

Il Mezzogiorno d'Italia: discontinuità per uno sviluppo responsabile

*Roberto Pasca di Magliano**

sintesi

Il complesso scenario economico italiano, aggravato dalle conseguenze della crisi finanziaria, pone ancora una volta in primo piano la questione di un Paese ancorato a due differenti velocità di sviluppo, come se il divario tra un Mezzogiorno in difficoltà e un Centro Nord in linea con l'Europa fosse ineluttabile. Fin dall'Unità d'Italia si è cercato di porre rimedio a tale situazione sul piano istituzionale attraverso ingenti stanziamenti di risorse pubbliche con risultati decisamente deludenti. L'inasprimento dei divari e delle divergenze tra le regioni settentrionali e quelle meridionali ed anche le diseguaglianze interne alle stesse aree del Mezzogiorno ne sono la più diretta evidenza.

L'analisi delle difficoltà strutturali che opprimono il Sud italiano, sia in termini di struttura produttiva che di assetto istituzionale, evidenzia una situazione complessiva di fragilità che impone la ricerca di radicali elementi di discontinuità nelle politiche di sviluppo.

E' indispensabile disegnare nuove e più efficaci azioni che consentano al Mezzogiorno di intraprendere un percorso di sviluppo, autonomo e responsabile, in grado di valorizzare i tanti elementi positivi comunque presenti in questi territori.

* professore ordinario di Economia Politica ed Economia della Crescita, in collaborazione con Daniele Terriaca' dottorando in Sviluppo e finanza internazionale e Vittoria Bertoni, collaboratrice di ricerca, Sapienza, Università di Roma.

La “questione meridionale” nell’Unità incompiuta

La “questione meridionale” nasce nel 1873 con il deputato radicale lombardo Antonio Billia, che evidenziò la drammatica situazione economica e sociale in cui versava quei territori precedentemente parte del Regno delle Due Sicilie.

La questione meridionale fu un grande problema nazionale dell'Italia unita. Il problema riguardava le condizioni di arretratezza economica e sociale delle province annesse al Piemonte nel 1860-1861 (rispettivamente gli anni della spedizione dei Mille e della proclamazione del Regno d'Italia). I governi sabaudi avevano voluto instaurare in queste province un sistema statale e burocratico simile a quello piemontese. L'abolizione degli usi e delle terre comuni, le tasse gravanti sulla popolazione, la coscrizione obbligatoria e il regime di occupazione militare con i carabinieri e i bersaglieri, creò nel sud una situazione di forte malcontento. Da questo malcontento vennero fuori alcuni fenomeni: il brigantaggio, la mafia e l'emigrazione al nord Italia o all'estero. Il brigantaggio ne fu la risposta violenta ad una politica sbagliata del governo

Dopo l'Unità d'Italia vi fu un rigetto nei confronti del governo da parte della povera gente del meridione. Tale rigetto si manifestò fra il 1861 e il 1865 con il fenomeno del brigantaggio, che si localizzò in Calabria, Puglia, Campania e Basilicata dove bande armate di briganti iniziarono vere e proprie azioni di guerriglia nei confronti delle proprietà dei nuovi ricchi. I briganti si rifugiavano sulle montagne ed erano protetti e nascosti dai contadini poveri; ma ricevettero aiuto anche dal clero e dagli antichi proprietari di terre che tentavano, per mezzo del brigantaggio, di sollevare le campagne e far tornare i Borboni. Fra i briganti, oltre ai braccianti estenuati dalla miseria, c'erano anche ex garibaldini sbandati ed ex soldati borbonici. Non mancavano poi numerose donne audaci e spietate come gli uomini.

La politica di repressione adottata nei confronti dei briganti fu durissima, per debellarli furono impiegati 120.000 soldati (la metà dell'esercito italiano) comandati dal generale Cialdini. Si scatenò una guerra intestina che portò ad un numero molto elevato di morti in particolare fra i briganti e i contadini che li appoggiavano. Il brigantaggio venne debellato nel 1865. Le conseguenze furono però nefaste: l'emersione dei primi fenomeni di divario fra Nord e Sud; un'esaltazione dei briganti le cui figure vennero paragonate nell'immaginario popolare a quelle di “eroi buoni”.

La stessa capitolazione del Regno delle Due Sicilie a Gaeta non segnò l'inizio di una nuova stagione per il Sud ma solo l'inizio di una capillare colonizzazione imposta dal conquistatore.

Le condizioni economiche e sociali dell'Italia meridionale non migliorarono e cominciarono ad alimentare ondate di emigrazione sia verso il Nord Italia sia all'estero per sfuggire alle difficoltà di trovare lavoro e di inseguire un tenore di vita se non dignitoso almeno accettabile. Si stima che fra il 1876, anno in cui si cominciarono a rilevare ufficialmente i dati, e il 1985 circa 26,5 milioni di persone lasciarono il territorio nazionale. Tra il 1951 e il 2008 la popolazione del Sud si è ridotta di quattro milioni di persone. Nei primi anni Sessanta lasciavano il Meridione in 300 mila l'anno. Alla fine degli anni Ottanta l'ondata migratoria sembrava esaurita e invece, tra il 1997 e il 2008, sono emigrati in 700 mila. «Nel solo 2008 il Sud ha perso oltre 122 mila residenti, trasferitisi nelle regioni del Centro Nord, a fronte di un rientro di 60 mila persone: una perdita di popolazione tripla rispetto a quella degli anni Ottanta» (Bianchi e Provenzano). La perdita di capitale umano è aggravata dal pendolarismo temporaneo di 173 mila

persone, quasi tutte altamente scolarizzate, che nel solo 2008 sono emigrate senza cambiare residenza.

L'emigrazione fu, quindi, una delle più gravi conseguenze della mancata risoluzione della questione meridionale da parte dei governi italiani.

Diversi furono gli intellettuali, ma anche politici, che analizzarono le cause e denunciarono la recrudescenza della questione meridionale. Tra i più importanti troviamo lo storico socialista Gaetano Salvemini (1873-1957), che denunciò l'arretratezza del Mezzogiorno se paragonata al decollo economico avviato nel Nord grazie alle politiche varate da Giolitti. A giudizio di Salvemini, la politica di Giolitti per il Sud fu fallimentare, tanto che lo definì "il ministro della malavita" per il cinismo con cui, con l'aiuto della mafia, approfittava dell'arretratezza e dell'ignoranza del Sud per raccogliervi consensi, in collusione con i poteri malavitosi¹.

Salvemini considerava l'industrializzazione estranea alle condizioni economiche e geografiche del Sud e avrebbe voluto invece che si valorizzasse la sua vocazione agricola. Attaccò il Psi e la Cgil accusandoli di favorire la classe operaia settentrionale a danno dei contadini meridionali.

