazione degli investimenti esteri.

Le cause di questo peggior 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 soprattutto il *deficit* di qualità ed efficienza della Pubblica Amministrazione, la presenza della criminalità organizzata, il difficile avanzamento della liberalizzazione dei mercati.



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, nazionale e comunitaria, ai fini dell'impulso all'aumento della competitività del territorio e all'adattamento del sistema produttivo meridionale, mediamente così poco "aperto", alle nuove condizioni dei mercati.

Il mancato successo della politica regionale di sviluppo trova spiegazione in primo luogo in una dimensione della spesa pubblica in conto capitale *complessiva* destinata al Mezzogiorno assai inferiore a quanto programmato. In secondo luogo, in una forte "frammentazione" dell'intervento. Questa è in parte conseguenza implicita di una impostazione che affida primaria responsabilità nella conduzione della politica al livello locale, ossia alle Regioni e alle altre Amministrazioni territoriali. Ma costituisce pure, in buona misura, il portato – per altro non inevitabile – della tendenza, spesso prevalente, di ciascuna Regione a programmare di fatto l'intero intervento all'interno dei propri confini amministrativi; e quindi della difficoltà al realizzarsi di una auspicabile più effettiva e stabile cooperazione tra le Regioni del Sud, e di un più forte coordinamento fra esse e l'Amministrazione centrale, in una prospettiva strategica riferita al Mezzogiorno nella sua dimensione di macroarea. Il mutamento delle condizioni strutturali del quadro macroeconomico internazionale e nazionale, prima richiamato, sembra peraltro confermare la necessità di un ripensamento dell'importanza assolutamente prevalente a suo tempo assegnata, nella impostazione stessa della politica per il Sud dopo la fine dell'intervento straordinario, ai fattori di contesto locale e ai soggetti locali.

Il dato, già sottolineato, di una quota della spesa pubblica *complessiva* in conto capitale nazionale, destinata al Mezzogiorno decisamente al di sotto di quanto programmato, serve di per sé a smentire l'idea, purtroppo assai diffusa, 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* di spesa *ordinaria*. Più precisamente, i dati elaborati dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione ci 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. Si tratta di un valore non solo ben lontano dal 45% del totale nazionale originariamente fissato in fase di programmazione, ma che, come accade ormai da qualche anno, non uguaglia nemmeno il “*peso naturale*” del Mezzogiorno, che può valutarsi nel 38% circa, media tra la sua quota di popolazione (35%) e la sua quota di territorio (40,8%). Rispetto a tale valore, la quota di risorse *ordinarie* destinate alla formazione di capitale nel Mezzogiorno è stata pari nel 2007 ad appena il 21,4% del totale nazionale.

Tab. 4. *Spesa della P.A. in conto capitale nel Mezzogiorno*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Miliardi di euro							
Ordinaria	11,4	9,3	13,0	13,4	11,3	11,3	11,8	10,2
Per le aree sottoutilizzate	10,5	15,1	11,2	10,4	11,0	10,7	10,9	12,1
Complessiva	21,9	24,4	24,3	23,8	22,3	22,1	22,7	22,3
	In % dell'Italia							
Ordinaria	27,0	22,2	26,3	26,1	23,4	23,9	24,5	21,4
Per le aree sottoutilizzate	75,2	81,8	83,3	79,2	78,8	78,0	79,3	78,1
Complessiva	39,0	40,4	38,5	36,8	35,9	36,0	36,8	35,3

Partendo da simili valori di spesa ordinaria, risulta evidentemente assai difficile qualsiasi discorso sull’effettiva *addizionalità* delle risorse, facendo di fatto divenire di scarso fondamento ogni ragionamento sulla *quantità* delle risorse specificamente dedicate all’accelerazione del progresso del Sud.

Il livello assai basso della spesa ordinaria, dunque, ha avuto fino ad oggi un’influenza determinante 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: la dispersione delle risorse aggiuntive da finalizzare alla accelerazione dello sviluppo in una eccessiva molteplicità di interventi; le lentezze e gli scoordinamenti nella concezione, progettazione e realizzazione degli interventi stessi, tradottisi spesso nella formazione di residui.

La mancanza di una capacità di utilizzazione delle risorse stanziata da parte dei soggetti – spesso numerosi – coinvolti nel processo di spesa, si è manifestata anche nel caso degli interventi finanziati dai Fondi strutturali, nonostante che i tempi d'utilizzo delle risorse “europee” siano comunque stati più veloci di quelli dell'intervento ordinario interno. A tale proposito, le informazioni contenute nella *Diciottesima relazione annuale sull'esecuzione dei Fondi strutturali* della Commissione Europea, del novembre 2007, pongono in luce, con riferimento all'attuazione dei programmi del c.d. “Obiettivo 1” per il ciclo 2000-2006, come l'Italia, a fine 2006, abbia fatto registrare un livello di spesa pari a circa il 60% delle risorse programmate, di circa 9 punti inferiore alla media della Ue a 15, a fronte di livelli di spesa di circa il 75% sia in Germania che in Spagna, e di oltre l'82% in Irlanda. A inizio 2008, le spese del QCS delle Regioni italiane considerate destinatarie di interventi di sviluppo sono risultate positivamente accresciute, arrivando all'81% delle risorse programmate; ma circa il 35% della spesa rendicontata è da attribuire ai cosiddetti “progetti coerenti”, cioè a progetti che avevano già una copertura in altre risorse nazionali.

L'uso di tali progetti è stato particolarmente elevato nel caso degli interventi in infrastrutture; in particolare, nel settore dei trasporti, ambito di decisiva importanza strategica per il Sud; in base agli ultimi dati disponibili relativi a fine 2006, i progetti coerenti hanno rappresentato circa il 78% della spesa.

L'esperienza della fase di programmazione 2000-2006 ha dunque posto in evidenza la necessità di una netta svolta sia per quanto riguarda le modalità di programmazione e la focalizzazione della spesa, sia per quanto riguarda le modalità di realizzazione degli interventi.

L'impostazione del nuovo QSN 2007-2013 – pur presentando alcuni significativi elementi di novità, con la focalizzazione su aspetti particolarmente importanti, quali l'istruzione, l'innovazione e la ricerca, l'inclusione sociale, la legalità e sicurezza, e con l'introduzione dello strumento dei cosiddetti “obiettivi di servizio” – si è però mossa ancora all'interno di una sostanziale continuità con la precedente fase di programmazione.

Rispetto al percorso sin qui seguito, parrebbe invece necessario procedere ad un più forte processo di riforma interna della programmazione che, pur evitando di determinare “rotture”

traumatiche che rischierebbero di ritardare la spesa e di far perdere risorse, ponga più stringenti vincoli alla frammentazione, alla dispersione territoriale e a quell'eccesso di localismi che ha, non marginalmente, condizionato i risultati delle politiche.

L'ingente dotazione finanziaria programmata per il ciclo 2007-2013, di circa 100 miliardi di euro per l'intero periodo, costituisce certo un presupposto importante, cui deve seguire però una maggiore capacità di concentrare gli interventi su un più ristretto novero di ambiti e su obiettivi chiave di grande rilevanza, secondo un piano di priorità costruito non come sommatoria di richieste dal basso, ma secondo un ben organizzato sistema di responsabilità dei livelli di governo. Anche in questo federalismo spesso "confuso", occorre individuare i livelli più opportuni – locale, regionale, di cooperazione interregionale, centrale – ai quali definire la programmazione, il finanziamento e la realizzazione di iniziative che siano destinate alle priorità, soprattutto nel campo dell'infrastrutturazione strategica, più strettamente connesse con la realizzazione delle condizioni necessarie per la crescita della produttività delle imprese esistenti e per l'attrazione degli investimenti esteri.

4. Rispetto all'insieme dei problemi che definiscono oggi la questione meridionale, i problemi dell'assetto istituzionale della Repubblica Italiana appaiono della massima importanza.

La SVIMEZ ritiene al riguardo che, con la riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001, siano stati introdotti in Italia istituti importanti, anche in materia di finanza degli Enti territoriali (art. 119 Cost.), che debbono essere intesi nella loro effettiva valenza ed attuati in modo corretto in tempi brevi, per porre fine alla situazione paradossale in cui da vari anni si trova ad operare il nostro sistema democratico.

Questo impegnativo compito comporta che si abbia piena consapevolezza del fatto che le norme dell'articolo 119 non sono alcunché di separato dal resto della Costituzione: è del tutto necessario connetterle ai contenuti degli articoli 3 (uguaglianza *di fatto* dei cittadini) e 53 (affermazione del punto che vi è in Italia *un solo sistema tributario* e che esso ha il carattere della progressività) della Costituzione.

Il tema più controverso e più controvertibile è quello del finanziamento degli Enti territoriali, o, per dire meglio, del

finanziamento delle funzioni pubbliche che sono ad essi attribuite: il cosiddetto “federalismo fiscale”.

Rispetto ad esso vanno posti con forza due punti. Occorre, in primo luogo, avere chiaro che qualsivoglia regime si voglia introdurre deve essere compatibile con la tenuta dei bilanci degli Enti territoriali (questione della *sostenibilità* finanziaria della riforma); ciò attiene alle condizioni di tenuta dei bilanci di *tutti* gli Enti territoriali e di *ciascuno* di essi individualmente considerato. Come indicato dalla SVIMEZ in questi anni, e ripetuto nel Rapporto di cui qui si presentano le “linee”, il fabbisogno da finanziare va riferito al *livello normale* delle attività attribuite agli Enti territoriali. A scopi diversi dal *normale esercizio* delle funzioni degli Enti, infatti, lo Stato provvede, in base al comma 5 dell’art. 119, con “risorse aggiuntive ed interventi speciali”; ciò nell’assunto che a questo livello normale già si provveda secondo le indicazioni dei commi 2, 3 e 4 dell’articolo 119. A questa lettura delle norme costituzionali si oppone l’idea, purtroppo diffusa, che, stabilito il fabbisogno di ciascun Ente, si attribuiscono poi alle collettività più ricche risorse superiori ad esso, producendo la conseguenza che l’insieme dei mezzi che restano disponibili per le altre (compresi entrate e tributi propri che gli Enti stessi conferiscono) non risulti bastevole per gli Enti delle zone più povere. La pretesa dei territori più ricchi all’*appropriazione (restituzione)*, che è implicita nelle proposte di attuazione dell’articolo 119 della Costituzione fin qui prevalenti, è in contrasto con le norme citate (art. 119, commi 2, 3 e 4) e compromette il principio della sostenibilità finanziaria della riforma “federale”.

Il secondo punto è quello dell’*autonomia*, definita come il potere di *variare* il livello dei servizi e in modo concomitante le *pertinenti* entrate. Questo potere è da intendersi riferito all’offerta di ulteriori servizi, oltre quelli rientranti nelle “funzioni normali”. Ove, invece, esso dovesse essere esercitato dagli Enti a minore capacità fiscale per la copertura delle “funzioni normali”, sarebbe negata di fatto a tali Enti l’autonomia che le nuove norme costituzionali prevedono (comma 1, articolo 119).

L’effettiva attuazione della riforma costituzionale, con l’attribuzione di maggiori funzioni e di autonomia di entrata e di spesa agli Enti territoriali, implica anche la considerazione del ruolo e delle responsabilità dello Stato nel nuovo contesto: minore per ampiezza di

funzioni, ma con una valenza maggiore ai fini della tenuta dell'intero sistema.

Al riguardo sono da salvaguardare due *principi*. In primo luogo, vale sul piano costituzionale – ed ancora di più nella convinzione dei cittadini – l'impegno dello Stato in materia di diritti fondamentali delle persone (principio dello *Stato assicuratore di ultima istanza*). Spetta al Governo centrale, tra l'altro, il potere di “sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni quando lo richiedono la tutela dell'*unità economica d'Italia* ed in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali” (articolo 120, comma 2, della Costituzione). Su questa base hanno avuto luogo, ad esempio, gli interventi per l'emergenza rifiuti in Campania e per la copertura dei disavanzi sanitari di alcune Regioni.

Il secondo principio è quello dello *Stato garante di ultima istanza*. In realtà, la tenuta complessiva del nostro sistema democratico e civile è affidata al sistema pubblico nel suo complesso. Ma in esso è tuttavia preminente un ruolo forte dell'Ente centrale e, per esso, del Parlamento e del Governo della Repubblica. Ciò vale specificatamente per la tenuta del quadro macroeconomico, per la legislazione elettorale e, sia pure con specificazioni e distinguo, per il sistema contabile, amministrativo e tributario.

La concorrenza, la competizione tra i territori per l'acquisizione e l'uso delle risorse, deve svolgersi, pertanto, entro un quadro di regole della cui correttezza e sostanziale “*fairness*” è *in ultima istanza* garante lo Stato. Ciò vale per il sistema nel suo complesso, ma vale anche per il segmento di esso cui è fatto riferimento attraverso l'espressione “federalismo fiscale”.

Va rimarcato in proposito che lo Stato, nella misura in cui garantisce il quadro delle regole per il finanziamento delle funzioni pubbliche, può contribuire al contempo all'introduzione di forti elementi di responsabilizzazione degli Enti territoriali a cui tali funzioni sono attribuite, in un sistema orientato a criteri di efficienza e non solo di solidarietà.

## **Alcuni approfondimenti delle linee del Rapporto di Luca Bianchi\***

L'evoluzione tendenzialmente divergente dai ritmi di crescita degli altri paesi europei che caratterizza l'Italia, e al suo interno le regioni del Mezzogiorno negli anni 2000, sta gradualmente aumentando le condizioni di rischio e disagio di fasce sempre più ampie della popolazione. Bassa crescita, domanda di lavoro e produttività stagnante sono fattori determinanti di questa evoluzione.

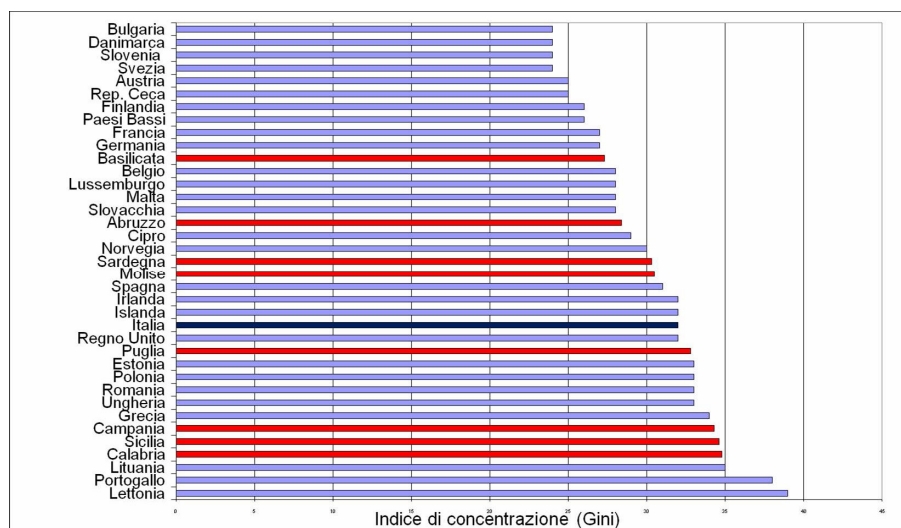
Una lettura più attenta delle disuguaglianze presenti nel Mezzogiorno consente di evidenziare, accanto agli effetti del mancato sviluppo, anche le conseguenze che un incremento delle famiglie povere e della disuguaglianza dei redditi può esercitare nel deprimere le stesse potenzialità di crescita di un'area. Richiamare l'esistenza di un forte nesso tra equità e crescita consente di leggere le trasformazioni dell'economia e della società meridionale in un'ottica più ampia, che va al di là dell'accumulazione del capitale produttivo, e che attiene anche alla più ampia accezione di capitale sociale. L'insufficiente grado di coesione sociale, l'incertezza dei diritti di proprietà, l'inefficienza delle amministrazioni pubbliche, l'illegalità diffusa e la minore efficacia delle politiche pubbliche concorrono ad ostacolare contemporaneamente sia la crescita della produttività, sia il conseguimento di più alti livelli di eguaglianza dei redditi e di migliori condizioni di vita.

Le regioni meridionali, oltre a presentare un minor livello di benessere, mostrano anche un più alto grado di disuguaglianza distributiva rispetto alle regioni del Centro-Nord. In particolare, Campania, Calabria e Sicilia risultano in fondo alla classifica, insieme ai paesi più diseguali d'Europa (Grecia, Portogallo, Lituania e Lettonia).

---

\* Vice Direttore della SVIMEZ.

Fig.1. La disuguaglianza dei redditi



Una sperequata distribuzione del reddito espone molte famiglie al rischio povertà, soprattutto in conseguenza di congiunture negative quale quella che caratterizza il nostro Paese nella fase più recente. L'esistenza a livello nazionale di una "questione salariale" si acuisce fortemente nel Mezzogiorno, dove ormai anche famiglie in cui è presente un percettore di reddito, in passato estranee al rischio di cadere in povertà, evidenziano disagio nel far fronte a bisogni di carattere ordinario.

La distribuzione dei redditi come emerge dalle *slides* mette in evidenza che nel Mezzogiorno ben il 18% delle famiglie guadagna meno di 1.000 Euro mensili e un altro 19,7% ha un reddito intorno ai 1.500 Euro mensili; quindi quasi il 40% complessivo ha un reddito che chiaramente lo espone al rischio povertà. La quota di famiglie "sicure", con un livello di redditi al riparo da qualsiasi spinta inflattiva superiore a 3.000 Euro mensili, è appena il 21,7%. Le nuove povertà quindi non riguardano più soltanto le categorie di cui eravamo abituati a discutere (disoccupati, inoccupati, anziani); anche il 19,6% delle famiglie con reddito da lavoro dipendente è a rischio. Come si può vedere, inoltre, il dipendente pubblico è più tutelato; soltanto il 9% delle famiglie del Mezzogiorno i cui membri sono dipendenti pubblici è a rischio, contro il 29,6% di lavoratori che invece lavorano nel



privato. Sotto questo punto di vista, quindi, le distanze con il Centro-Nord sono veramente molto evidenti.

Tab. 1. *Il rischio povertà: le famiglie in bilico in Italia*

Macro-aree in Italia	% delle famiglie per classe di reddito		
	Meno di 1000 € mensili	Tra 1000 e 1500 € mensili	Più di 3000 € mensili
Mezzogiorno	18	19,7	21,7
Centro-Nord	7,3	12,5	40,2

Ma al di là degli indicatori strettamente monetari, la condizione di disagio e vulnerabilità delle regioni meridionali può cogliersi in riferimento ad alcune situazioni molto concrete.

Il 10% delle famiglie del Mezzogiorno dichiara di non potersi permettere un pasto adeguato almeno tre volte alla settimana, percentuale doppia rispetto al Centro-Nord. Il 20,9% afferma di non riuscire a sostenere le spese per un riscaldamento adeguato dell'abitazione, rispetto al 5,4% del Centro-Nord. Il 19,3% delle famiglie del Sud dichiara almeno una volta all'anno di essersi trovata in condizione di non avere una disponibilità economica sufficiente per l'acquisto di medicinali, situazione che ha interessato il 6,1% delle famiglie dell'altra macro-area. Porzioni significative lamentano difficoltà nell'acquistare vestiti necessari, provvedere a spese per l'istruzione, i trasporti, le tasse. In questo senso Sicilia, Campania e Calabria sono le regioni del Mezzogiorno con le più elevate quote di disagio.

Le difficoltà del mercato del lavoro meridionale si fanno sentire anche sotto un altro punto di vista. L'investimento formativo (la scelta cioè di frequentare l'Università e corsi di specializzazione, rimandando negli anni le possibilità di impiego con l'obiettivo di riuscire a ricoprire posizioni professionali più prestigiose) alla fine rende soltanto in minima parte; il 9,4% delle famiglie meridionali con laureati è esposta al rischio povertà, contro il 4% del Centro-Nord. Ad aggravare una situazione già non facile interviene il fatto che, a differenza delle famiglie settentrionali, al Sud c'è un maggior peso di

nuclei monoreddito. In questo senso, intervenire direttamente sui salari, con incentivi di produttività o sgravi fiscali, diventa un fattore molto importante, capace di incidere sulle capacità di acquisto.

In presenza di un forte squilibrio nella distribuzione primaria, la redistribuzione operata dal sistema di tasse e benefici non riesce a compensare le disparità in misura sufficiente, sia per mancanza di risorse finanziarie, sia per i possibili ritardi e per le incoerenze delle politiche sociali. Il sistema di *Welfare* italiano resta legato al vecchio modello fordista, e si caratterizza per un'elevata copertura del rischio di perdita del reddito, dovuto prevalentemente ai raggiunti limiti di età degli occupati regolari, mentre prevede uno scarso grado di protezione per le famiglie, l'infanzia e la disoccupazione, e nessun aiuto per i giovani in cerca di prima occupazione o con lavori irregolari.

Per contrastare gli effetti negativi dei ben noti vincoli che penalizzano gli individui, le famiglie e le imprese del nostro Paese, si rende pertanto indispensabile una rimodulazione delle politiche sociali. L'invecchiamento della popolazione è probabilmente il vincolo più pesante, sia nell'immediato che in prospettiva. Le conseguenze negative che ne derivano sono molteplici, ed incidono sia in termini di spesa previdenziale, sia in termini di capacità contributiva al sistema e di riassetto del sistema di protezione sociale. A partire dai livelli decisamente arretrati rispetto alla media Ue, la progressiva partecipazione femminile al mercato del lavoro ha acuito il problema di una disponibilità di servizi spesso insufficienti. Le famiglie stanno perdendo gradualmente il loro ruolo di rete di supporto, tradizionalmente affidato alle donne, vale a dire la loro capacità di farsi carico dell'assistenza ai bambini, agli anziani e alle persone con disabilità (destinate ad aumentare).

Questo scenario richiede al sistema di protezione sociale sia l'attivazione dei tradizionali strumenti di sostegno al reddito, attraverso i trasferimenti monetari ai lavoratori disoccupati o alle famiglie in condizioni di disagio, sia l'attuazione di politiche attive che favoriscano la conciliazione della famiglia con il lavoro, e l'ampliamento dell'offerta di servizi di assistenza agli anziani.

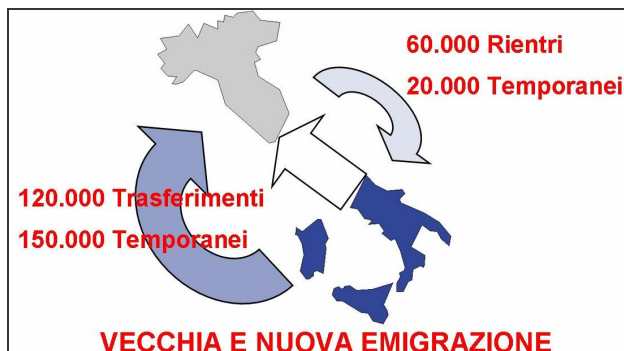
Nel dibattito sulla riforma del *Welfare* non si può prescindere dalla considerazione delle profonde differenze che permangono nella distribuzione delle risorse e dei bisogni tra le due aree del Paese.

Un esempio della scarsa coerenza del riassetto del *Welfare* italiano è il fatto che importanti liberalizzazioni, come quelle dei mercati del lavoro e degli affitti, non sono state accompagnate da sufficienti misure di salvaguardia dei soggetti più vulnerabili dalle conseguenze prevedibili delle riforme. Gli interventi per la disoccupazione e le politiche abitative sono in Italia al di sotto degli standard dei paesi europei più avanzati; ne è stato possibile, in un quadro di preoccupante declino demografico e di crescente disagio delle famiglie con minori, adottare politiche familiari più razionali e incisive, con pesanti ricadute in termini di occupazione femminile e, per le famiglie a reddito insufficiente, di povertà minorile. Per quanto riguarda più in particolare i ritardi in materia di lotta alla povertà estrema, anche questi più volte segnalati da numerosi osservatori, si deve ricordare ancora una volta che l'Italia è uno dei pochi paesi europei a non avere misure universali di integrazione dei redditi insufficienti a garantire uno standard di vita minimo.

Passando dalla componente dei redditi a quella della bassa crescita, notiamo un forte legame con i comportamenti demografici. Il Sud è infatti diviso tra immobilità interna e nuove migrazioni verso il Nord; il sistema meridionale è bloccato anche nei movimenti da un'area ad un'altra, perché nel Mezzogiorno le città non costituiscono poli di attrazione, e sostanzialmente ognuno rimane nella propria zona, oppure emigra verso il Nord.

Un'altra considerazione da fare riguarda il basso *appeal* del Sud dall'estero. Il Mezzogiorno infatti non attrae alcuna immigrazione, ma viene visto esclusivamente come porta di entrata, come transito verso il Centro-Nord. Di conseguenza, il Sud sta invecchiando molto più rapidamente dell'altra ripartizione; secondo le ultime previsioni dell'ISTAT nel giro di 15 anni la popolazione nel Mezzogiorno scenderà sotto il 30% della media nazionale. Siamo in presenza quindi di una convergenza "sbagliata", ottenuta cioè con la diminuzione della popolazione, non con l'aumento del reddito.

Fig. 2. I trasferimenti di residenza ed il pendolarismo Sud/Nord



In Italia le aree che esercitano una maggiore attrazione vanno dalla fascia adriatica alla Lombardia e alla Toscana, mentre tutte le aree del Mezzogiorno stanno perdendo popolazione. L'identikit dei nuovi migranti quale emerge dalle nostre rilevazioni traccia due profili diversi: da un lato il migrante classico, che trasferisce direttamente la residenza; dall'altro il pendolare di lungo raggio, cioè una persona che pur mantenendo la residenza nel Mezzogiorno svolge la sua attività lavorativa nel Centro-Nord. Sono stati circa 150mila nel 2007 gli appartenenti alla seconda categoria, molti dei quali concentrati in Campania.

Il fenomeno del pendolarismo di lungo raggio arriva a incidere in modo rilevante sulle dinamiche dei tassi di occupazione. Se infatti ad esempio dovessimo elaborare un tasso di occupazione reale degli occupati campani, dovremo togliere il 2,9%, percentuale che è pari ai pendolari che in realtà non lavorano in Regione, pur risiedendovi. Molti di questi sono giovani con un titolo di studio medio-alto, che lavorano soprattutto nei servizi; in due casi su tre si tratta di lavoratori dipendenti. Numerosi considerano la loro esperienza professionale fuori casa come un passaggio obbligatorio verso il mercato del lavoro; ma altrettanto rilevante, però, è la quota dei pendolari che si sposta per lavoro da oltre 5 anni: circa il 31%.

Fig. 3. I sistemi locali del lavoro che perdono ed attraggono popolazione

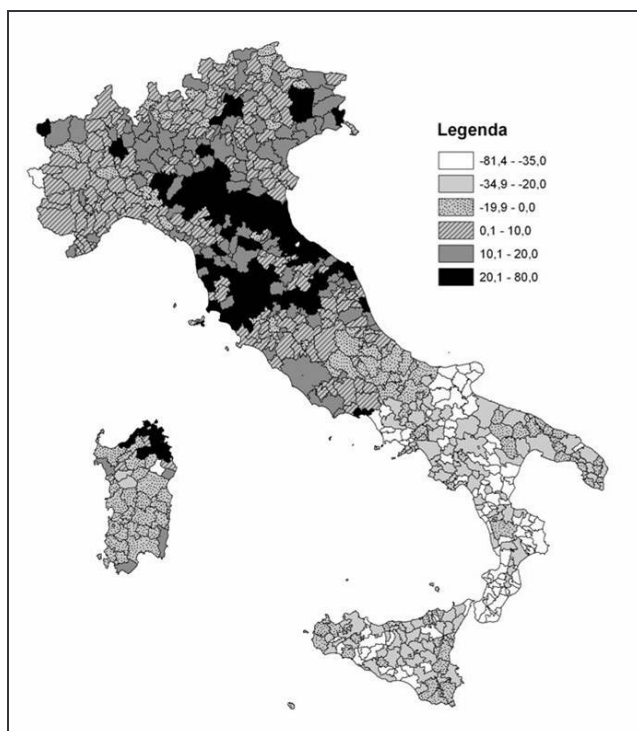
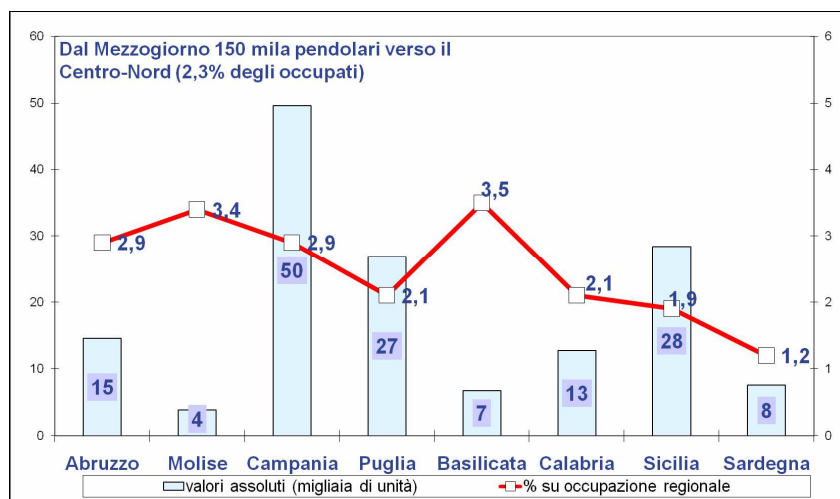


Fig. 4. I pendolari dalle regioni del Sud verso il Centro-Nord



In generale, quindi, possiamo sintetizzare le maggiori determinanti della bassa crescita del Mezzogiorno in due aspetti: bassa integrazione da un lato e bassa internazionalizzazione dall'altro. Il Sud si presenta infatti ancora sotto molti aspetti chiuso allo sviluppo, al progresso sociale, alla concorrenza sul territorio, alla meritocrazia.

La diffusa carenza di collegamenti sia per la mobilità interregionale che per la logistica territoriale, e la sostanziale assenza di nodi di scambio tra le principali modalità di trasporto, determina nel Sud per un “*non sistema*”, in grado di condizionare pesantemente le prospettive di sviluppo, soprattutto se si pensa al nostro Paese, e al Mezzogiorno in particolare, come “nodo” di traffici in posizione centrale rispetto ai flussi commerciali tra i principali mercati europei ed i paesi dell'Estremo Oriente. Di fronte ad una situazione con più fitti scambi tra sistemi “a rete”, il Mezzogiorno si presenta ancora oggi periferico e diviso, non tanto per i vincoli geomorfologici, ma per l'insufficienza delle dotazioni e per la scarsa accessibilità delle infrastrutture esistenti.