Tuttavia, il governi nazionali non furono dello stesso avviso e agirono a loro modo optando per leggi speciali e per interventi localizzati. Le leggi speciali prevedevano la concessione degli sgravi fiscali alle industrie e l'incremento delle opere pubbliche. La spesa pubblica cominciò a crescere e andò ad alimentare molti ceti improduttivi e parassitari, che garantivano voti alla maggioranza al governo in cambio di appalti di opere pubbliche e di altri favori.

Un altro intellettuale di spicco, Antonio Gramsci (1891-1937), nel primo dopoguerra ideò una strategia che mirava all'alleanza tra operai del Nord e contadini del Sud nell'intento (non riuscito) di realizzare una rivoluzione socialista italiana.

¹ Il 14 marzo 1909, infatti, Gaetano Salvemini pubblicò sull'Avanti un articolo contro Giovanni Giolitti accusandolo di aver incentivato la corruzione nel Mezzogiorno e di essersi procurato il voto dei deputati meridionali mettendo "nelle elezioni, al loro servizio, la malavita e la questura".

Tappe storiche fondamentali dell'Italia dopo l'unificazione

- 1860: spedizione dei Mille di Garibaldi, annessione del Sud e unificazione dell'Italia
- 1861: proclamazione del Regno d'Italia; elezioni a suffragio ristretto (vota il 2% ossia i più ricchi); destra liberale al governo
- 1866: annessione del Veneto (terza guerra di indipendenza)
- 1870: conquista di Roma
- 1873: nascita della questione meridionale
- 1876: sinistra liberale al governo
- 1882: allargamento del suffragio (è ammesso al voto il 7% della popolazione più ricca)
- 1887-91: primo governo Crispi
- 1893-96: secondo governo Crispi con tendenze autoritarie (scioglie le organizzazioni socialiste fra cui i Fasci siciliani); nel 1896 comincia l'avventura coloniale con la guerra contro l'Etiopia e la sconfitta di Adua. Segue un periodo di forte autoritarismo che culmina nella sanguinosa repressione (1898) dei moti popolari di Milano contro il caro vita. Nascita della Banca d'Italia (1893)
- 1903: governo Giolitti: viene tollerata la crescita pacifica del movimento operaio socialista
- 1911: guerra coloniale di Libia
- 1913: suffragio universale maschile
- 1915-18: prima Guerra Mondiale
- 1922-1943: ventennio fascista che comprende quel periodo storico italiano che va dalla presa del potere di Benito Mussolini il 30 ottobre 1922 fino alla fine della sua dittatura, avvenuta il 25 luglio 1943.
- 1943-45: Italia divisa, al Nord Est la Repubblica di Salò, il Sud agli Alleati. Accordo di Bretton Woods (22 luglio 1944). Istituzione del Fondo Monetario Internazionale (FMI) e della Banca Mondiale (BM).
- 1946, 2 giugno: proclamazione della Repubblica
- 1948-53: I^a legislatura repubblicana e avvio del Piano Marshall. Inizio della stabilità del cambio dollaro-lira che resterà fino al 1971
- 1954-63: "miracolo economico italiano" con elevati tassi di crescita
- 1964-83: governi brevi instabili, aumento della spesa pubblica e del debito, abolizione della convertibilità aurea del dollaro e fise dei cambi fissi (1976)
- 1983-86: primo governo stabile dopo gli anni '50, crescita del debito pubblico
- 1987-96: governi brevi e instabili, crescita del debito pubblico, approvazione del Trattato di Maastricht sul contenimento del debito pubblico (1992)
- 1996-2001: governo di legislatura di centro-sinistra, crescita del debito pubblico. Debutto dell'euro (1999). Entrata in circolazione dell'euro (1° gennaio 2002). Istituzione della Banca Centrale Europea (BCE).
- 2001-2006: governo di legislatura di centro-destra, crescita del debito pubblico
- 2006-2008: governo breve di centro-sinistra, crescita del debito pubblico
- 2008...: governo di centro-destra, crisi finanziaria, stabilizzazione del debito pubblico in rispetto delle nuove regole europee di stabilizzazione, crisi debitoria in alcuni paesi dell'Eurozona (Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna)

Pochi gli elementi unificanti, molte le differenze e i divari

L'Italia post-unitaria si scoprì profondamente diversa dopo secoli di divisioni e acerrimi conflitti che hanno contrapposto popolazioni pur della stessa origine e radicato sistemi di vita radicalmente diversi. Lo Stato di maggiore dimensione e relativamente più ricco era proprio il Regno delle Due Sicilie la cui politica, per ignavia dei suoi governanti, risultò predece, facendo invece predominare la strategia più illuminata e pragmatica del Regno di Sardegna che sotto la guida di Camillo Benso conte di Cavour avviò un programma di annessione-integrazione delle province meridionali. Dopo la prematura scomparsa di Cavour, i governi successivi si avventurarono in una discutibile "piemontizzazione" del Sud che fu all'origine di molti disastri e di aggravamento delle divergenze Nord-Sud.

Gli aspetti comuni

Pur se accomunata da una comune tradizione culturale e artistica, l'Italia era nei fatti divisa: l'unificazione era presente nella religione cattolica e nella povertà, neanche nella lingua per il prevalere dei dialetti e l'abitudine diffusa nelle Corti di utilizzare lingua straniera.

La predominanza del potere papale, agevolata dalla diffusione capillare della religione cattolica, si manifestava con evidenza su molti Stati della penisola e sulle scelte politiche. Resta famosa la frase di Ferdinando II, che si sentiva al sicuro perché protetto "dall'acqua salata e dall'acqua benedetta", ossia dal mare e dalla presenza dello Stato della Chiesa.

Diffusa era la povertà in ogni parte dei territori italiani, forse più nelle regioni settentrionali rispetto alla Sicilia, alle Province Napoletane e alla Sardegna. Il diffuso stato di povertà e arretratezza delle popolazioni rispecchiava al momento dell'unificazione condizioni economiche sostanzialmente equilibrate nelle diverse parti del paese.