Nel Rapporto abbiamo ricostruito un indice di perifericità delle regioni europee. Anche in questo caso le più scure sono le meno periferiche, le più chiare sono quelle periferiche, più lontane dal centro dei mercati europei. Il Mezzogiorno presenta una posizione geografica che lo colloca nella periferia dell'Europa, una periferia che è sempre più mediterranea e sempre meno continentale, perché nell'allargamento dell'Unione europea c'è stata una netta prevalenza dell'asse Est/Ovest rispetto all'asse Nord/Sud. Una simile condizione di perifericità dovrebbe indurre a politiche di maggiore collegamento, di connessione; ma questo non avviene assolutamente.

Abbiamo ricostruito nel Rapporto anche un indice di accessibilità dei sistemi locali del lavoro, sulla scorta degli indici appositamente costruiti dall'ISFORT. Si tratta di indicatori particolarmente efficaci, in quanto mettono a sistema le dotazioni infrastrutturali, le distanze e le relazioni tra i nodi infrastrutturali di accesso alle reti di trasporto, con la concentrazione degli operatori economici che quelle reti utilizzano, offrendo una rappresentazione dell'“interazione dinamica” tra tessuto produttivo e rete logistica.

Fig. 5. *Indice di perifericità delle regioni europee*

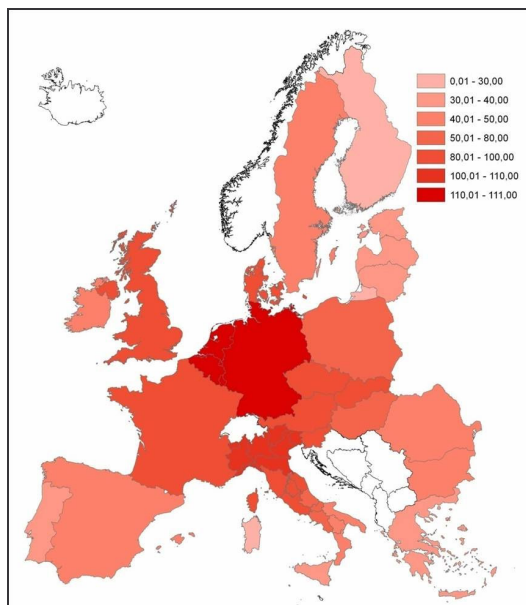
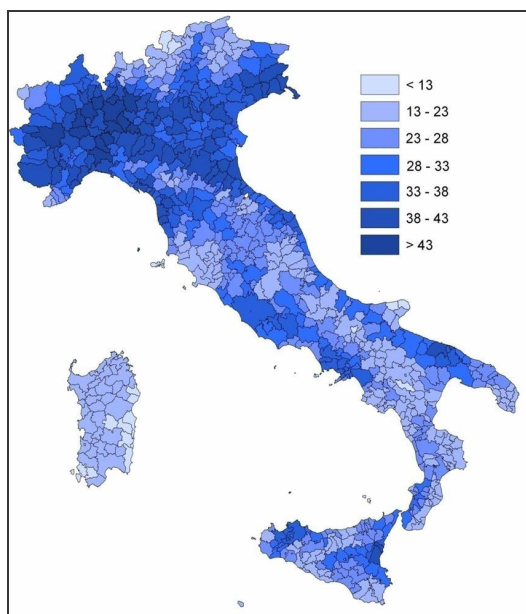


Fig 6. *Accessibilità dei sistemi locali del lavoro*



Da tale analisi emerge con chiarezza una netta divisione del territorio nazionale, con un Nord che presenta elevati livelli di accessibilità, diffusi territorialmente e tali comunque da configurare un sistema dei trasporti fortemente connesso, e un Sud nel quale dominano bassi livelli di accessibilità, espressione della già ricordata insufficiente dotazione infrastrutturale e di una scarsa integrazione sistemica; in altre parole un “non sistema dei trasporti”.

Se si pone a confronto la situazione relativa all’accessibilità dei territori italiani con quella del diverso grado di perifericità degli stessi rispetto ai baricentri economici dell’Unione europea, si può notare una perfetta sovrapposizione delle aree più periferiche del nostro Paese con quelle che presentano il più basso grado di accessibilità. In sostanza, le dotazioni di infrastrutture di trasporto e il loro grado di integrazione sistemica risultano del tutto insufficienti a correggere significativamente l’*handicap* costituito dalla maggiore “distanza” geografica e dalle più difficili condizioni geomorfologiche del territorio meridionale.

Tra i tanti dati che esprimono la debolezza degli interventi di politica infrastrutturale nel Mezzogiorno vorrei citarne uno solo: la “legge obiettivo” fino ad ora ha destinato 70,9 miliardi di Euro al Centro-Nord (pari all’80,3%) e 18 miliardi al Mezzogiorno (il 19,7%). Quello che era il maggior intervento volto a rafforzare il sistema di grandi collegamenti ha privilegiato nettamente interventi nel Centro-Nord.

L’ultimo aspetto che vorrei ancora sottolineare riguarda l’internazionalizzazione. Anche qui i progressi ci sono stati, ma sono ancora troppo deboli. Negli ultimi anni nel Mezzogiorno l’export è andato bene, però in termini di quota sul PIL la percentuale è ferma all’8%, contro il 25% del Centro-Nord. Con riferimento al più recente biennio 2006-2007, le esportazioni italiane hanno mostrato una rinnovata ed inattesa vitalità che ha interessato entrambe le aree, ma con qualche differenziazione: nel Sud, diversamente che nel Centro-Nord, non si è diffusa alle produzioni tradizionali, nelle quali sono comprese essenzialmente le produzioni del *made in Italy*, per lo più operanti in imprese di piccola dimensione. Nel Mezzogiorno i settori tradizionali – che presentano una specializzazione produttiva più sensibile all’accresciuta concorrenza dei paesi emergenti – hanno registrato dinamiche meno favorevoli. Il loro peso sul totale delle



esportazioni manifatturiere si è fortemente ridotto, passando dal 29,3% degli anni 2001-2003 al 19,6% registrato nel 2007. Le difficoltà incontrate dalle imprese tradizionali meridionali sono da ricercare, in primo luogo, nella loro attitudine ad entrare ed uscire dai mercati esteri in funzione di variazioni del ciclo e dei prezzi relativi. Tale comportamento segnala evidenti criticità di queste unità produttive nel radicarsi nei mercati, ed una conseguente fragilità delle loro quote di mercato.

Le produzioni che hanno fatto da *driver* all'export meridionale (autoveicoli, altri mezzi di trasporto, prodotti raffinati) sono quelle con forti economie di scala, quasi prevalentemente costituite da grandi imprese, a proprietà esterna all'area e per le quali è più elevata la domanda a livello mondiale. Esse costituiscono un punto di forza dell'apparato produttivo meridionale: il loro peso sul totale delle esportazioni manifatturiere, già pari a circa il 50% negli anni 2001-2003, è salito al 60,9% nel 2007, a fronte del 38,7% nel Centro-Nord. Molte di queste imprese si sono localizzate nel Mezzogiorno tra la fine degli anni '50 e l'inizio degli anni '60, quando venne avviato il "secondo tempo" dell'intervento straordinario, basato su una politica di industrializzazione trainata dalle Partecipazioni statali e dalle grandi imprese del Centro-Nord.

Passando invece a considerare l'altro aspetto che caratterizza l'apertura di un'economia verso l'estero, vale a dire la capacità di un'area di attrarre investimenti diretti esteri, va sottolineato come, nell'attuale contesto di crescente globalizzazione, l'Italia non sia in grado di intercettare significativi flussi di "investimenti diretti esteri". I dati sull'incidenza degli IDE, sul PIL o sugli investimenti fissi lordi, mostrano quote notevolmente più basse della media europea, nonostante la modesta accelerazione dei flussi degli ultimi anni. Nel triennio 2004-2006, il rapporto tra IDE e PIL nel nostro Paese si attesta all'1,8%, a fronte del 3,7% della media dell'Ue a 25; quello tra IDE e investimenti fissi (pari al 6,6%), pone l'Italia nettamente al di sotto della media europea a 25 (14,4%) e in coda ai principali competitori internazionali.

La quota nazionale di IDE esteri sugli investimenti è appena il 6,6%, contro il 6,8% della Spagna, il 15% della Francia, il 21% dell'Irlanda, il 21% nella Polonia: alcuni nuovi paesi entranti hanno quindi una capacità di attrarre investimenti molto rilevante.

All'interno dell'Italia si evidenzia una distribuzione territoriale che è sostanzialmente localizzata nel Centro-Nord; al Mezzogiorno va appena lo 0,7%. Traducendo in Euro gli investimenti diretti per abitante, le differenze sono ancora più forti: 253 Euro per abitante in Italia, 490 in Spagna, fino ai 1.200 nel Regno Unito, mentre al Mezzogiorno vanno appena 12 Euro a testa.

Il livello di attrazione dell'Italia risulta dunque molto più basso del potenziale, come conseguenza sia del sottodimensionamento della struttura produttiva (nelle PMI prevalgono assetti proprietari ostili alle fusioni e acquisizioni da parte di altre imprese), sia della debolezza della cosiddetta "filiera istituzionale" (diffusa illegalità, scarsa difesa dei diritti di proprietà, inefficienza della Pubblica Amministrazione). Fattori di debolezza che si accentuano moltissimo nel Mezzogiorno e che si sommano ai vincoli di contesto, rappresentati dal basso livello delle infrastrutture fisiche e tecnologiche e da una mediamente minore qualità del sistema di formazione del capitale umano.

## Riflessioni introduttive al dibattito

### *L'Italia, tra cento "divari territoriali" ed uno strutturale "dualismo" Nord/Sud*

di Nino Novacco\*

1. Apro quest'anno la mia esposizione con una dichiarazione che spero possa rallegrare i molti amici meridionalisti che vedo qui presenti, convenuti sia per prendere atto dei diversificati aspetti dell'annuale "*Rapporto SVIMEZ sull'economia del Mezzogiorno*" – tecnicamente e statisticamente assai valido ed adeguato, ma ancora insopportabilmente non soddisfacente per la triste "fotografia", in bianco e nero, che nel merito esso fornisce sulla condizione economico-sociale meridionale –, sia per seguire il dibattito che ancora una volta ci proponiamo di animare sui temi del necessario *sviluppo* del Sud, fattore e condizione per la crescita dell'economia italiana, da tempo caratterizzata invece da una condizione di relativo *declino*.

A seguito di un invito formulato dal Presidente della Repubblica, Sen. Giorgio Napolitano, da me sollecitato, un gruppo di istituzioni meridionaliste e meridionali si è incontrato il 9 giugno scorso al Quirinale, per concordare le modalità di una loro reciproca sistematica collaborazione sui temi di un più equilibrato futuro della Nazione, e per testimoniare unitariamente al Paese – pur nella ovvia autonomia di ognuno, e rispettosi delle caratteristiche storiche di ciascuna istituzione – il loro sostanziale comune impegno per lo *sviluppo* e verso la *coesione*.

Sono stati perciò qui invitati – in via formale per la prima volta – gli amici che con noi della SVIMEZ si sono incontrati al Quirinale, e che contiamo possano definire presto, insieme, ulteriori occasioni ed iniziative di comune impegno nazionale e meridionalista.

Di ciò sono lieto di dare pubblica testimonianza, rinnovando il ringraziamento al Presidente Napolitano per la sua sensibilità ed attenzione, ma anche per il messaggio che nell'odierna occasione Egli ci ha fatto pervenire, e di cui dò lettura.

---

\* Presidente della SVIMEZ.

*“In occasione della presentazione del “Rapporto 2008 sull'economia del Mezzogiorno”, rivolgo a Lei, gentile Presidente, il mio vivo apprezzamento per l'attività rigorosa di studio e di analisi svolta della SVIMEZ, sin dalla sua costituzione.*

*I rapporti annuali della SVIMEZ forniscono un contributo insostituibile alla conoscenza degli andamenti e delle prospettive dell'economia del Mezzogiorno e stimolano la riflessione critica su un tema che deve essere al centro del dibattito di politica economica.*

*L'esigenza di consolidare il processo di risanamento della finanza pubblica italiana in un contesto economico internazionale e nazionale particolarmente difficile, espone il Mezzogiorno a specifici rischi che possono essere fronteggiati solo da politiche connotate da un deciso orientamento verso l'attivazione di tutte le potenzialità delle aree meno sviluppate, così da utilizzare nel modo più efficiente le risorse disponibili.*

*In questo quadro diviene più urgente dare piena attuazione ai principi di autonomia finanziaria e di solidarietà fissati nel titolo V° della parte II della Costituzione, realizzando uno stabile e coerente sistema di governo della finanza pubblica, coordinato fra i suoi vari livelli.*

*Alla definizione di tale sistema il Mezzogiorno è chiamato a dare un contributo imprescindibile.*

*Si impone più che mai uno sforzo concorde delle istituzioni e delle diverse componenti politiche e sociali, al quale partecipino da protagoniste tutte le regioni del Mezzogiorno e delle altre aree del Paese.*

*Un impegno di questa portata richiede un elevato grado di consapevolezza, anche nell'opinione pubblica, un confronto aperto ed approfondito al quale il vostro lavoro fornirà uno stimolo e un apporto di grande rilievo.*

*Con questo auspicio invio i migliori auguri per la presentazione del “Rapporto 2008 sull'economia del Mezzogiorno” e per i vostri futuri impegni.”*

*Giorgio NAPOLITANO*

Il corale applauso che ha accolto il messaggio del Presidente Napolitano, non può che essere inteso come profonda sintonia del meridionalismo con l'impegno che il nostro Presidente della Repubblica assolve con sistematico equilibrio.

2. Il meridionalismo della SVIMEZ, legato alla lettura e comprensione dei numeri più che all'inseguimento delle non sempre chiare né significative astrazioni della politica, è oggettivamente testardo, nel senso che non si pone alla ricerca di continuamente nuove ipotesi tipologiche di obiettivi ed interventi – che peraltro rientrano nelle doverose responsabilità dei Partiti e dei Governi che essi esprimono, soprattutto perciò di quelli *elettivi*, e semmai di quelli *ombra*, fino ad ora peraltro gli uni e gli altri alquanto distratti da altre *priorità* da essi considerate più facili o elettoralmente più fruttuose –, ma insiste da sempre sulla necessità che il Paese si decida a scegliere ed adottare soluzioni strutturali capaci di porre rimedio al problema dei crescenti “*divari territoriali*”, ed a ciò che tutti tali molteplici differenziali quali-quantitativi sintetizza, e che noi chiamiamo “*dualismo*”, e che potremmo indicare evocando il crescente rischio di una sorta di accelerata “*disunità*” dell'Italia, i cui termini abbiamo sottoposto al Presidente della Repubblica, garante appunto della Costituzione e dell'unità dello Stato.

Lo scorso anno, al termine del dibattito sugli andamenti dell'economia meridionale ed italiana, ebbi ad insistere qui nel sottolineare l'assenza, per il Mezzogiorno, di un “*disegno nazionale di politica economica*”, per definire il quale avevamo vanamente sollecitato di intervenire nel dibattito alcuni tra i più autorevoli esponenti Parlamentari della maggioranza e dell'opposizione di allora.

La situazione di oggi – pur sotto vari profili assai diversa – è tale per cui sarebbe possibile partire ora da quelle stesse notazioni.

In effetti la SVIMEZ – che non può non ribadire le proprie perduranti preoccupazioni per gli andamenti dell'economia del

Mezzogiorno quali emergono anche quest'anno in termini di prodotto, di investimenti, di occupazione, e finanche dalle tendenze demografiche di lungo periodo dell'Italia –, ritiene di dover confermare le non favorevoli conseguenze ed implicazioni del “vuoto” nazionale in materia di politica economica, che pur non sarà certo di per sé in grado di dare pronta soluzione (comunque impossibile a breve, ma che sarebbe irresponsabile non avviare con rigore scientifico e con ogni possibile urgenza) ai problemi meridionali, ma che in ogni caso appare essenziale per fissare i punti fermi di un generale approccio italiano allo *sviluppo* ed alla *coesione*, in cui un riequilibrio strategico tra le spese in conto capitale *di base* ed *addizionali*, ed un nuovo equilibrio tecnico tra *incentivi* ed *infrastrutture* che siano effettivamente incisive e determinanti (e le città e l'economia di uno Stato-Nazione non vivono di solo arredo urbano, o di opere para-sociali o para-culturali, ma anche di grandi opere strategiche), e che si prospettino comunque necessari, all'interno di un quadro econometrico definito e coerente.

Una politica per l'Italia – ed è questo ciò che oggi serve a tutti gli italiani, e non politiche solo locali o settoriali – deve oggi essere insieme capace di risolvere sia i non pochi “*problemi*” presenti nel nostro Centro-Nord (che sono assai sentiti dalle sue popolazioni, come i risultati elettorali hanno confermato), sia quelli strutturali, che mantengono ancora irrisolta nel meridione la storica “*questione*” del Sud, peraltro neppure sentita ed affrontata dalla maggioranza del Paese come prioritariamente condizionante l'*unità della Nazione*; esigenza, quest'ultima, che è stata peraltro oggettivamente indebolita dalle spinte *localistiche* e tendenzialmente *federalistiche* che si sono diffuse negli ultimi decenni.

Le complesse responsabilità della politica nazionale verso i *problemi* presenti nel Nord, ed insieme verso la storica “*questione meridionale*” – dicevo nel 2007 e confermo oggi – non appaiono essere al centro dell'impegno dei Governi, che consentono vengano considerati *prioritari*, rispetto a quelli economici aventi carattere strutturale e strategico, *altri temi* – diritti civili; sicurezza nelle città; funzionamento dei tribunali e tempi della giustizia; esigenze ecologiche ed ambientali; modeste correzioni al sistema fiscale o

pensionistico; costruzione di piccole case popolari; sostegni alle situazioni di più grave povertà sociale – che dovrebbero far parte dell'ordinario impegno di progresso di una società mediamente ricca e mediamente avanzata come lo è l'Italia.

Di fatto il nostro Paese non è stato finora in grado di definire neppure le linee di un realistico e necessario programma di politica economica a lungo termine, che dal 1992 non ha trovato né nei vari Governi, né nel sistema istituzionale complessivo, punti e luoghi unitari di decisionalità, nello spezzettamento e nella disarticolazione e nella frequente ridefinizione delle sedi istituzionali, e nell'assenza per contro, nel Parlamento, di un unitario luogo di discussione e di ricerca di soluzioni, quale potrebbe essere una autorevole “*Commissione bicamerale sui problemi nazionali della coesione*”, che lo scorso anno ebbi ad evocare come necessaria, e la cui opportunità ribadisco anche oggi.

Su tali questioni – in ordine alle quali da decenni il Mezzogiorno ha dialogato con personalità ed esperti di diversa ispirazione e collocazione, con Regioni e territori, con imprenditori e con sindacati – la SVIMEZ esprime l'augurio che un più intenso ed efficace confronto si possa avere nel prossimo futuro, anche con più specifici ed impegnativi approfondimenti, nelle Commissioni Parlamentari, tradizionali o tematiche, della Camera e del Senato, di cui è certo opportuno rivedere ruoli e prassi, ma senza ridurre il Senato a mero megafono di *regionalismi* e *localismi*, contraddittorî con l'*unità* dello Stato, e con la doverosa *unitarietà* degli approcci nazionali.

Per quel che la storia della SVIMEZ ha rappresentato per oltre un sessantennio, non possiamo non confermare che la natura decisiva della questione strutturale del Sud – che resta “*problema aperto*”, come è stata definita dallo storico prof. Giuseppe Galasso – appare comunque tale da richiedere, con ogni consentita urgenza, una sorta di autorevole “*Conferenza Nazionale*”, in cui Parlamento e Governo, e le istituzioni specializzate, e la cultura migliore del Paese tutto, possano esprimere con rigore impegnative e se del caso contrapposte posizioni, non certo tuttavia solo meramente declaratorie e propagandistiche – magari con *slogans* di autocondanna, come “*il Sud deve salvarsi da solo*”, oppure “*non c'è nulla da fare finché c'è la mafia*”, oppure, “*in*

*fondo si sta facendo molto...*” –, ma entrando nel merito dei difficili problemi territoriali che condizionano la *coesione nazionale* da costruire, premessa ad ogni pur necessaria *socialità* e *sussidiarietà*, con le quali è doveroso evitare ogni confusione, gravi essendo i rischi della retorica delle parole.

Su tali temi ho ritenuto, dopo la tornata elettorale dell'aprile scorso, di sollecitare una riflessione dei Parlamentari italiani vecchi e nuovi, in qualsiasi circoscrizione eletti, inviando loro una lettera – che ritroverete ora riprodotta nel “*Quaderno SVIMEZ n. 16*” che vi è stato oggi consegnato – su *Passato, presente e futuro del dualismo Nord/Sud*; una sintesi, *storica, attuale e prospettica*, come aiuto *a capire, a riflettere e a decidere*, alla luce delle reali condizioni di disarmonico sviluppo in cui si trova il nostro Paese; ma anche come occasione per affermare il nostro convincimento in ordine alla entità, qualità e dinamica della spesa per lo *sviluppo* e la *coesione* in Italia, che deve poter contare su un flusso di *risorse ordinarie* parametrato al “peso naturale” dei territori e delle loro popolazioni, e su un adeguato e non incerto stanziamento – spendibile perché programmato e progettato *ex-ante* – di *risorse straordinarie* ed *addizionali*.

Noi della SVIMEZ non siamo *quantitativisti*, e non siamo quindi noi che abbiamo mai chiesto prioritariamente *soldi* per il Mezzogiorno, né abbiamo gridato di gioia per i 100 miliardi 2007-2015 destinati al meridione, senza vincolanti indicazioni di finalità strategiche, con la Finanziaria 2007. Ma riteniamo che un processo che voglia porsi – nel quadro di un nuovo “meccanismo di sviluppo” – l’obiettivo della *convergenza* verso la *coesione economica*, richiede tendenzialmente, nelle due macro-regioni del Paese, *pari condizioni* infrastrutturali, e afflussi di capitali che nella grande Regione meridionale *debole* e *in ritardo* non possono ovviamente che essere largamente *esterni*, nel senso che non possono formarsi certo e solo all’interno di un’area che – come il Mezzogiorno – si caratterizza insieme per un più basso livello di PIL e per una sistematica *sotto-dotazione* di fattori essenziali allo sviluppo produttivo; e ciò, pur presentando il Sud la disponibilità di fattori utili e determinanti per la crescita nazionale e locale.



Concludo queste generali notazioni ripetendo che la piccola SVIMEZ, quasi sola in passato nel perseguire e nel suggerire al Paese un *organico disegno di politica economica* – che è sicuramente assai ambizioso, ma che a noi appare necessario per *salvare l'unità della Nazione*, che temiamo possa correre elevati rischi, come una crescente letteratura relativa al Nord sottolinea fin nei proliferanti e provocatori suoi titoli, in cui si leggono parole come Ostilità, Rancore, Rabbia, Protesta, Rivolta, Secessione, Dividersi –, non ci sembra possa fare molto di più, se non continuare, finché risulterà utile e possibile, a predicare quello che crediamo essere *obiettivo e compito a lungo termine* dello Stato e dell'intera società nazionale.

3. Anche quest'anno proponiamo di mettere al centro del dibattito – che con questa introduzione intendiamo ora sollecitare tra gli esponenti politici delle attuali *maggioranza* e *minoranza* uscite dalle Elezioni dell'aprile 2008 che hanno ritenuto di accogliere il nostro invito – il tema della *coesione economica nazionale*. Vorremmo infatti che potessero essere resi espliciti i giudizi delle forze politiche italiane in ordine alla reale *priorità* ed *urgenza* – rispetto ai molti e troppo vari *temi* di cui ogni giorno i Governi dicono di doversi occupare sol perché lo hanno promesso agli elettori nei loro pur vaghi programmi – che esse intendono attribuire alla squilibrata *convivenza* e *coesistenza* della storica *questione meridionale*, con la cosiddetta *questione settentrionale*.

La prima “*questione*”, quella meridionale, appare caratterizzata dalla sistematica negatività delle condizioni del Sud, confermata dalla molteplicità dei dati economico-sociali che vengono rilevati dall'ISTAT e da tutti i centri e luoghi di osservazione della situazione economica e produttiva nazionale. In proposito non è irrilevante osservare e ricordare che da diversi anni non si è determinato alcun significativo avvicinamento strutturale tra i livelli di sviluppo del Centro-Nord e del Mezzogiorno, come documenta il *Rapporto SVIMEZ 2008* appena illustrato qui, ma anzi, con riferimento all'ultimo decennio, sono proprio le regioni *forti* del Centro-Nord ad avere fatto segnare tassi di crescita più sostenuti, evidenziando così un

aggravamento delle *divergenze* interne al Paese, unico caso in un'Europa che tende invece, sia pur lentamente, a *convergere*.

La seconda “*questione*”, quella settentrionale, riflette per contro – malgrado la maggiore crescita del PIL e dell'occupazione (che peraltro sollecita una elevata immigrazione) la accresciuta sensibilità delle aree storicamente *forti* ed *avanzate* dell'Italia verso i molti *problemi* che esse oggi sentono come limite alla loro produttività e al loro ruolo nei mercati concorrenziali, ma anche per le condizioni di vita in quei territori – la lentezza dei traffici, ad esempio, e fin la mancanza di sicurezza pubblica e privata –, che sempre più la stampa e la politica tendono ad identificare con le *priorità* cui Governo e Parlamento dovrebbero sentirsi chiamati a dedicarsi.

Provocatoriamente, e con grande franchezza, voglio rilevare che tutti i Partiti politici italiani hanno sempre tendenzialmente rifiutato di accogliere l'approccio macro-economico e strutturale dell'assai concreto meridionalismo della SVIMEZ, e che anche le strutture di ricerca e le Fondazioni gravitanti attorno ad alcuni Partiti si occupano generalmente di *altro*, tendendo, rispetto al *dualismo* Nord/Sud, a concentrare i loro giudizi sugli andamenti a breve e sulla congiuntura, o utilizzando anche i dati della pur essenziale “*spesa pubblica in conto capitale*” come mero indicatore dell'impegno – letto volta a volta con *ottimismo* o *pessimismo*, a seconda che in ciascun momento esse si trovino al Governo o all'opposizione –, ma certo poco valendosi di strumenti di analisi sofisticati ed a lungo termine, capaci di incrociare gli investimenti infrastrutturali e produttivi nel territorio – quelli *ordinari*, e soprattutto quelli *straordinari* e *strategici* – con il PIL, e con l'occupazione, e con le dotazioni ambientali, e con l'attrattività dei territori, e magari con le assai deboli tendenze degli investimenti esteri produttivi; per non dire dei mutamenti che si stanno registrando – come ho accennato – nella stessa demografia macro-territoriale e nazionale, che entro il 2050 vedrà aumentare di oltre 5 milioni gli abitanti del Centro-Nord, e diminuire di oltre 2 milioni quelli del Sud.

Dopo la lontana stagione della *programmazione* degli anni '50 e '60 [quella di Pasquale Saraceno e di Giorgio Ruffolo, di Paolo Sylos Labini e di Giorgio Fuà, di Ezio Vanoni e di Antonio Giolitti], non si è mai più assistito in Italia e nelle sue macro-regioni ad uno sforzo serio

di analisi economica. In effetti troppi governanti – salvo a diversi titoli Alcide De Gasperi e Giulio Pastore – sono stati in realtà travolti anch’essi dall’onda e dalla logica dei *sociologismi*, cioè degli approcci volta a volta troppo *quantitativi* o troppo *qualitativi*; troppo *economici* o troppo *sociali*; troppo *centrali* oppure troppo *localistici*; e da logiche di sviluppo volta a volta solo *dall’alto* oppure solo *dal basso*, che hanno distorto nel profondo fin la validità dei più costruttivi approcci storici all’unità dell’Italia.

Da questo punto di vista non è stato produttore quel che è avvenuto – dopo la crisi petrolifera dei ‘70 – con la progressiva vanificazione dagli anni ‘80 dell’intervento *straordinario* al Sud, e con l’esaltazione del *ritorno all’ordinarietà* quasi essa fosse un *valore*, troppi avendo espresso mal riposta fiducia che tradizionali e ordinari Ministeri – e Regioni nate dal nulla nel ‘70 – potessero essere in grado di agevolmente farsi carico dei difficili compiti connessi ad una necessariamente *forte* accelerazione dello sviluppo in aree non caratterizzate da dotazioni anche solo comparabili, per entità e qualità, a quelle delle aree già da tempo più *avanzate*, chiamate anch’esse a confrontarsi con sempre più vasti mercati mondiali globalizzati.

Nel clima determinatosi, non si dimostrò certo costruttivo l’impegno *micro* del centro-sinistra, che venne favorito da forti suoi spezzoni interni, *anti-centralisti* e a loro modo *para-federalisti*. Il Mezzogiorno fu così di fatto *abrogato* dalla politica nei primi anni ‘90; ed è certamente stato errore storico del centro e della sinistra, quando la destra contava relativamente meno di oggi, l’aver poi concorso a vanificare i pur positivi approcci [su cui esprimo riserve solo su alcuni *valori* e *massimali* adottati] dell’unico tentativo che vi è stato – sullo stimolo di C. A. Ciampi, ed attraverso il DPS di Fabrizio Barca – a ragionare in termini *macro*, seppure [qualità delle strutture DPS che si sono dedicate a valide analisi a parte, che meritano elogio] lasciandosi troppo prendere nella pania dei formalismi che anche l’Europa di Bruxelles ci ha imposto, quando anch’essa contribuiva a favorire i *localismi*, erroneamente confusi con validi *regionalismi*.

4. Questa non è certo la sede né per una analisi storica, né per distribuire *meriti* e *colpe*. Resta che oggi, a quasi 150 anni

dall'Unificazione politica dell'Italia nel 1861, il Paese è ancora economicamente *disunito* tra Nord e Sud, mentre sentiamo pesanti giudizi critici sulle “*troppo elevate risorse*” impiegate per un insoddisfacente *passato*, o che lo saranno per un non garantito *futuro* del Sud, riferite ora ai 100 miliardi iscritti dal Governo Prodi per il ciclo europeo 2007-2013, l'ultimo cui potremo attingere (per i gravi errori italiani di approccio, quali l'accettazione – per il c.d. “*Obiettivo 1*” – della *soglia* del 75% della *media* tra le Regioni Ue!); materia che abbiamo consentito venisse a lungo regolamentata senza alcuna incisiva e determinante presenza italiana, ed accettando quindi che *il Sud da sviluppare* – con il solo “*Obiettivo 1*”, ma non con il “*Fondo per la coesione*”, che si lasciò fosse riservato ad altri Paesi – sia ormai costituito solo – e per poco ancora – da 4 Regioni meridionali su 8.

E che faremo dopo il 2013? Quale sarà la chiave di un nostro originale *New Deal*, che non si traduca in una sistematica arbitrarietà di finti *progetti sponda* o di c.d. *progetti coerenti*? Manterremo i vecchi improduttivi parametri, e le regole dell'Ue? Quante risorse l'Italia vorrà e saprà impegnare, su fondi tutti propri e sul proprio PIL [che, quanto alla formazione di capitale pubblico, impegna oggi il 2.6% al Nord e l'1,5% al Sud], senza più stanziamenti comunitari da co-finanziare dopo il 2013? In quanto tempo ci si proporrà di cancellare l'onta internazionale del *dualismo* italiano?