Le divergenze

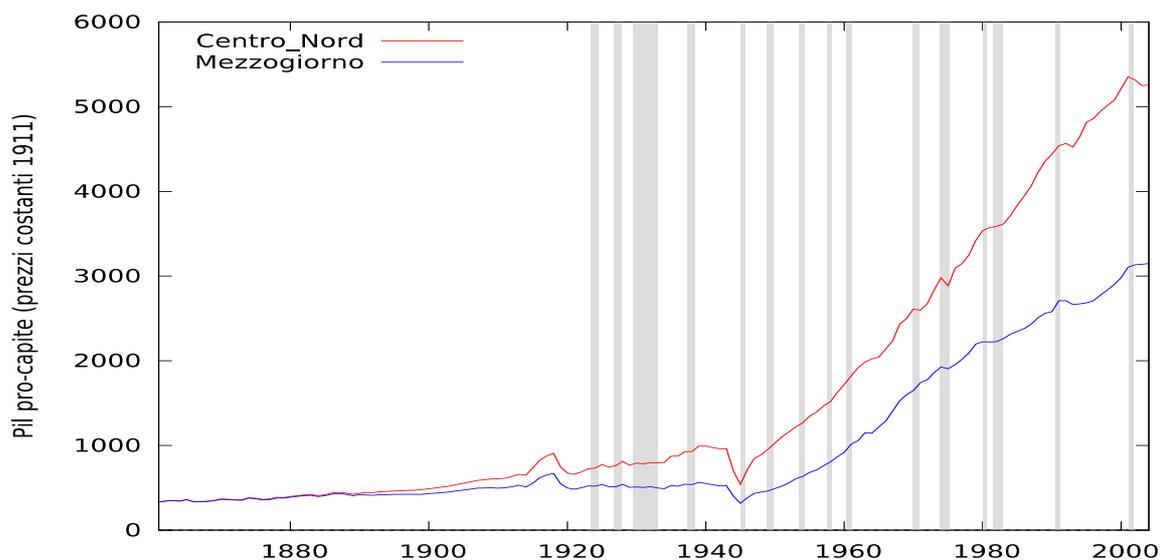
E' sorprendente notare che il Pil pro-capite era sostanzialmente omogeneo tra le diverse province italiane, mentre abissali erano le differenze che si manifestavano lungo la penisola con una evidente recrudescenza nei territori del Regno borbonico. Differenze che riguardavano le abitudini sociali, i sistemi di vita e di sopravvivenza, la persistenza di forti divari tra le città e gli ambienti rurali, l'abitudine a non pagare tasse ed anche la scarsa comprensione del lessico italiano e civili. Differenze che si sarebbero poi consolidate in crescenti divari strutturali.

Caratteristica immanente delle province meridionali è sempre stata la densità demografica sempre superiore rispetto al suo contributo alla ricchezza nazionale. Attualmente nel Mezzogiorno si concentra oltre il 30% della popolazione italiana, ma vi si realizza meno di un quarto del prodotto interno lordo. Ineluttabile è il riflesso sul Pil pro-capite il cui livello oscilla tra il 55% e il 60% di quello medio delle altre aree italiane. Per colmare questo svantaggio il Mezzogiorno sarebbe dovuto crescere più rapidamente del Centro Nord: le politiche pubbliche avrebbero dovuto innescare azioni responsabili di sviluppo, capaci di mobilitare risorse umane e fisiche locali. Compito certo non facile e che nell'esperienza dei 150 anni dell'Unità d'Italia non si è riuscito a realizzare nonostante il cospicuo trasferimento di risorse finanziarie e il dispiegamento di enti mirati e l'introduzione di legislazioni di favore. Diversamente da altri paesi che pur hanno dovuto

affrontare complessi problemi di integrazione (Germania), non si può dire che l'Italia post-unitaria sia riuscita nell'intento di attuare efficaci politiche capaci di correggere i divari strutturali tramite senza degradare nell'assistenzialismo.

In seguito all'Unità d'Italia le differenze con il Regno delle Due Sicilie non apparvero subito evidenti dal punto di vista economico ma piuttosto in termini di organizzazione civile, d'infrastrutture, di dotazione del capitale fisso sociale.

Pil pro-capite in Italia, 1861-2004 (prezzi costanti al 1911)



(1) *Le aree grigie rappresentano i periodi di congiuntura economica negativa di fonte NBER*
fonte: ns. elaborazioni da Daniele V e Malanima P., (2007)

L'evoluzione del divario nel Pil pro-capite può essere storicamente articolata in cinque fasi:

- La prima si manifesta dal 1881 al 1914, quando il Pil meridionale scende all'80% di quello nazionale,
- La seconda, dopo la fine della Prima Guerra Mondiale, abbraccia tutto il periodo in cui l'Italia fu dominata dal fascismo; anche in quel periodo, nonostante il diffuso ricorso a procedure autoritarie, la forchetta continua ad ampliarsi.
- Il periodo della Seconda Guerra Mondiale e quello immediatamente successivo provocò l'interruzione di ogni politica per il Mezzogiorno e solo a partire dagli anni '50 con il Governo De Gasperi si può considerare una terza che abbraccia la ricostruzione e l'intervento straordinario, protraendosi fino agli anni Settanta; e proprio in questo periodo il divario si allarga e comincia ad assumere un carattere patologico.
- Dopo gli shock petroliferi degli anni Settanta, si può riconoscere una quarta fase che si estende fino agli inizi del 2000; in quel periodo vennero avviate diverse politiche nazionali ed europee a favore delle aree meno sviluppate, ma i divari continuano a inasprirsi.

- L'ultima fase, quella in atto, vede un'ulteriore inasprimento dei divari a fronte di una grave carenza di politiche di sviluppo e di assenza di nuove visioni strategiche che dovrebbero invece orientare il Mezzogiorno a modello di sviluppo per l'intero Mediterraneo.

Nel 1891, in Italia, gli squilibri regionali risultano modesti. Se in alcune regioni dell'Italia Nord-Occidentale, come Liguria e Lombardia, i livelli di reddito pro-capite erano significativamente superiori alla media nazionale, anche nel Mezzogiorno alcune aree erano relativamente prospere. In Campania il reddito pro-capite era comparabile a quello della Lombardia, mentre in Puglia e nelle Isole maggiori era analogo a quello medio nazionale. Una situazione di relativo ritardo caratterizzava alcune regioni del Mezzogiorno, come Abruzzi e Calabria, mentre nel Nord il Veneto appariva come la regione più arretrata. Le condizioni economiche dei diversi territori erano, quindi, molto simili e le differenze esistenti nei livelli del reddito pro-capite non potevano giustificare alcuna divisione secondo la linea Nord-Sud.

Solo nel primo decennio del Novecento cominciano a delinearsi contorni di una nuova geografia economica. Nelle tre regioni del "triangolo industriale", il Pil pro-capite cominciava ad accelerare, mentre in quelle del Mezzogiorno iniziava il declino, anche se in misura diversa. Nel 1911 la Campania era l'unica regione del Sud con un reddito *pro-capite* superiore a quello medio italiano.