La Germania, per la sua riunificazione Est/Ovest, seppe fare assai meglio!

O di tutto questo pensiamo di poter continuare a non parlare, pur essendo transitati dal *non-meridionalismo* di Prodi alle priorità *altre* di Berlusconi, ed alle priorità *federaliste* ed oggettivamente *nordiste* ed *anti-meridionaliste* di Bossi e delle Leghe, ai cui elettori del Nord anche la non piccola “minoranza parlamentare” specie del PD, al potere fino a ieri, guarda oggi (come li guardò – cattolici alla Piero Bassetti e comunisti alla Guido Fanti – nella iniziale fase *padana* degli anni '90) con eccessiva attenzione?

Mentre nel 1961 la SVIMEZ partecipava al Comitato per la Celebrazione dei 100 anni dell'Unificazione politica dell'Italia, e veniva chiamata a documentare statisticamente le dinamiche Nord-Sud emerse nel primo Secolo, oggi rileviamo che *altre* sembrano essere le

priorità degli organizzatori delle Celebrazioni nel 2011 del primo Secolo e mezzo, apparendo forse più importante garantirsi la presenza di storici attenti anche alla parentesi fascista, o il contributo – *anti-unitario*, di certo, e fuori comunque dalla Costituzione vigente – di chi ama ormai parlare di una “*Repubblica Federale Italiana*”, quasi fosse problema maturo, ed utile per tutti gli italiani.

E tutto questo avviene perché è stata cambiata la Costituzione autonomista del 1948, in cui il *sottosviluppo* e l'*arretratezza* meridionale erano iscritti con nome e cognome, e di cui sono stati riscritti fondamentali articoli del Titolo V° della seconda parte, intrisi di contenuti tendenzialmente *federalistici*, ai quali comunque andrà in Parlamento data applicazione, con la necessaria urgenza che la politica deciderà, e che noi non contestiamo certo, ma per definire operativamente i quali si dovrà traversare l'ancora poco esplorato “deserto” – legislativo prima e regolamentare poi – di un efficace *federalismo fiscale*, reso di non agevole praticabilità dalla difficoltà di trattare con pari sostanziale *equità* per un verso le Regioni Ordinarie fiscalmente più *deboli*, e per l'altro le Regioni a Statuto Speciale, che sono talvolta relativamente *ricche*, a cui a suo tempo vennero garantiti rilevanti e fin eccessivi privilegi. Sul *federalismo fiscale* molto la SVIMEZ – da sempre legata soprattutto all'idea che *cittadini e territori* debbano godere di pari o analoghe *opportunità e diritti*, che sono iscritti nella Costituzione – si è comunque per quasi due lustri impegnata, trovandosi poi anche vicina alla “*Commissione Vitaletti*”, di cui peraltro pochi oggi parlano. Così come pochi amano quantificare se le risorse nazionali saranno domani sufficienti, *insieme*, per il Centro-Nord e per il Mezzogiorno, per un *federalismo* che nel Nord vorrebbe gestire esso – by-passando lo Stato e la Costituzione, ed appropriandosi in prima istanza della larghissima maggioranza delle imposte che le leggi pongono a carico dei produttori locali, e fin dei consumatori, attraverso l'IVA pagata in quei territori – le risorse per il *federalismo fiscale* dell'intero Paese, ma anche per alimentare uno *sviluppo a più velocità*, comunque, inevitabilmente costoso (altro, temo, che “riduzione delle tasse”, come “*dividendo fiscale del federalismo*”!), e necessariamente contrastante con la razionalità e con i costi di un complesso disegno contestuale di riequilibrio strutturale

nazionale, che è ciò che il “meridionalismo” della SVIMEZ propone, considerandolo la *vera, doverosa* e più rilevante *priorità*, per un prossimo non breve futuro dell’Italia.

5. Perdonate, ad un italiano non più giovane e che ha superato gli 80 anni, i toni di un approccio forse sopra le righe, ma di cui non so chiedere scusa, perché è profondo il mio desiderio – la mia “*fame*”, direi – di poter ascoltare risposte chiare sul *futuro dell’unità economica dell’Italia* (e forse non solo di quella economica). In effetti, cerco risposte non generali ed evasive – o consolatorie –, che troppo tendono a *parlar d’altro*, nel senso che continuano a riferirsi alle molte *priorità* di una Italia che rischia purtroppo di essere considerata – dopo quella *geografica* – una mera “espressione” *politico-amministrativa*, ma che non è certo una unitaria e forte *realtà economica*, e che forse non è neanche più uno Stato-Nazione.

**Interventi  
nel “Dibattito SVIMEZ 2008”**





## Intervento di Domenico Cersosimo\*

Grazie, Presidente. Grazie alla SVIMEZ per l'invito, anche a nome del Presidente Loiero e dell'intero Esecutivo regionale.

I numeri crudi illustrati stamani, e tutti gli altri che sono presenti nel corposo Rapporto, ci dicono che la situazione macroeconomica del Mezzogiorno è assai preoccupante. Nel 2007 il Sud cresce poco: 0,7% contro l'1,7% del Centro-Nord il PIL; modesta è la capacità di accumulazione, appena lo 0,5% gli investimenti fissi lordi; la spesa delle famiglie è bassissima (0,8% contro 1,5%); la dinamica del terziario è frenata, soprattutto nelle città, cioè nei luoghi eccellenti dell'innovazione. Ciononostante, il Rapporto sottolinea la leggera riduzione del divario Nord-Sud, anche se attraverso la cosiddetta via "patologica": l'emigrazione crescente dal Mezzogiorno fa sì che il reddito procapite dei residenti risulti poco più alto.

La crescita nel Mezzogiorno è dunque lenta, lentissima. I fattori che la influenzano – secondo la SVIMEZ – sono soprattutto il deficit di capitale umano di qualità; la bassa spesa in ricerca e sviluppo sul PIL; la modesta occupazione femminile. Ma – documenta il Rapporto – lo sviluppo lento del Sud dipende anche dalla scarsa efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione meridionale, dalla presenza diffusa di criminalità organizzata e – aspetto sottolineato dal Presidente Novacco con molta forza, e che io condivido – dalla mancanza di politiche generali nazionali in materia di infrastrutture, istruzione, innovazione. Un ulteriore fattore di freno, è stato detto, consiste nello scarto tra la capacità di programmare spesa pubblica in conto capitale, e la capacità di realizzarla e, in più, da una frammentazione degli investimenti pubblici cofinanziati dall'Unione europea e, dunque, dal vituperato "localismo" degli interventi pubblici.

Il messaggio del Rapporto è chiaro: le difficoltà economiche e sociali del Mezzogiorno dipendono da fattori *strutturali*, sono insiti nel persistente carattere *duale* del capitalismo italiano, nel fatto cioè che vi sono due sezioni territoriali del Paese con assetti produttivi e istituzionali tendenzialmente asimmetrici e che, nel modello di

---

\* Vice Presidente della Regione Calabria.

sviluppo consolidato, tendono a riprodurre il *dualismo* economico. E' il *core* storico dell'analisi della SVIMEZ.

A margine, potrei schematicamente osservare, più da ricercatore che da amministratore, che la "arretratezza" persistente del Mezzogiorno potrebbe in qualche misura essere spiegata, oltre ovviamente che con la comparazione degli indicatori economici, anche con il "tipo" di indicatori utilizzati. In breve, l'uso di dati aggregati difficilmente riesce a dare conto degli avanzamenti e dei dinamismi interni al Mezzogiorno che, invece, potrebbero essere colti ricorrendo ad indicatori più "fini". Allo stesso modo, sistematiche osservazioni diacroniche dei "movimenti" economici infra-meridionali, affiancate alle comparazioni standard sincroniche tra i compacti aggregati Nord e Sud, potrebbero aiutare a fare emergere cambiamenti e dinamismi nel Sud oltre lo schema ossificante dell'approccio dualistico. Chiudo questa breve parentesi, che ci porterebbe sul terreno "freddo" dell'analisi economica del Sud e delle differenze interpretative, per concentrarmi su qualche considerazione "calda" sull'attuale congiuntura politico/istituzionale.

Il Rapporto non cade nel vuoto iperuranio; al contrario esce in giorni cruciali per la definizione della strategia di politica economica del Governo Berlusconi. Una strategia che le Regioni italiane giudicano negativamente e che, a mio avviso, peggiorerà la situazione economica del Mezzogiorno. L'intonazione politica della manovra Tremonti è di semplice cancellazione del Sud.

Nel DPEF, per la prima volta dopo decenni, scompare del tutto l'obiettivo quantitativo della spesa pubblica in conto capitale destinata al Mezzogiorno: era pari al 44% agli inizi del 2000, è stata successivamente ridotta al 41%, e oggi viene azzerata.

Viene di fatto liquidato, forse inconsapevolmente, il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione; viene appannata la sua missione di struttura strategica a supporto delle decisioni del Governo nella definizione delle politiche di riequilibrio territoriale; viene afflosciato come Agenzia a supporto e accompagnamento delle Regioni meridionali; viene del tutto deprivata la sua funzione di "produttore" di dati e informazioni puntuali sui risultati conseguiti dalle politiche di sviluppo.

Ancora oggi, a diverse settimane dalla formazione del nuovo Governo, non esiste una persona – né un ministro, né un viceministro, né un sottosegretario – che abbia la delega formale della politica di

sviluppo e coesione, interregionale e nazionale. Segnali eloquenti che ci dicono che il Sud non è più in agenda, che le attenzioni della politica economica sono rivolte altrove.

Ancora prima dei contenuti dei singoli provvedimenti, preoccupa la netta chiusura del Governo al dialogo con le Regioni e gli Enti locali. Il Governo presenta la manovra d'estate in maniera unilaterale, senza alcun confronto preventivo con le Regioni. Della manovra abbiamo conosciuto soltanto il saldo finale, i tagli del triennio per conseguire l'azzeramento del rapporto deficit/PIL nel 2011. Sul resto nulla o quasi, oppure una girandola di ipotesi quotidiane.

Le Regioni condividono la politica di risanamento finanziario, e apprezzano anche la scelta del Governo di anticipare la Finanziaria con provvedimenti *ad hoc*; ciò detto le Regioni hanno chiesto con forza di discutere dei contenuti, di affrontare l'analisi dei provvedimenti a parità di saldo, di contribuire insomma a decidere su cosa e come intervenire. Niente. Il Governo rifiuta ogni dialogo possibile.

Nel merito, la manovra Tremonti è una grandinata di provvedimenti assai dannosi per Mezzogiorno. Proverò ad elencarne qualcuno.

Decreto Legge sull'ICI. Si sottraggono di colpo risorse consistenti: più della metà della copertura ICI è fatto tagliando a piè pari investimenti infrastrutturali già destinati a Calabria e Sicilia. Dopo la protesta dei Comuni e delle Regioni, attualmente esiste soltanto una promessa di reintegro per quest'anno, ma nulla per i prossimi anni. Cosicché, si taglia un'entrata permanente con una copertura *una tantum*, il che implicherà inevitabilmente problemi di copertura finanziaria nei prossimi anni; si taglia un'entrata tipicamente "locale" per sostituirla con un tradizionale trasferimento "centrale"; si annullano opere pubbliche che stavano per partire, con promesse di reintegro negli anni a venire.

Decreto Legge 112. E' prevista una riduzione secca delle risorse per lo sviluppo e il riequilibrio territoriale: almeno 8 miliardi di Euro in meno; si tagliano circa 14 miliardi di fondi FAS, per la grande maggioranza destinati al Sud, attraverso un disinvoltato meccanismo di riaccantonamento e riprogrammazione di risorse. Si tagliano cospicui fondi del QCS 2000-2006 e si mettono le mani anche sulle prime due annualità del QCS 2007-2013. Dunque, fondi ingenti già allocati e

impegnati, se non in procinto di essere spesi, vengono sottratti alla normale programmazione per essere ricentralizzati in un cosiddetto “Fondo unico nazionale”.

Ciò naturalmente creerà grandi problemi. Innanzitutto perché non è chiara la nuova allocazione territoriale dei fondi accentrati. Non è chiara altresì la loro destinazione funzionale: c'è il rischio che risorse destinate a determinati settori considerati strategici dalle Regioni finiscano in una direzione opposta. Viene squilibrato il quadro unitario della programmazione e delle complementarità tra i diversi fondi alle diverse scale territoriali. Si annulla un faticoso processo istituzionale di costruzione dei programmi e della sottesa *governance* istituzionale: la programmazione dei PON e la stessa definizione operativa del FAS non è avvenuta nelle stanze chiuse dei ministeri, bensì è stato l'esito di una costruzione istituzionale sofisticatissima e laboriosa delle decisioni allocative attraverso un confronto serrato e lungo – alcune volte farraginoso e dunque ancora più lungo – di condivisione tra Ministeri, Regioni ed Enti locali.

Tutto ciò adesso rischia di essere cancellato, di ripartire con un nuovo processo decisionale che comporterà inevitabilmente un allungamento dei tempi degli investimenti pubblici e, non meno grave, un depauperamento di fiducia interistituzionale.

Il Decreto Legge 112 ri-centralizza altresì 14,5 miliardi delle cosiddette “risorse liberate” dai progetti compatibili che, anziché alimentare il flusso finanziario delle istituzioni che le hanno generate, finiscono in un indistinto Fondo unico centrale. Accade così che le Regioni e gli Enti locali che hanno previsto e impegnato queste risorse sono costretti a fare marcia indietro, ad annullare impegni sovente giuridicamente vincolanti.

Un altro problema gravosissimo per le Regioni è rappresentato dalle nuove regole sul Patto di stabilità interna. Le Regioni hanno chiesto a gran voce – come si dice in gergo – la “nettizzazione” degli investimenti comunitari, ossia lo scorporo – ai fini del calcolo delle voci che influenzano il Patto di stabilità – degli investimenti effettuati con finanziamenti comunitari. Nonostante la neutralità finanziaria sul bilancio pubblico della “nettizzazione”, il Governo impedisce lo scorporo. Paradossalmente, l'Ue accorda alle aree meno sviluppate finanziamenti destinati ad accelerare la crescita, e il Governo impedisce di escludere questa spesa strutturale dal calcolo del Patto. Se non cambia questa norma molte Regioni del Sud non potranno

rispettare il Patto di stabilità; la mia Regione – la Calabria – sicuramente sarà costretta a sforare, con la conseguenza che non potremo realizzare nuovi investimenti e, perdipiù, non potendo cofinanziare con risorse autonome la spesa comunitaria, sarà praticamente impossibile utilizzare i fondi Ue 2007-2013.

Trascuro per ragioni di tempo di illustrare i tagli contenuti nella manovra del Governo riguardo alla sanità, alla casa, ai beni culturali, all'istruzione, al fondo per la montagna, che contribuiranno a rendere ancora più acuta la situazione sociale ed economica del nostro Paese, e del Mezzogiorno in particolare. Sono convinto che questa manovra di tagli indiscriminati senza strategia, rischia di strozzare la già debole economia meridionale e di estendere l'area del disagio sociale.

Credo altresì che questa manovra non migliora l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica, come promette il Governo. Non basta ri-centralizzare o ri-modulare o ri-programmare la spesa. Nel campo della spesa pubblica nazionale e comunitaria per lo sviluppo, il Centro non è stato finora né più efficiente né più efficace delle Regioni. Al contrario, in svariati settori di intervento le politiche a regia centrale hanno conseguito risultati ancora più modesti delle Amministrazioni regionali e locali. Dunque, non basta ri-centralizzare la spesa per sperare in un incremento della sua efficacia ed efficienza realizzativa.