Nel 1921 il Mezzogiorno diventa a tutti gli effetti un'area in ritardo di sviluppo.

Tra il 1931 e il 1951 le differenze interne al Mezzogiorno divengono più sfumate: le regioni in passato più ricche arretrano sensibilmente, e il reddito pro-capite risulta nettamente inferiore a quello delle regioni meno sviluppate del Centro. Le regioni meridionali divengono più simili tra di loro. Nel 1951 il divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno diventa evidente e l'Italia assume i caratteri di un'economia dualistica. In tutte le regioni dell'Italia Centro-Settentrionale, ad eccezione delle Marche e dell'Umbria, il reddito pro-capite è superiore a quello medio nazionale; nella regione meridionale più ricca, la Campania, raggiunge appena il 68%; in Calabria, Abruzzo, Molise e Basilicata il reddito pro-capite è circa la metà di quello dell'Italia.

Al momento dell'Unità non vi erano differenze economiche tra le due aree del paese. In un Paese complessivamente arretrato rispetto alle grandi nazioni europee, le regionali nella

suddivisione della ricchezza e della povertà appaiono contenute se non irrilevanti, mascherando piuttosto forti differenze locali, dipendenti dalla disponibilità o carenza di risorse immobili e segnalate dalla relativa concentrazione spaziale di popolazione e attività produttive.

Ben si comprende, quindi, come la questione meridionale si sia sclerotizzata al punto da divenire "il problema nazionale". Sembra quasi che via sia alcuna soluzione, che non esistano vie diverse e più efficaci per stimolare la valorizzazione delle tante risorse umane e fisiche disponibili, interrompendo un degrado che sembra non aver limiti.

Dagli anni Novanta numerosi e reiterati tentativi vengono compiuti dai governi per ridurre il divario esistenti tra le due aree, senza però riuscire nell'intento di realizzare la convergenza economica tra le "virtuose" regioni settentrionali e il Mezzogiorno.

Ciò dimostra l'inefficacia delle politiche di sviluppo adottate per sollevare il Sud sul modello di economia di mercato adottato nelle province settentrionali e imposto al resto

del paese. Del resto neppure gli stessi fautori dell'Unità d'Italia credevano che la mera esportazione del modello piemontese fosse la soluzione ottimale per l'economia Italiana. Il conte Cavour definì una "corbelleria" applicare una centralizzazione autoritaria del potere, di tipo bonapartista, al Bel Paese. Egli era piuttosto favorevole ad un decentramento amministrativo su base regionale tramite quello che potremmo definire un federalismo responsabile regionale.

Anche Mazzini nel 1861 dichiarava la sua preferenza per un modello che avrebbe dovuto "riconoscere la Regione quale ente intermedio fra la Nazione e il Comune", precisando che "l'Unità non doveva identificarsi necessariamente con l'accentramento". Mazzini sosteneva quindi la necessità di conciliare l'unità politico-costituzionale con "una ben intesa autonomia e autarchia delle regioni, per tutto quanto riguardava l'attività legislativa, esecutiva e amministrativa avente ad oggetto materie di interesse locale". Del resto erano gli anni in cui il federalismo negli Stati Uniti si stava consolidando ed influenzava le idee di liberalismo in Europa, che poi trovò piena applicazione in Germania.

Francesco Saverio Nitti fu uno dei primi ad analizzare il problema dei divari del Sud e a cercare di porvi rimedio. La sua soluzione era di sviluppare l'industria anche nel meridione, partendo dall'industrializzazione di Napoli, città nella quale era evidente l'urgenza di un intervento: "Il disordine della vita pubblica quale esso sia, è poca cosa di fronte al disordine profondo, alla depressione crescente della vita economica[...] molte sono le forze ritardatrici: poche e scarse quelle che operano in senso utile. La borghesia è composta in gran parte da avvocati e medici, di classi che vivono dunque di due calamità sociali: la lite e la malattia; mancano, fatte pochissime eccezioni, elementi industriali operosi."

Lo Stato quindi sarebbe dovuto intervenire per trasformare Napoli in un centro industriale che avrebbe stimolato l'economia meridionale e favorito la nascita di una borghesia produttiva. Lo Stato avrebbe dovuto varare una riforma tributaria per favorire gli investimenti produttivi nel Sud soprattutto da parte dell'industria settentrionale che era in fase espansiva e disponeva di capitali da investire, oltre che tecnici e imprenditori capaci di realizzare nuovi investimenti. Ma il progetto nittiano fu realizzato solo in parte, con la costruzione delle acciaierie di Bagnoli, le quali però non modificarono né l'economia cittadina né tantomeno la situazione economica complessiva del meridione.

Fu proprio Nitti a condurre una delle prime ricerche sulla diversa pressione fiscale fra Centro-Nord e Mezzogiorno che avrebbe inevitabilmente accentuato la sperequazione e il divario tra Nord e Sud, gravato da una maggiore pressione tributaria. Le conclusioni furono che il Nord Italia disponeva del 48% della ricchezza con il 40% del carico tributario, mentre l'Italia Centrale con il 25% della ricchezza pagava il 28% dei tributi e il Meridione con il 27% era gravato di peso fiscale pari al 32%. La tassazione nel Mezzogiorno post-unitario era relativamente maggiore rispetto a quello delle regioni settentrionali, pur disponendo di un reddito inferiore.

Analizzando, infatti, il livello della produzione industriale aggregata nell'Italia post-unitaria, emerge che inizialmente la Sicilia e la Campania si collocavano al terzo ed al quarto posto per l'apporto di valore aggiunto, rispetto alle altre 16 regioni. Inoltre complessivamente le regioni meridionali nel 1871 avevano approssimativamente un peso simile (32,4%) al Nord-Est (34,4%), sul totale del Paese. Tuttavia nei 40 anni successivi, tra il 1871 al 1911, il Nord Ovest riusciva a distaccarsi rispetto alle altre aree del paese, accrescendo del 7,8% la sua incidenza sul totale nazionale, mentre l'ex Regno delle Due Sicilie si indeboliva progressivamente perdendo il 6,5% di peso nella formazione del Pil.

Produzione industriale aggregata

(valore aggiunto industriale)

| <i>posizione 1871</i> | <i>regione</i> | <i>1871</i> | <i>1911</i> | <i>variazione %</i> |
|-----------------------|----------------|-------------|-------------|---------------------|
| 1 | Lombardia | 17,85 | 22,39 | +4,54 |
| 2 | Piemonte | 11,52 | 12,70 | +1,18 |
| 3 | Sicilia | 10,26 | 8,00 | -2,26 |
| 4 | Campania | 10,22 | 8,81 | -1,41 |
| 5 | Venezia | 9,89 | 7,57 | -1,40 |
| 6 | Toscana | 8,65 | 8,65 | +1,41 |
| 7 | Emilia | 7,39 | 7,57 | +0,18 |
| 8 | Puglia | 4,70 | 4,35 | -0,35 |
| 9 | Calabria | 3,4 | 2,19 | -0,85 |
| 10 | Lazio | 3,35 | 3,44 | +0,99 |
| 11 | Liguria | 3,33 | 5,40 | +2,10 |
| 12 | Marche | 2,96 | 2,24 | -0,72 |
| 13 | Abruzzo | 2,83 | 1,91 | -0,92 |
| 14 | Sardegna | 1,72 | 1,74 | +0,02 |
| 15 | Umbria | 1,51 | 1,41 | -0,10 |
| 16 | Basilicata | 1,32 | 0,66 | -0,66 |

Nel primo ventennio dopo l'unificazione italiana l'aumento della produzione agraria fu alla base della progressiva accumulazione di risparmio che si concentrò in Lombardia dove più alte erano le rese e le rendite per ettaro.

Rendite per ettaro (in lire) - 1863

| <i>Regioni</i> | <i>rendita agraria</i> |
|----------------------------------|------------------------|
| Lombardia | 89,53 |
| Modenese | 62,47 |
| Romagna | 57,10 |
| Parmese | 50,44 |
| Napoletana | 47,95 |
| Marche | 43,26 |
| Toscana | 40,98 |
| Altre Province Piemontesi | 36,65 |
| Umbria | 26,45 |

I reiterati tentativi dello Stato, attraverso le sue articolazioni istituzionali ed economiche, di ridurre i differenti livelli di sviluppo tra le regioni italiane furono deludenti per due motivi fondamentali:

1. Il ricorso ad un modello calato dall'alto, sullo stampo di quello francese-sabaudo, non era appropriato a mobilitare le risorse umane meridionali, radicate in abitudini locali e comportamenti poco compatibili con le nuove regole dell'economia di mercato.
2. L'ingente spesa pubblica ha diffuso nei destinatari, imprese e cittadini, la coscienza che fosse lo Stato a dover sopperire alle esigenze di sviluppo, che dovesse compensare le divergenze *sine die*, con l'inevitabile conseguenza di alimentare assistenzialismo e diffusa deresponsabilizzazione.

Nel complesso questo modo di curare i "divari" tra le due aree non ha centrato gli obiettivi di risanamento e di sviluppo, consolidando la dipendenza dall'intervento pubblico e allontanando invece la prospettiva di trarre vantaggio dal mercato per espandere fatturato e conoscenze.

La "questione meridionale" rappresenta, quindi, un problema di carattere nazionale in quanto il persistente ritardo pesa negativamente sulla *performance* media italiana che, per riprendersi dopo le conseguenze nefaste della crisi finanziaria del 2008, ha bisogno di poter contare su tutte le regioni per mirare ad tasso di crescita almeno nella media europea.

I “mali” del Mezzogiorno

Nel Meridione si sono radicati una serie di problemi che hanno dato luogo a spirali negative, “mali” intrinseci che ostacolano l’avvio di qualsivoglia processo virtuoso di stabile e duraturo sviluppo nel tempo.

La distanza tra il Centro-Nord e il Sud non si limita al Pil pro-capite, ma a tanti altri indicatori, come la continua migrazione delle forze giovanili verso altre regioni e verso l’estero, l’elevato numero di giovani che abbandonano gli studi (25,5% contro il 16,8% del Centro-Nord), gli studenti con scarse competenze in lettura e matematica (141,2% a rispetto al 7% del Centro-Nord), l’irrilevante capacità di attrazione di investimenti dall’estero, il peso ancor maggiore rispetto al resto del Paese della burocrazia, dell’inefficienza istituzionale, della corruzione, della lentezza giudiziaria, dell’economia sommersa, del trattamento dei rifiuti. Divergenze che segnano un solco tra due aree di uno stesso Paese che poco si assomigliano come comportamenti e responsabilità.

Divari al 2010

| | | <i>Nord</i> | <i>Sud</i> |
|---|--------------------------|-------------|------------|
| <i>Pil pro-capite</i> | <i>euro</i> | 29.449 | 17.311 |
| | <i>% media nazionale</i> | 115% | 55% |
| <i>crescita Pil</i> | | 2% | 0,2% |
| <i>Pop. a rischio povertà su totale</i> | | 10% | 33% |
| <i>Famiglie con < 1.000 euro/mese</i> | | 4,4% | 58% |
| <i>Imprese a partecip. estera su totale</i> | | 58% | 4,4% |
| <i>Forza lavoro su pop. attiva</i> | | 65% | 44% |
| <i>Disoccupazione su pop. attiva</i> | | 5,9% | 13,4% |
| <i>Posti di lavoro persi nel 2009</i> | | 186.000 | 194.000 |
| <i>Economia sommersa su Pil</i> | | 12% | 26% |
| <i>Spese istruzione su Pil</i> | | 4,6% | 2,5% |
| <i>Spesa sanitaria su Pil</i> | | 9% | 4,5% |

fonti: elaborazioni da Banca d’Italia, Istat, Ministero Economia e Finanza, Svimez, Formez

Questi dati suggeriscono che la ripresa del Mezzogiorno non dipende dall’entità dei trasferimenti pubblici ma dal grado di efficienza delle istituzioni e dalla capacità di mobilitare le risorse umane e fisiche. L’economia del Mezzogiorno ha bisogno di far crescere le imprese e la concorrenza nei mercati, liberandosi dal peso del settore pubblico che al Sud raggiunge il 22,2% del prodotto, contro il 12% circa del Centro Nord.