Per le modalità con le quali è disegnata e costruita, la manovra non incoraggia neppure l'assunzione di responsabilità istituzionali a livello locale. Avere testardamente escluso da parte del Governo ogni discussione e partecipazione delle Regioni e degli altri Enti locali rischia di avere l'effetto perverso di incoraggiare il disimpegno e la sfiducia, l'opposto cioè delle politiche pubbliche per lo sviluppo avviate in Italia dalla seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso che, pur con tutti i limiti, incoraggiavano il protagonismo e le responsabilità di Sindaci e presidenti di Province e Regioni. Infine la manovra, contrariamente alle intenzioni verbali del Governo, non favorisce le Amministrazioni virtuose, quelle con i conti a posto, quelle orientate alla crescita dei beni pubblici locali, dal momento che i tagli e le ri-modulazioni hanno un carattere indiscriminato e generalizzante.

La manovra e i documenti economici del Governo sembrano purtroppo non contemplare alcuna politica intenzionale a favore del Mezzogiorno. Il Sud viene semplicemente ignorato o meglio tagliato, ri-modulato, ri-centralizzato. Non si tratta soltanto, come ha sostenuto

il Presidente Novacco, della perdita di efficacia della politica nazionale per il Mezzogiorno; nel caso della manovra in discussione in questi giorni e dei primi provvedimenti del Governo Berlusconi, il Sud è rimasto semplicemente senza politica.

Paradossalmente, proprio oggi che l'economia meridionale avrebbe bisogno di politiche pubbliche di sostegno ben fatte, a scala centrale e a scala regionale e locale, per attenuare gli effetti delle turbolenze finanziarie globali, della disintegrazione dei poli produttivi distrettuali e del ridimensionamento delle grandi imprese, il Mezzogiorno viene lasciato solo. Senza politiche e con meno risorse. Il rischio probabile è che nei prossimi mesi il Sud indietreggi non solo per la pessima congiuntura internazionale ma anche per una cattiva politica economica nazionale. Una doppia penalizzazione che può indurre depressione economica e depressione socio-istituzionale.

## Intervento di Sergio D'Antoni\*

Voglio anzitutto ringraziare il Presidente Nino Novacco per avermi dato la possibilità di intervenire su temi che mi stanno assai a cuore. Voglio ringraziarlo anche e soprattutto per la passione e l'entusiasmo che, con il suo lavoro, quotidianamente, dimostra. Di questi tempi si parla tanto di ricambio generazionale, di giovani. Vedere tanta passione in un uomo che ha passato gli ottanta, deve farci riflettere. All'Italia servirebbero tanti trentenni con l'energia di Novacco per risolvere i problemi di cui parleremo in questa sede.

Da anni il Sud cresce meno del Centro-Nord e delle altre aree deboli d'Europa, che sono state il vero motore dello sviluppo in Irlanda, Germania e Spagna. Il Mezzogiorno resta un bacino ricco di potenzialità non sfruttate, verso cui dobbiamo orientare serie strategie d'intervento. È un dovere politico e nazionale: come ha ricordato qualche mese fa il Governatore Mario Draghi, il Paese non si riprende se il Sud non decolla.

Assumere tale presupposto vuol dire smentire uno dei luoghi comuni più diffusi, secondo cui, se parte la locomotiva del Nord, essa sarà in grado di trainare il Mezzogiorno e di portare l'Italia definitivamente fuori dal pantano della bassa crescita. Basta analizzare i dati presentati dalla SVIMEZ per capire come il differenziale di crescita del nostro Paese rispetto alla media dell'Unione sia invece largamente determinato dalla crescita insufficiente delle aree deboli.

Nel primo quinquennio degli anni 2000, infatti, sia le economie dei Nuovi Stati Membri (caratterizzati da livelli di partenza ben più bassi) sia le altre Regioni dell'Obiettivo 1 della Ue sono cresciute assai più della media europea. Le aree comprese nell'obiettivo "Convergenza" della Ue sono cresciute ad un tasso del 4,8% medio annuo, contro appena l'1,5% delle regioni del Mezzogiorno. In Spagna le regioni deboli fanno segnare un +6,5% (oltre 4 volte la crescita delle regioni "Convergenza" italiane), superiore di quasi un punto alle altre regioni spagnole.

Il Sud è forse l'unica, tra le aree cosiddette *deboli*, a non avere mostrato nella recente fase economica un tasso di crescita superiore al

---

\* Già Vice Ministro per il Mezzogiorno, nel Governo Prodi.

resto del Paese. I dati di recente diffusi dalla SVIMEZ confermano anche per il 2007 (per il sesto anno consecutivo!) un tasso di crescita del Mezzogiorno inferiore al Centro-Nord.

La verità è che il nostro Paese da troppo tempo non ha più creduto nel Sud e nelle sue possibilità di crescita. Non è stato perseguito con la necessaria determinazione un progetto di sviluppo complessivo capace di valorizzarlo. Altri paesi, invece, sono stati in grado di vincere la sfida del rilancio delle aree deboli. La Spagna e la stessa Germania hanno privilegiato nelle scelte di investimento proprio le zone più arretrate, attraverso grandi progetti di infrastrutturazione, e mostrando di credere nella capacità moltiplicativa dell'investimento pubblico. In entrambi i paesi si è realizzato un processo di convergenza, e allo stesso tempo un tasso di crescita più elevato che in Italia.

Perché l'Italia riprenda a crescere e offra dunque migliori opportunità a tutti i cittadini, occorre puntare sulle importanti risorse presenti nel Mezzogiorno. Oggi come mai, è necessario contrapporsi all'idea incarnata dal Governo Berlusconi, di un Meridione visto come un fardello di cui progressivamente liberarsi. L'Esecutivo sostanzia questa ideologia con sistematici tagli agli investimenti infrastrutturali e con una ipotesi sbagliata di "federalismo fiscale", improntata all'egoismo dei territori; ipotesi che, se applicata, porterà ad un ulteriore allontanamento nei livelli dei servizi a cittadini e imprese nelle due parti del Paese.

Il Sud è una terra di forti divari, complessa e disomogenea. Per aggredire di petto problemi strutturali generalmente assai antichi, occorre costruire tutti insieme una politica di coesione territoriale, partendo dalle revisione delle misure nazionali, locali e comunitarie. L'esperienza del Governo Prodi si basava su tre pilastri. Anzitutto, per la prima volta nel nostro Paese, si è adottata una programmazione unitaria, che comprendeva tutte le azioni finanziate con Fondi comunitari e politiche regionali nazionali (il FAS). L'esecutivo di centrosinistra aveva poi rivisto il sistema di incentivazione alle imprese, introducendo le *zone franche urbane* e l'automatismo del *credito d'imposta*. In terzo luogo vennero predisposti interventi specifici per i giovani laureati meridionali, al fine di arginare la fuga verso il Nord o verso altri Paesi.

Con l'avvento del Governo Berlusconi il processo avviato sembra essersi già bruscamente interrotto. I primi provvedimenti



varati dal centrodestra costituiscono un forte arretramento rispetto a quanto era stato fatto in quegli anni. Il decreto fiscale su straordinari e ICI E' stato il primo forte attacco al Mezzogiorno. La copertura finanziaria del decreto viene infatti garantita in larghissima parte da tagli di risorse destinate alla realizzazione di infrastrutture nel Mezzogiorno; in particolare, in Calabria e Sicilia. Su un fabbisogno per i due provvedimenti citati di circa 2,4 miliardi, circa 2 miliardi provengono infatti da stanziamenti del precedente Governo per interventi nel Mezzogiorno, che vengono così cancellati.

A questa misura si è presto aggiunto il DL 3 giugno 2008 , n. 97, che smonta il credito d'imposta per gli imprenditori del Sud, eliminandone di fatto l'automaticità. Con questa mossa il Governo cancella con un colpo di spugna la lunga trattativa condotta a Bruxelles per farsi autorizzare uno strumento pienamente automatico e differenziato sul territorio, una prima forma di fiscalità compensativa nel Mezzogiorno di grandissimo valore, che richiederà quindi una nuova rinegoziazione.

Terzo colpo al Meridione arriva con la manovra estiva, dove troviamo tre micidiali sforbiciate. La prima consiste in un taglio particolarmente sostanzioso proprio per la missione "Sviluppo e riequilibrio territoriale", oltre 1,7 miliardi di euro di riduzione nel 2009 (oltre l'80% del taglio previsto all'intero Ministero dello Sviluppo Economico); tale riduzione sale a 2,1 miliardi nel 2010 e a 3,8 miliardi nel 2011. La seconda consiste nella revisione delle agevolazioni agli investimenti previsti da "Contratti di Programma e Localizzazione", con conseguente blocco delle agevolazioni. La terza consiste in una profonda modifica della programmazione della spesa di sviluppo e coesione nel Mezzogiorno, attraverso una ri-programmazione delle risorse del Fondo aree sottoutilizzate.

La ri-programmazione riguarda complessivamente circa 29,2 miliardi di euro, una cifra piuttosto rilevante di cui però non si ha nessuna informazione sulla futura destinazione, al di là di una generica indicazione di "priorità" verso le infrastrutture. Ma soprattutto manca ogni garanzia che tale processo di ridefinizione consenta almeno di mantenere l'attuale distribuzione territoriale delle risorse. Solo un emendamento presentato dal Partito Democratico ha consentito, almeno per i primi due articoli, di inserire il vincolo della concentrazione dell'85% delle risorse del FAS nelle regioni meridionali.

Il quadro che emerge è molto preoccupante e conferma una impostazione fortemente nordista di questo Governo, cui l'opposizione dovrà contrapporsi con forza e determinazione. Siamo convinti che soprattutto nel Mezzogiorno vi sono maggiori spazi per la crescita produttiva. In primo luogo l'ampia disponibilità di forza lavoro giovane e scolarizzata fornisce in quest'area la base per accrescere il livello di competitività del sistema nel suo complesso e per tenere il passo con i mutamenti del contesto economico internazionale. Le esperienze internazionali ci rafforzano in questa convinzione.

La realizzazione di un rilancio del Sud, condizione perché l'intero Paese riprenda a crescere, richiede una riflessione sui contenuti della politica di sviluppo nei suoi aspetti quantitativi ma soprattutto qualitativi, su una ipotesi di "federalismo fiscale" compatibile con la natura *dualistica* del nostro Paese. Ma richiede anche una riflessione aperta sulle responsabilità che un nuovo protagonismo dei territori richiede alla classe dirigente meridionale.

## Intervento di Raffaele Lombardo\*

Anche da parte mia i complimenti per il Rapporto che la SVIMEZ ha presentato questa mattina, che si caratterizza, come sempre, per puntualità, obiettività e serietà, e che costituisce un contributo determinante, uno strumento fondamentale per la nostra azione politica e amministrativa. Il Rapporto ci offre una fotografia della situazione economica meridionale reale ed obiettiva, senza ottimismo o pessimismi; è la fotografia della realtà.

Il Mezzogiorno cresce poco negli ultimi anni, e soprattutto cresce meno sia rispetto alle economie del Nord del Paese, sia agli altri Mezzogiorni d'Europa, sia ad altri Paesi anche esterni all'Ue. Noi teniamo a valorizzare la serietà di questa vostra ricerca, ma soprattutto ogni giorno tocchiamo con mano la documentata realtà.

Piccoli e medi imprenditori della mia terra, che è la Sicilia, de-localizzano. Certo, per essi è scomodo, per la lontananza, andare verso aree di delocalizzazione quali ad esempio la Slovenia. Ma, come documentato nel vostro Rapporto, mentre noi siamo a “crescita zero”, il Marocco, la Tunisia e l'Egitto hanno una crescita dell'8%; ecco dove de-localizzano i nostri imprenditori. E questo per la verità non è un fatto positivo, per quello che ad esempio, in tali Paesi del Nord Africa, si sta sviluppando in agricoltura o nel turismo, viste le condizioni del mercato del lavoro e della fiscalità, particolarmente vantaggiose; come avviene anche nella vicinissima Malta.

È stato sottolineato, da chi mi ha preceduto, come e quanto cresce il divario fra Nord e Sud; tocchiamo con mano che ci sono poche imprese e produzioni; siamo un mercato soprattutto di consumo e di consumatori, e gli investimenti sono quasi nulli, soprattutto quelli esteri: abbiamo appena 11 Euro pro capite – almeno questo leggevo nel Rapporto dell'anno scorso – rispetto ai 250 del Nord e ai 1.500 dell'Irlanda, per citare un paese a fiscalità compensativa o diversa.

La disoccupazione, da noi, raggiunge livelli tali da favorire una emigrazione che riguarda soprattutto le nuove generazioni, determinando un impoverimento del “*capitale umano*”, cioè di una delle risorse insostituibili per la crescita del Mezzogiorno.

Le “nuove povertà” non riguardano gli extracomunitari, i *rom* o quant'altri. Io nella mia città vivo in centro, e mi affaccio su uno dei

---

\* Presidente della Regione Siciliana

mercati storici di Catania. A chiusura del mercato, vedo spesso che tra i rifiuti non rovistano gli extracomunitari; rovistano gli anziani miei concittadini: ecco perché sappiamo, ancor prima di leggerlo nel Rapporto, quanto elevate siano la povertà e la miseria.

Questa è la verità: il Mezzogiorno, dai primi anni '90, è stato di fatto cancellato dal dibattito politico, dal vocabolario delle scelte politiche. La seconda Repubblica, che prende il via più o meno in quegli anni, insieme a tutti i meriti che potrà vantare, al tempo stesso evidenzia un debito nei confronti del Mezzogiorno; così, mentre viene cancellato il Mezzogiorno dal dibattito politico, la politica euro-mediterranea viene anch'essa dimenticata nel contesto delle politiche europee; perché, se è vero che pesiamo poco rispetto al Centro-Nord, è anche vero che il nostro Paese, nel suo insieme, pesa poco nel contesto europeo. Devo dire con molta franchezza che anche questa idea dell'Unione mediterranea, che domenica scorsa è stata lanciata da Nicolas Sarkozy, mi sembra finalizzata, piuttosto che a rilanciare il processo di Barcellona, a riconquistare per la Francia rapporti forti e privilegiati con Paesi, magari ex colonie, con cui le relazioni economiche erano già abbastanza forti.

Passiamo dall'analisi, che non possiamo che condividere, alle concrete iniziative.

Presidente Novacco, io condivido pienamente la sua idea, sulla quale ci siamo intrattenuti ben prima della lettura anche di questo Rapporto, di politiche di macro-area. Le nostre iniziative, i nostri interventi che riguardano e che si localizzano dentro i confini amministrativi di questa o di quell'altra Regione ovviamente non sono sufficienti a risolvere problemi strutturali. L'idea della "Bicamerale per la coesione" che lei ha lanciato, è condivisibile, anche se non so se vi sarà la sensibilità necessaria perché si costituisca in Italia e nel nostro Paese, nel nostro Parlamento, una simile "bicamerale". Mi auguro che anche la proposta "Conferenza per la coesione" si faccia, e che questa intesa, questa politica comune delle Regioni del Mezzogiorno, possa vederci seduti insieme intorno ad un tavolo. Il Ministro per gli Affari Regionali, che concluderà il nostro dibattito, sicuramente sarà sensibile a questa proposta, che io credo sia un'idea che vada condivisa. Anzi dico che, per quanto mi riguarda, sono pronto ad aderire, e candido la mia Regione ad ospitare un primo appuntamento, perché ritengo che occorra fare il punto periodicamente, anno per anno, su questi temi. Questa è una prima iniziativa.

Una seconda: riguardo il tema delle necessità di maggiori risorse. Lo si fa – come leggiamo, peraltro, anche nel Rapporto – con l’ottimismo di chi sta al Governo o con il pessimismo di chi si ritrova all’opposizione. Il nostro atteggiamento cambia di volta in volta, c’è poco da fare. Io rivedo con piacere l’ex Ministro Bianchi, malgrado la sua ostilità ad un’infrastruttura alla quale i siciliani tengono assai, quale è il “Ponte sullo Stretto” di Messina. Quando venne ad inaugurare il nostro Aeroporto di Catania, regalai a Bianchi un carretto siciliano. Non escludo che ne regalerò tanti altri, prima che il “Ponte sullo Stretto” possa vedere la luce.

Il Vicepresidente della Regione Calabria, così come l’on. D’Antoni, hanno ovviamente voluto sottolineare in questa occasione le pecche, le carenze delle scelte dell’attuale Governo. Per quanto riguarda le risorse sottratte alla Sicilia e alla Calabria per garantire la copertura dell’ICI abbiamo avuto assicurazione dal Governo che avremo comunque garantita la prima annualità entro quest’anno.

Vengo ad un altro argomento. Come facciamo a passare da risorse 50 a risorse 100?

Dobbiamo cercare di essere coscienti. Prima di iniziare questa mia esperienza al Governo della Sicilia – che non è una cosa da niente; grande onore ma anche grande onere – non me ne rendo conto; passare da 50 a 100 dipende da noi, cominciando finalmente a fare qualcosa che non si limiti al rivendicazionismo, che non si limiti al fatalismo, e che non si limiti ad un assistenzialismo, per cui tutto ci piove dall’alto. Io, almeno dalle mie parti, lo posso fare, soprattutto perché c’è uno Statuto speciale che me lo consente. Io sono convinto che la semplificazione burocratica, che trasforma la burocrazia da nemico numero uno dell’impresa in uno strumento di aiuto e sostegno *per lo sviluppo*, si possa e si debba fare dovunque.

Quanto agli sprechi, ringrazio Dio di aver trovato il vincolo del Piano di rientro della spesa sanitaria, per cui se entro il 30 settembre 2008 non portiamo a Roma i conti in ordine, subiremo l’onta del commissariamento. Se non avessimo avuto questa spada di Damocle sulla testa, non ci saremmo resi conto che è una obiettivo vergogna spendere (se vogliamo usiamo il termine più corretto: *sperperare*) il 60% del bilancio per una spesa sanitaria a cui non corrisponde una qualità di servizi altrettanto alta. Ecco come si passa da 50 a 100: attraverso la riqualificazione del bilancio della mia Regione, così come di quello delle altre, perché questo è un tema che riguarda la gran parte delle Regioni meridionali.

Anche su questo potremo confrontarci e fare un'analisi che, piuttosto che essere soltanto un'autocritica, dovrà portarci naturalmente ad essere consequenziali, adottando provvedimenti e scelte anche molto impopolari, se serve, perdendo quote di consenso cospicuo. Io credo che ciò serva e che abbiamo il dovere di farlo. Ma come riqualifichiamo questa spesa, se ci accorgiamo che, sanità o non sanità, il 50-70% delle nostre spese riguarda gli stipendi e le indennità al personale, cioè a dire decine di migliaia di dipendenti? Riqualificare i bilanci vuol dire farlo con consenso, con la condivisione del sindacato. Io lo sto ottenendo, sto lavorando su questo. Riallocare meglio le risorse umane, riqualificarle, aggiornarle, riformarle professionalmente, ed impiegarle meglio. Così come può voler dire anche tagliare qualche decina di enti, di agenzie di troppo che vivono o vivacchiano nelle nostre regioni; questo vuol dire anche spendere meglio i Fondi strutturali.

Abbiamo percentuali di spesa basse. Io sto facendo salti mortali per arrivare a spendere tutto quest'anno. Siamo partiti per la verità 4-5 mesi fa da percentuali ancor più basse. Devo confessare a me stesso che non posso essere soddisfatto soltanto se raggiungo il 100%. Nel senso che i progressi riguardano il punto di vista quantitativo, ma non quello della qualità di questa spesa, perché ci stiamo barcamenando, utilizzando progetti che si chiamano "progetti sponda". So bene che se un progetto prevede un investimento di un miliardo di euro nella forestazione, non vuole dire veder riforestati 1 milione di ettari della mia terra. Se poi andiamo a guardare a proposito della qualità, vediamo che magari il 99% di quella somma viene speso per pagare i manutentori, e si finisce col costruire non 1 milione, bensì solo pochi ettari di bosco.

Ecco cosa noi siamo tenuti a fare: contribuire seriamente, e pretendere dal Governo che la lotta alla inefficienza così come quella alla criminalità sia vinta. Il "Ponte sullo Stretto" di Messina lo faremo entro 10 anni, così come ci batteremo perché si ottenga la fiscalità *speciale* o *compensativa*; occorre chiederla con forza all'Europa. I Fondi strutturali, che storicamente dovrebbero consentire che anche l'imprenditore palermitano ottenga un 50% di contributo per mettere su un'impresa, non sono anch'essi un aiuto di Stato? Non sono violazioni alla concorrenza rispetto all'imprenditore esterno? Insomma è la stessa cosa. Solo che, come l'Irlanda ci insegna, funziona certamente meglio il sistema di aiuto allo sviluppo basato sulla fiscalità.

Dobbiamo porre una data certa entro cui pretendere che si concluda una volta per tutte la lotta alla criminalità.

E in verità, poiché siamo nel terzo millennio, è giusto che le nostre Polizie, la nostra Magistratura, si avvalgano di strumenti più sofisticati. Ci accorgiamo che, grazie a Dio, nella nostra comunità, nella nostra società, non ci sono soltanto gli imprenditori a reagire contro la criminalità. C'è una presa di coscienza ed una reazione forte sul piano della legislazione. Possiamo aiutare chi reagisce, piuttosto che chi si piega. Ma allora cerchiamo di farla fuori una volta per tutte questa criminalità. E, ad un tempo, utilizziamo al meglio ogni dotazione ordinaria e straordinaria, compresi i Fondi strutturali, per il cui impiego non mi scandalizzo che ci sia una “cabina di regia” e che si lavori in termini di macro-area, e che il Governo ci stia vicino; perché se ci confrontiamo e ci rendiamo conto che, piuttosto che dotare di infrastrutture più moderne il Nord o l'estremo occidente della Sicilia, è opportuno fare l'alta velocità a Napoli o a Bari, non vedo perché – se serve alla macro-area del Mezzogiorno – io non dovrei essere d'accordo, e non dovrei dire di sì.

Quanto alle celebrazioni dell'Unità d'Italia, credo, Presidente, di aver letto nelle sue parole un certo rammarico. Io parteciperò, ma non sarò molto lieto nel festeggiare nel 2011 i 150 anni dell'Unità d'Italia; e l'ho detto l'altro giorno ad un mio amico e collega Presidente del Nord, che ha usato per la verità toni abbastanza pesanti e oltraggiosi nei confronti del Mezzogiorno. Io non voglio fare il processo all'Unità, anche se talvolta, su qualche mia battuta, su qualche mia affermazione, si sono accese delle polemiche. Dico semplicemente una cosa a proposito della emigrazione. Vedete: i custodi gelosi – meno male – della purezza dei nostri dialetti, sono gli emigrati. Le famiglie degli emigrati – negli Stati Uniti come in Argentina, in Australia od anche in Nuova Zelanda – custodiscono inalterato il nostro dialetto. Da noi qualche francesismo o inglesismo entrano, e piano piano cambiamo la nostra lingua o dialetto. Ora si dà il caso che eredi di 4<sup>a</sup> e fin 7<sup>a</sup> generazione degli emigrati italiani in quei lontani Paesi parlano il dialetto più o meno con purezza. Si sono trasferiti e sono andati via prima dell'Unità e parlano il dialetto veneto, friulano, piemontese. Gli eredi degli emigrati italiani post Unità d'Italia, poi fine secolo, e poi prima e dopo della prima e della seconda guerra mondiale, parlano invece il pugliese, come il calabrese, o come il siciliano. Ecco perché io non mi sento di festeggiare questi 150 anni.

Ultima annotazione: Presidente, non è che non possiamo e non dobbiamo pretendere che i fondi per il Sud siano *aggiuntivi*, invece che – come sono – solo *sostitutivi*, e che quella percentuale del 35% piuttosto che del 38%, che sarebbe più attagliata alla percentuale della nostra popolazione e del nostro territorio, cresca. Ma come lo facciamo? Guardate, abbiamo due alternative. O aspettarci il miracolo, e cioè che quel Mezzogiorno che è stato politicamente “abrogato” torni al centro del dibattito, e nasca una coscienza nuova, e ci si convince tutti che il Paese riprende lo sviluppo solo se si punta sul Mezzogiorno; oppure occorre che ci organizziamo politicamente, alla vigilia di un federalismo che comunque noi avremo.

Io non lo vedo per niente male, per la verità, questo federalismo. Ci vogliono certamente meccanismi di perequazione e di solidarietà tra i territori del Paese. Ma una fase nella quale, al rivendicazionismo e al fatalismo subentri il senso di responsabilità e del dovere, io credo che serva assai a noi, al Mezzogiorno, perché ci stimolerà a far meglio, e ad usare meglio le nostre risorse, che spesso sprechiamo.

Noi lamentiamo che le Leghe sollevano il tema della “*questione settentrionale*”, mentre – al di là dell’alternante pessimismo e ottimismo di chi governa e di chi è all’opposizione – dal ’90 ad oggi la sostanziale cancellazione del Mezzogiorno dal dibattito di politica economica non è venuta meno, e in fondo il divario Nord-Sud è cresciuto. Credo allora che dobbiamo organizzarci politicamente come una forza del territorio. Intendo dire con questo che, così come fa la Lega al Nord, occorre che anche noi impariamo a difendere le nostre ragioni, e ci facciamo valere. Questo non vuol dire far saltare l’Unità del Paese; questo vuol dire presentarci all’appuntamento con il federalismo attrezzati, e con la possibilità di avere – avendo fatto il nostro dovere, ed avendo riacquisito quella credibilità che molto spesso noi stessi abbiamo concorso a perdere – ciò che ci spetta.

In caso contrario – fra uno, due o cinque o ancor più anni – non ci resterà che lamentarci; e non so quanto serva lamentarsi, neppure contro il famoso “*destino cinico e baro*”.



## **Intervento di Raffaele Fitto\***

Grazie, Presidente Novacco. Ringrazio a nome del Governo la SVIMEZ per l'invito e per l'occasione che abbiamo di riflettere su un Rapporto articolato, che ci porta a diverse considerazioni e che analizza in modo specifico delle situazioni che suscitano grave preoccupazione per il Mezzogiorno. Il Rapporto evidenzia dati che potrebbero apparire freddi e preoccupanti e, al tempo stesso, svolge un'analisi con motivazioni e ragioni profonde.

Avendo ascoltato alcuni interventi squisitamente politici, in qualche caso volutamente polemici, e non condividendoli, ritengo che il tema dell'incontro odierno sia invece un tema un po' più articolato, che dovrebbe farci riflettere sulle ragioni e le cause per le quali ci troviamo in questa situazione, perché sarebbe singolare e curioso che a un Governo insediato da due mesi venisse presentato il conto di un Rapporto così articolato, che parte da molto lontano e che ha ragioni profonde. Lo dico perché apprezzo le considerazioni del Presidente Novacco, che personalmente seguo da molti anni – i “*Quaderni della SVIMEZ*” per me sono un utile riferimento, un approfondimento politico, legato anche alle questioni del Mezzogiorno di carattere statistico e di analisi –; lo dico a lui perché anche nelle sue riflessioni ho colto molto positivamente una considerazione che nasce da un impegno sincero, profondo, collegato ad una situazione, quella del Mezzogiorno, per la quale a distanza di molti anni emergono ancora fattori, se possibile, di maggiore criticità rispetto al passato; e ciò ci pone di fronte alla necessità di riflessioni urgenti e stringenti.

Voglio solamente rappresentare molto brevemente alcuni contenuti, prima di entrare nel merito della manovra economica della quale noi stiamo parlando, cercando non di guardare alla singola polemica, ma guardando alla situazione complessiva del nostro Paese e anche a quello che sta accadendo nel mondo. Penso che gli accadimenti di carattere internazionale a livello economico abbiano considerevole incidenza sulla crescita del nostro Paese e quindi in modo particolare sul Mezzogiorno. Proprio per questo credo sia necessario effettuare qualche valutazione per evitare, invece, di

---

\* Ministro per i Rapporti con le Regioni.

trasformare ogni singola occasione di confronto nell'individuazione di una qualche responsabilità - che io non intravedo nemmeno nell'ambito di questi provvedimenti ai quali si è fatto riferimento - alimentando una contrapposizione politica che credo rischia di costituire un'occasione perduta per il Mezzogiorno del Paese. Condivido alcune riflessioni del Presidente Raffaele Lombardo, sul fatto che debba svolgersi nell'ambito della classe dirigente del Mezzogiorno un confronto di merito per cercare non di individuare forme di contrapposizione, che non servono a nessuno, ma per capire come rappresentare al meglio - e in modo credibile - le posizioni del Mezzogiorno, anche sulla base delle analisi in nostro possesso.

La manovra economica di cui stiamo discutendo e che stiamo approvando è una manovra economica con un obiettivo di carattere generale, che è un obiettivo condiviso dal precedente Governo e ribadito da questo: il pareggio del deficit di bilancio al 2011. Questo lo si ottiene con diversi interventi, uno dei quali è il taglio della spesa pubblica che nella maggior parte dei casi è molto improduttiva, sulla quale noi dovremo riflettere con molta attenzione. Il provvedimento del Governo non interviene contro nessun ente locale specifico, ma in modo proporzionale suddivide e ripartisce il taglio della spesa pubblica fra i Ministeri, le Regioni e il sistema delle Autonomie locali, individuando delle modalità che sono quelle collegate all'analisi che stiamo effettuando. Diversamente non si riuscirebbe a comprendere per quale motivo si evidenziano in modo chiaro tutti gli esempi e le situazioni di spesa pubblica improduttiva, salvo poi urlare ogni qualvolta c'è un intervento che riduce questa spesa pubblica improduttiva.

Faccio solo un esempio riferito a questa manovra e mi ricollego a una delle cause principali alle quali si fa riferimento nel Rapporto e che è anche uno dei temi principali della nostra riflessione sul Mezzogiorno che racchiude per grandi linee l'incapacità del sistema meridionale, nelle sue diverse articolazioni, rappresentando quindi in modo abbastanza significativo il tema della qualità della spesa. Esistono una serie di articoli che sono stati inseriti - tre in modo particolare - in questa manovra economica e che pongono alcuni problemi relativi all'impiego delle risorse per le aree sottoutilizzate e delle risorse comunitarie del 2000-2006, le così dette risorse "liberate". Questo esempio si collega al fatto che, e la SVIMEZ non può che concordare sui dati di carattere generale, la spesa storica in

conto capitale per il Mezzogiorno è inferiore a quella che dovrebbe essere, e questo è un dato oggettivo. Penso, però, che noi abbiamo l'esigenza anche di fare una riflessione preliminare su quella spesa che oggi viene attribuita, e che non è adeguata alla percentuale che ci spetterebbe. Qual è la capacità di spesa? Entrerò successivamente nel merito della qualità della spesa. Perché non vorrei che ci preoccupassimo di riempire il secchio d'acqua fino all'orlo non preoccupandoci del fatto che questo secchio è pieno di buchi e quindi l'acqua esce fuori, cosicché non riusciamo a comprendere quali siano i risultati che produce questo tipo di intervento.