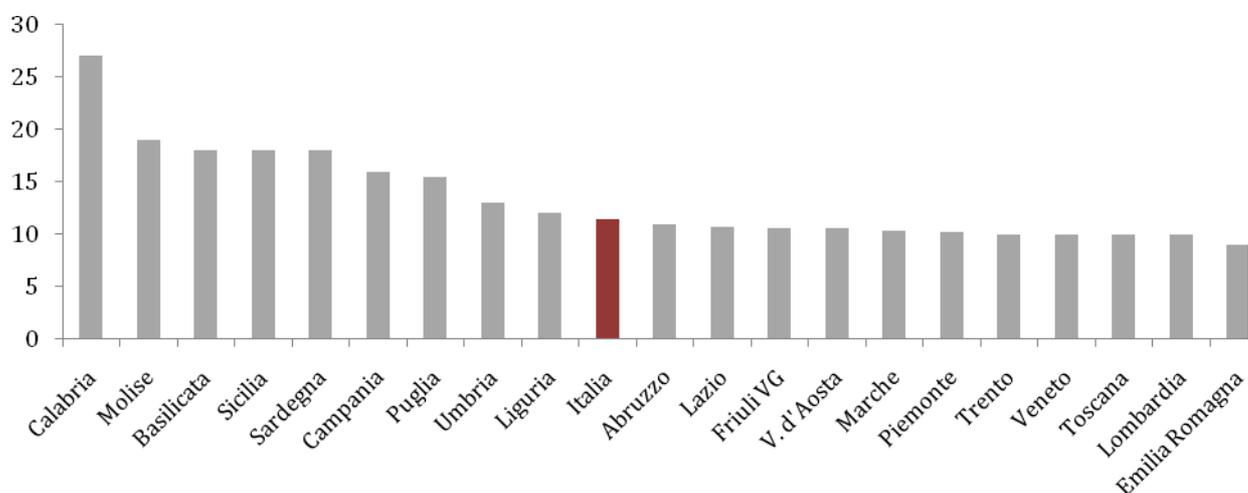
Economia sommersa e criminalità organizzata

La criminalità organizzata ostacola lo sviluppo delle imprese rivolte al mercato in quanto opera in condizioni di protezione assoluta per coloro che partecipano alle sue losche attività. Ma il suo potere non si limita ad alterare la concorrenza, accresce i costi per le aziende e per i cittadini, distorce la concessione del credito, attrae forza lavoro con facili guadagni distogliendola da impieghi produttivi.

La presenza della malavita, ha caratterizzato la storia delle regioni meridionali e si andata estendo nei settori più redditizi, alimentando la corruzione nel privato come nel settore pubblico con ripercussioni negative sul comportamento della collettività e sulla crescita economica².

Le stime effettuate dall'Istat³ sull'economia sommersa evidenziano che nel 2008 il valore aggiunto generato dalla componente informale a delle attività economiche era compreso in una forbice tra i 255 e i 275 miliardi di euro con un'incidenza sul Pil nazionale superiore al 20%. L'influenza dell'economia irregolare è maggiore nel Sud del Paese come mostrano i dati relativi al peso dei lavoratori in nero, la cui incidenza sul totale della forza lavoro raggiunge il 20% nel Meridione, contro l'8,9% del Nord e il 10,2% del Centro. Fatta eccezione per l'Abruzzo, tutte le regioni meridionali presentano un'elevata quota di lavoro irregolare con dimensioni che vanno da circa il 15% della Puglia a oltre il 27% della Calabria. Lo scarto di quest'ultima nei confronti della regione più virtuosa, l'Emilia Romagna, è di circa 20 punti percentuali.

Il peso dei lavoratori irregolari nel 2009
(% sul totale dei lavoratori)



Fonte: Elaborazione su dati Confindustria

² Alcune stime della Banca d'Italia indicano che nelle regioni del Mezzogiorno dove si concentra il 75% del crimine organizzato, il valore aggiunto pro-capite del settore privato è inferiore della metà di quello generato al Centro-Nord.

³ Per la metodologia delle stime e per ulteriori approfondimenti si veda "La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali", ISTAT (13 luglio 2010).

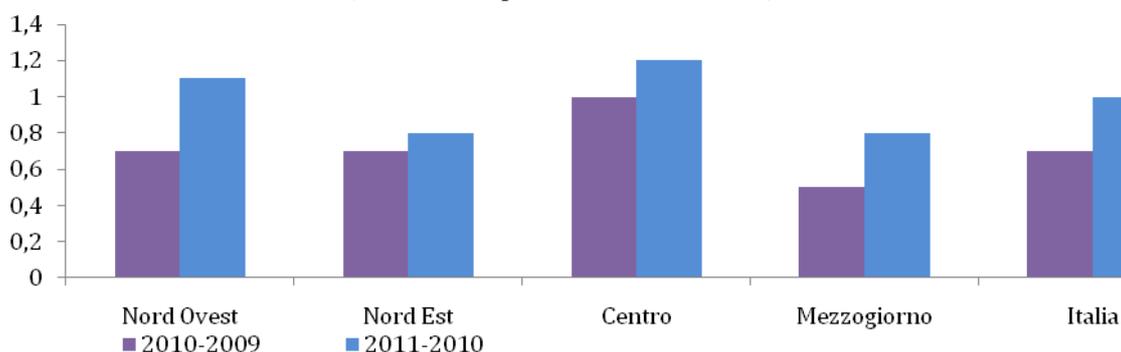
I flussi migratori

Fra il 1951 e il 2008 la popolazione del Sud si è ridotta di quattro milioni di persone. Nei primi anni Sessanta lasciavano il Meridione in 300 mila l'anno. Poi, alla fine degli anni Ottanta, il flusso migratorio sembrava esaurito. Invece, fra il 1997 e il 2008, se ne sono andati in 700 mila. «Nel solo 2008 il Sud ha perso oltre 122 mila residenti, trasferiti nelle regioni del Centro Nord, a fronte di un rientro di 60 mila persone: una perdita di popolazione tripla rispetto a quella degli anni Ottanta»⁴. A questo si deve aggiungere il pendolarismo temporaneo: quello di 173 mila persone, e quasi tutte altamente scolarizzate, che nel solo 2008 sono emigrate senza cambiare residenza, che rendono «allarmante» la dinamica migratoria.

Le difficoltà della crescita economica e i ritardi a livello europeo

Lo scenario che si è presentato nella prima metà del 2010 e le previsioni di medio periodo confermano i divari fra Nord e Sud: nel prossimo biennio saranno le regioni Centro-Settentrionali ad essere caratterizzate da un forte impulso produttivo, che permetterà loro di raggiungere le *performance* europee, mentre il Mezzogiorno resterà penalizzato dai ritardi strutturali che da sempre ne condizionano lo sviluppo economico.