Possiamo elencare alcune cifre su questo punto, evidenziandole con molta chiarezza, crudezza e realismo, perché diversamente inseguiamo soltanto una polemica politica che non ci serve. Vogliamo parlare di quel 60% del livello della spesa rispetto alle risorse programmate, al quale il Rapporto ha fatto riferimento per il ciclo 2000/2006 e della difficoltà di rendicontare entro il 31 dicembre di quest'anno altri 11 miliardi di euro per completare la programmazione?

Con la certezza assoluta, metodo corretto dal punto di vista comunitario, che aumenterà di non poco la quota relativa alle risorse "liberate", possiamo ragionare sull'ipotetica quantificazione di queste risorse che sono quelle del 2000-2006, nelle quali con i *progetti sponda* si è rendicontato, e quindi sono state incamerate senza nessun impegno, perché manca un impegno giuridicamente rilevante all'interno della programmazione. Per quanto ci riguarda non vogliamo esprimere una riflessione critica o problematica sul fatto che ci sono risorse nazionali e regionali – quindi è l'intero sistema che non funziona – che si aggirano intorno, al momento, ai 14 miliardi di euro, e che non sono stati spesi con quelle modalità per le quali erano stati impegnati e programmati.

Noi vogliamo dire oggi, per fare un'analisi reale e veritiera, che siamo al luglio del 2008 e che la programmazione 2007-2013 doveva iniziare a spendere il primo gennaio del 2007, e che già ci stiamo avvicinando alla data del 31 dicembre 2009 nella quale 5 miliardi di Euro, circa saranno di nuovo costituiti da risorse *liberate*, senza che ci siano dei progetti pronti. Questo quadro di riferimento è un quadro che non deve portare alla polemica politica ma ad una riflessione profonda tra le classi dirigenti del Mezzogiorno, senza inseguire la polemica dell'oggi, e aprendo invece una riflessione ampia che – in forma

graduale – serva a fare autocritica dal livello centrale a quello periferico, da una parte politica all'altra, a 360 gradi, per comprendere che ci sono diverse questioni che non vanno.

Il Presidente Novacco richiamava la programmazione relativa alla fine degli anni '90, quando si programmò Agenda 2000. Anche su questo punto mi permetto di esprimere un giudizio, avendo vissuto direttamente quella fase e, al tempo, condividendola. Quindi non sto facendo una critica ad altri. In quella fase si fece la programmazione di Agenda 2000, che fu rappresentata come la soluzione dei problemi del Mezzogiorno, come lo strumento di principale efficacia per risolvere quei problemi; e su quello schema erano d'accordo i partiti politici, le istituzioni locali, le istituzioni nazionali, il Governo, i sindacati, cioè tutta la concertazione che partecipò a quella predisposizione. Possiamo dire, a distanza di un po' di anni, che quella analisi e quella condivisione dell'intero sistema Paese e dell'intero sistema istituzionale ha prodotto gli effetti sperati? Sicuramente no. Ma se noi non partiamo da questa analisi, se noi non entriamo nel merito, e cerchiamo di giustificare il tutto individuando una contrapposizione con la Lega, questo giustifica qualsiasi argomento? E può consentire di nascondere o di voltare pagina rispetto a quelle che sono le grandissime inadempienze dell'intero sistema del Mezzogiorno nell'utilizzo di queste risorse?

Su questo, vogliamo fare una riflessione un po' più articolata? Vogliamo cercare di comprendere in che modo possiamo affrontare queste questioni?

Il Governo non si sta ponendo il problema di espropriare nessuno. Se noi, anziché dire cose in questo Convegno con un taglio prettamente politico, leggessimo gli articoli del Decreto Legge del Governo, evidenzieremmo dall'interno degli articoli che c'è un obiettivo, d'intesa con le Regioni, di riprogrammare queste risorse affrontando una delle grandi questioni, che è quella di evitare la continua parcellizzazione degli interventi per concentrarci su alcuni interventi strategici. Altrimenti, l'alta velocità e capacità Bari-Napoli – per fare un esempio – non la finanzia nessuno, ed egualmente altre grandi opere non le finanzia nessuno, se noi continuiamo a riassegnare senza una strategia, senza una visione, queste risorse, sulla base di interventi specificatamente di livello locale, di dimensioni minime e sicuramente non di carattere strategico. Su questo dobbiamo aprire il confronto. Su questo è giusto immaginare la riflessione della SVIMEZ

come un'analisi articolata e come una proiezione rispetto ad alcune questioni che io ho ascoltato durante la presentazione del Rapporto, e che sono elementi di preoccupazione. Cosa fare dopo il 2013? Rispetto al tema dell'ampliamento dell'Unione europea: i dati collegati alla mancanza di capacità di attrazione degli investimenti nel Mezzogiorno, che possiede gli strumenti finanziari per agevolarli, rispecchiano il contesto in cui il Mezzogiorno si trova, nel quale il contemporaneo ampliamento dell'Unione europea crea in quei Paesi dell'allargamento non solamente strumenti sostanzialmente analoghi, ma anche condizioni di costo del lavoro oggettive che già di per sé basterebbero a spiegare una maggiore attrattività di risorse. Allora, è su questo che bisogna riflettere, su cosa fare in prospettiva rispetto all'ampliamento dell'Unione europea, sulla proiezione Euro-Mediterranea. In relazione a ciò la nostra capacità di programmazione dell'intervento potrebbe ritagliarci un ruolo all'interno del Mediterraneo. Anche rispetto alle grandi infrastrutture ed a quelle medie collegate si può realmente individuare una soluzione, una capacità di intervento che possa dare un ruolo e una prospettiva al Mezzogiorno d'Italia. Su queste questioni penso che sia importante immaginare una fase di riflessione, anche perché il concetto della responsabilizzazione della classe dirigente e della qualità della spesa è il concetto sul quale dobbiamo confrontarci. L'ha detto facendo alcuni esempi, che condivido pienamente, il Presidente Lombardo. Noi dobbiamo cercare di comprendere anche queste questioni, relative ad un giusto approccio al tema del "federalismo".

Senza andare dietro a semplificazioni giornalistiche, ritengo che il Governo stia varando un disegno di legge sul "federalismo fiscale" che non sarà un modello territoriale di una Regione in particolare, ma sarà un modello di consenso che avrà l'obiettivo di tenere insieme questo Paese e di garantire quelli che sono i principi costituzionali dai quali non si può prescindere. Su questo penso non ci sia alcun dubbio. Andando nel merito, ritengo che forme differenti non potrebbero giustificare una possibilità di approvazione né una percorribilità, perché alcune ipotesi che possono rappresentare dei punti di partenza di alcune forze politiche, secondo il mio punto di vista, al di là dei giudizi, non hanno una percorribilità. Ciò di cui parliamo avverrà nei prossimi giorni, per cui potremo verificare nel merito come sarà garantito, all'interno di un disegno di legge che affronterà il tema del federalismo fiscale, quel livello di perequazione,

di garanzia dei livelli essenziali di assistenza, che sia in condizione di procedere non aumentando le differenze nel Paese. Se così sarà, penso che all'interno di questo disegno alcuni principi non dobbiamo farceli indicare da altri, ma dobbiamo cominciare a chiederli noi, rappresentanti del Mezzogiorno.

La perequazione è giusto rivendicarla, ma bisogna prevedere un principio di accompagnamento. La perequazione ha una tempistica e ha anche degli obiettivi. Il processo di miglioramento della qualità della spesa è un tema che noi dobbiamo porci con molta forza; diversamente, rischiamo vanamente di costruire qualche polemica di carattere politico, ma che rispetto ai temi che questo Rapporto ci pone, rispetto all'analisi fortemente preoccupante e rispetto alle considerazioni che sono quelle di una lettura analitica del contesto del Mezzogiorno, non ci fa comprendere come individuare un meccanismo che accompagni la responsabilizzazione della nostra classe dirigente, che accompagni la qualità della spesa, in materia sanitaria come in materia di pubblico impiego, perché non si giustifica in nessun modo che una Regione a parità di abitanti abbia il triplo di dipendenti pubblici.

Così come anche per la sanità io penso sia ineludibile il processo di risanamento e riorganizzazione. Il paradosso è che noi abbiamo una situazione nella quale si produce il deficit più alto e la più alta percentuale di mobilità passiva, cioè i cittadini delle regioni del Mezzogiorno che producono il deficit, vanno nelle regioni del Nord per curarsi. Sono dati oggettivi sui quali non si può non riflettere. Non sono considerazioni politiche. Allora, una volta elencati i problemi, bisogna individuare la proposta. Personalmente, io mi affanno sin dalla campagna elettorale - e quindi in tempi non sospetti - a spiegare che ci sono delle materie come la riforma costituzionale, il federalismo fiscale, la legge elettorale, sulle quali sarebbe auspicabile che le forze politiche procedano con un percorso unitario all'interno del Parlamento. Perché gli esempi passati ci consegnano delle forzature sbagliate; perché anche il Titolo V, la modifica della Costituzione, ci ha consegnato nel processo di rallentamento della spesa un bel contributo; perché i numerosi ricorsi alla Corte Costituzionale scaturiti dalla legislazione concorrente su alcune materie hanno paralizzato in molti casi gli interventi, creando una condizione di incertezza per tanti imprenditori. Perché un imprenditore straniero dovrebbe andare in una Regione che fa una

legge regionale che il Governo impugna o viceversa - se il Governo fa una legge per la Regione - la impugna la Corte Costituzionale? Perché dovrebbe immaginare che il suo investimento stia fermo due anni fino al pronunciamento della Consulta su questa contrapposizione? Io penso che un imprenditore la riflessione più semplice che fa è quella di andare ad investire da qualche altra parte.

Se noi abbiamo l'obiettivo di inserire su questi temi una riflessione di carattere ampio che sia, come si usa di dire, bipartisan, cogliamo comunque la parte che potrebbe essere utile. Ritengo che il tema del Mezzogiorno si inserisca in questo terreno, e quindi sono d'accordo con la proposta che la SVIMEZ fa di un momento di approfondimento, di riflessione più ampio, per cercare di individuare le modalità con le quali oggi, alla vigilia di una partita molto importante, si possa non tanto discutere sulla rivendicazione su questo o su quell' intervento, ma cercare di capire come si possa finalmente fare una verifica e un monitoraggio delle risorse disponibili, per concentrarle su una programmazione che sia di concerto fra le Regioni e il Governo, che abbia una visione più ampia e che possa realmente finanziare quegli interventi infrastrutturali innanzitutto, ma complessivi di carattere strategico, che di per sé in molti casi - penso ai trasporti come all'acqua - hanno una dimensione già interregionale. Perché molti degli interventi necessari nel Mezzogiorno non hanno una dimensione regionale, ma riguardano una dimensione interregionale e quindi c'è bisogno inevitabilmente di mettersi intorno ad un tavolo per cercare di individuare soluzioni. Poi possiamo anche cercare di capire dove i problemi e i ritardi sono stati generati; possiamo anche cercare di comprendere, o arrabbiarci, quando si dice che manca la progettazione, ma purtroppo in alcuni casi è così. Purtroppo in alcuni casi noi non abbiamo la capacità di spendere le risorse. Purtroppo se andiamo a vedere la quota delle risorse liberate, cioè dei progetti sponda, verificiamo, sulla parte di competenza nazionale in particolare, che la voce più grossa è quella delle infrastrutture, e quindi evidentemente questa incapacità esiste e nel Mezzogiorno trova il suo punto più elevato di problematicità. Allora penso che su questo sia necessario, a poca distanza dalle elezioni e a molto tempo da altre elezioni che abbiamo di fronte, mettersi realmente intorno ad un tavolo, analizzare profondamente e seriamente le cose che non vanno, raccogliere suggerimenti importanti che emergono da questo Rapporto e costruire un percorso che sia

realmente in grado di incidere positivamente su quelli che sono i problemi strutturali di questa parte del Paese. Su questo sono convinto che ci siano tutte le condizioni per lavorare positivamente.

Il mio auspicio è che si metta da parte l'eccesso di polemiche e si individui una forma per ragionare, partendo tutti dalle proprie responsabilità, dalle proprie competenze e anche da una serena autocritica dell'intero sistema del Mezzogiorno, che penso sia la condizione preliminare per qualsiasi analisi di prospettiva.



## Parole finali

di Nino Novacco\*

Voglio ringraziare il Ministro Fitto, che ha parlato qui in rappresentanza del Governo, e tutte le altre personalità che sono intervenute – da varie ottiche – nel dibattito.

Non è previsto nel programma, e non ho quindi titolo per trarre delle conclusioni.

Mi limito a riprendere un tema che è stato sollevato oggi da più oratori, cioè la proposta che avevamo fatto già l'anno scorso, di restituire nel Parlamento una “*Commissione bicamerale per i problemi del “dualismo”*”, e quindi del Mezzogiorno, e di valutare l'opportunità di realizzare prossimamente una “*Conferenza nazionale per i problemi della coesione nazionale*”, cui naturalmente noi della SVIMEZ pensavamo e pensiamo non certo come nostra iniziativa di parte, ma come iniziativa in qualche modo “istituzionale”.

In materia di “federalismo fiscale”, poi, credo che occorrerà tornare a discutere, sia per aspetti tecnici, ma anche per evitare che i problemi che nella Costituzione del 2001 sono rimasti aperti quanto a materie di *competenza piena* o di *competenza concorrente* delle Regioni, per evitare che essi possano divenire motivo di quello che ho chiamato i “tempi lunghi” sia della definizione legislativa sia della regolamentazione politico-amministrativa, e per evitare le difficoltà che si avranno in chiave operativa, e di contenzioso fin costituzionale.

Altro elemento che conclusivamente vorrei sottolineare è che occorre impegnarsi a lavorare intorno al tema della quantificazione della “capacità di spesa” di tutte le pubbliche Amministrazioni, le cui debolezze sono state il fondamento della *straordinarietà*; introdotta negli anni '50; fu per i limiti di quella “capacità di spesa” che si arrivò ad una istituzione “*speciale*”, essendo maturata nella cultura internazionale ed italiana l'esigenza di garantire l'efficacia degli interventi. Oggi, con l'attuale Costituzione e con le pressioni “federaliste”, ciò non sarà più agevole, ma credo che esista l'opportunità di riflettere intorno a queste problematiche, che

---

\* Presidente della SVIMEZ

permangono da oltre 60 anni, e che sono tornate in primo piano soprattutto dopo la soppressione della “Cassa per il Mezzogiorno”.

Concludo dicendo grazie a tutti i numerosi presenti per l’interesse dimostrato con l’attenta loro partecipazione a questa mattinata, che consideriamo essere stata utile e produttiva, e rinnovando il grazie della SVIMEZ agli intervenuti nel dibattito, che da varie ottiche anche politiche hanno fornito spunti rilevanti alla discussione ed agli approfondimenti, che saranno comunque ulteriormente necessari.



Finito di stampare il 27 dicembre 2008 dall'Industria Failli Grafica s.r.l.  
Via A. Meucci 25, Via Tiburtina Km. 18,300 – 00012 Guidonia Montecelio (Roma)  
per conto della SVIMEZ  
“Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno”  
Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma  
Tel. 06.47.850.1 • fax 06.47.850.850 • e-mail: [svimez@svimez.it](mailto:svimez@svimez.it)