Stime di crescita per il biennio 2010-2011
(variazione percentuale annuale)



fonte: ns elaborazione su dati Confcommercio

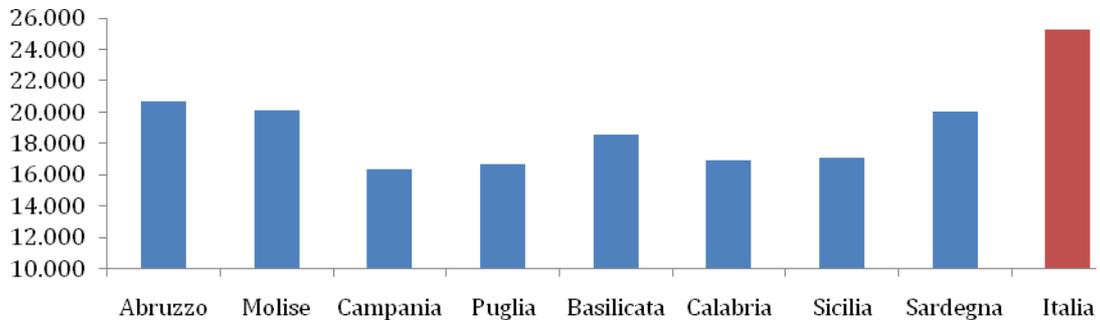
La ripresa degli scambi internazionali, infatti, avvantaggerà le economie basate sull'esportazione, tipiche dell'area settentrionale, mentre è probabile che le regioni del Sud sconteranno una minore accessibilità al credito che penalizzerà ulteriormente il loro tessuto produttivo.

Interessante è notare che oltre alla presenza di divari "verticali" a livello nazionale, anche all'interno dello stesso Mezzogiorno vi sono differenti livelli di crescita. Alcune regioni infatti traggono benefici dalle risorse turistiche e da forme d'industrializzazione leggera, mentre altre permangono in situazioni di carenza infrastrutturale o di diffusa criminalità che rendono difficile un percorso univoco di sviluppo. Nel 2009, in termini di Pil pro-capite, tutte le regioni meridionali si sono collocate sotto la media italiana e che si riscontrano ampie differenze all'interno di questa macro-area.

⁴ Cfr. Bianchi e Provenzano

Pil pro-capite all'interno delle regioni meridionali - 2009

(valori in euro)



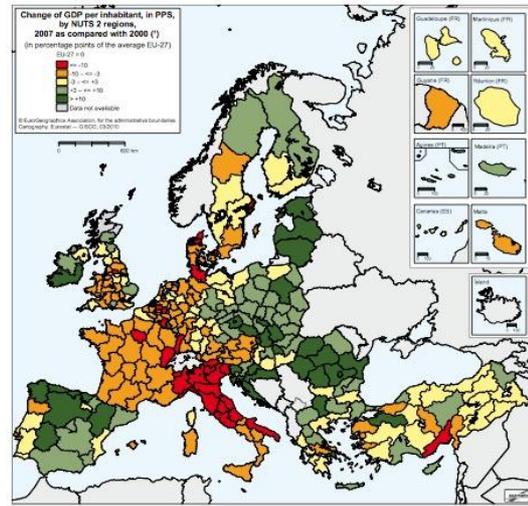
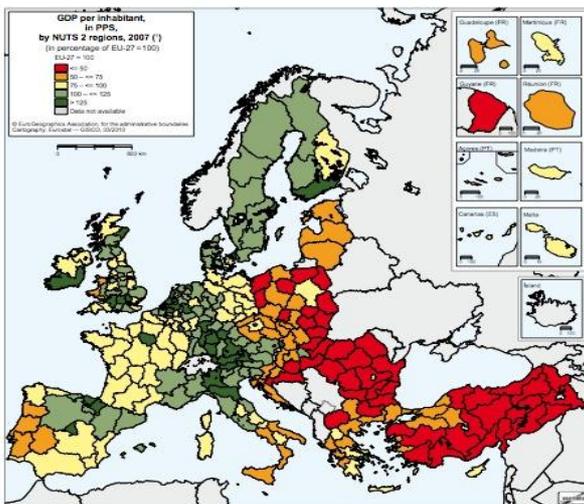
fonte: ns elaborazione su dati Istat

Il Mezzogiorno non è l'unica area a manifestare un ritardo nello sviluppo all'interno dell'Unione europea, ma mentre le altre regioni denominate ad "Obiettivo 1"⁵ (con struttura economica simile a quella italiana) hanno intrapreso un percorso di crescita verso i valori medi comunitari, il Mezzogiorno non mostra segnali di miglioramento. Il Pil pro-capite del Meridione continua a collocarsi, infatti, a livelli più bassi rispetto alla media europea, e la sua evoluzione, tra il 2000 ed il 2007, ha presentato un tasso di crescita inferiore rispetto alle altre aree ad "Obiettivo 1".

Sviluppo economico tra le singole regioni europee (UE27=100)

Distribuzione% del Pil pro-capite -2007

Variazione% del Pil pro-capite -2007 su 2000-

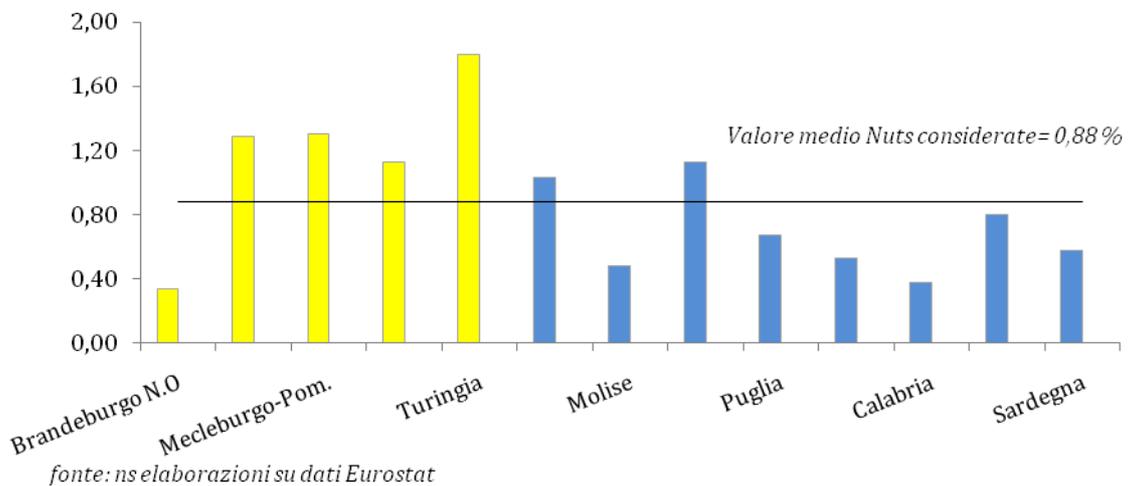


fonte: Eurostat

⁵ L'Unione europea persegue l'obiettivo della coesione socioeconomica. La sua azione si basa sulla solidarietà finanziaria che consente di trasferire oltre il 35% del bilancio dell'Unione (213 miliardi di euro per il periodo 2000-2006) verso le regioni più svantaggiate. Le regioni dell'Unione in ritardo di sviluppo, in fase di riconversione o che devono far fronte a situazioni geografiche e socio-economiche particolari possono così affrontare meglio le difficoltà e sfruttare pienamente le opportunità del mercato unico. Le regioni che beneficiano dell'Obiettivo 1 in Italia sono Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna; mentre beneficia del sostegno transitorio il Molise

Guardando alle politiche economiche messe in campo per ridurre i divari territoriali, possiamo confrontare la strategia italiana con quella tedesca orientata all'integrazione delle regioni orientali dopo la caduta del muro di Berlino. Fra gli elementi comuni delle due strategie governative vi è solo il ricorso massiccio all'impiego di risorse pubbliche, ma i risultati sono radicalmente differenti tanto che si è arrivato ad affermare che "i 20 anni tedeschi sono migliori dei 150 italiani". Dal 1989 al 2009, le regioni tedesche in ritardo hanno registrato una crescita del Pil pari al 163%, di quattro volte superiore rispetto a quella dei länder dell'Ovest, contribuendo a circa il 20% della ricchezza nazionale. Tutto ciò è stato favorito dal un miglioramento delle infrastrutture, dallo smantellamento del sistema economico ormai arretrato e soprattutto da un notevole trasferimento di tecnologie e competenze merito della forte sinergia tra industria e centri di ricerca pubblici e privati.

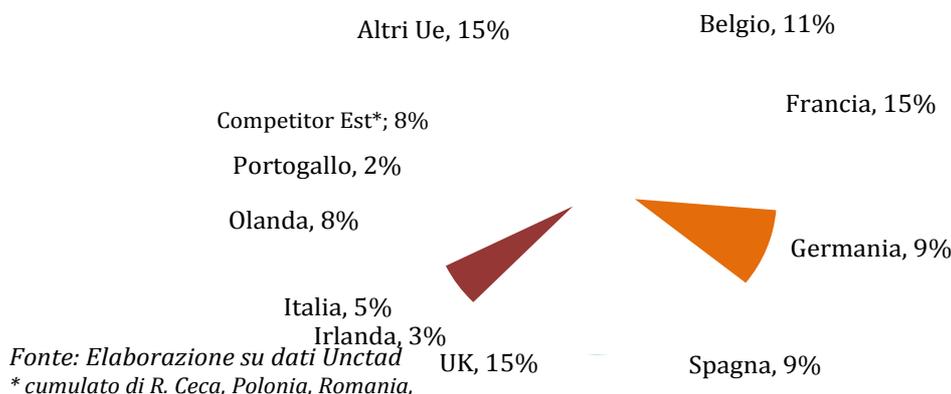
Spesa R&D nelle regioni europee a ritardo di sviluppo, Germania e Italia 2009 (% del Pil)



La scarsa capacità di attrazione di investimenti esteri

Le debolezze territoriali si riflettono sulla bassa competitività internazionale e aggravano la capacità di attrazione di capitali esteri. Il *Global Competitiveness Index* colloca l'Italia nel 2010-2011 alla 48esima posizione. Nel decennio tra il 1999 ed il 2009 la quota di investimenti esteri attratti dal nostro paese ha oscillato tra l'1,6 e il 2,9% dei flussi complessi. A livello UE la quota italiana non supera il 5%, mentre Francia e Regno Unito ricevono oltre il 15% del totale degli Ide. Risultato preoccupante dal momento che gli Ide sono fondamentali nel processo di generazione del reddito ma sono lo specchio della credibilità internazionale di un paese.

Distribuzione geografica degli Ide nell'Unione Europea nel 2009 (percentuale sul totale Ue)



Un recente studio sui flussi di capitale mostra che le regioni italiane “soffrono di un duplice svantaggio: hanno caratteristiche che le rendono poco attraenti per gli investitori stranieri e attraggono meno Ide rispetto alle altre regioni europee con caratteristiche simili”.

L’analisi dei fattori di attrattività deve essere svolta su due livelli, uno nazionale e l’altro regionale. A livello nazionale gli elementi che scoraggiano gli investitori sono: l’esistenza di una burocrazia farraginoso ed un inefficiente giustizia civile, che aumentano i costi per le imprese incrementando di conseguenza anche il grado d’incertezza; l’elevata tassazione va poi a incidere sui margini operativi scoraggiando la scelta di localizzazione.

Non sorprende quindi, che osservando la relazione tra gli investimenti potenziali e quelli effettivamente attratti, ossia lo scostamento tra i flussi di capitali in entrata in una generica regione italiana ed un’altra europea con caratteristiche simili, il potenziale di attrazione italiano sia di gran lunga inferiore a quello europeo: ossia pari a 10 progetti per milione di abitante, rispetto ai 22,7 della media europea, circa un quarto rispetto ai paesi dell’Est Europa appartenenti all’Unione e pari alla metà degli Ue-15

Su scala territoriale i principali *driver* positivi che attirano investimenti sono la disponibilità di infrastrutture, l’efficienza del sistema amministrativo e giudiziario, le attività di ricerca e sviluppo. Le difficoltà del “nostro sistema” derivano quindi da fattori comuni a tutto il territorio e dovute principalmente ad una serie di inefficienze istituzionali, ma soprattutto da caratteristiche peculiari di ogni regione che le rende più o meno attrattive rispetto alle altre europee.

Diversa è la polarizzazione delle imprese multinazionali nel territorio italiano. Ovviamente si riscontra una maggiore presenza nelle regioni economicamente trainanti (circa il 51,9% delle “partecipate” si concentra in Lombardia e il 31,6% in Emilia Romagna, Lazio e Veneto) mentre le regioni meridionali raggiungono complessivamente un modesto 4,4%. Dal 2001 al 2009, i fenomeni di internazionalizzazione passiva nelle imprese (ossia le partecipazioni estere di minoranza) sono concentrati nel Nord Ovest in particolare, il Mezzogiorno resta del tutto marginale.

Imprese italiane a partecipazione estera al 2010

(% sul totale)

| <i>area geografica</i> | <i>imprese</i> | <i>dipendenti</i> | <i>fatturato (mln euro)</i> |
|------------------------|----------------|-------------------|-----------------------------|
| Nord-Ovest | 63,4 | 57,9 | 57,2 |
| Nord-Est | 19,6 | 15,3 | 12,6 |
| Centro | 12,7 | 21,4 | 26,3 |
| Sud e Isole | 4,4 | 5,3 | 3,9 |
| Italia | 7.608 | 931.924 | 496.913 |

fonte: banca dati Ice-Reprint

Da segnalare anche il fatto che nelle regioni meridionali, salvo alcune eccezioni, si osserva una maggiore incidenza delle “partecipazioni estere” nei settori *labour intensive* e quindi più esposti alla concorrenza dei paesi a basso costo del lavoro.

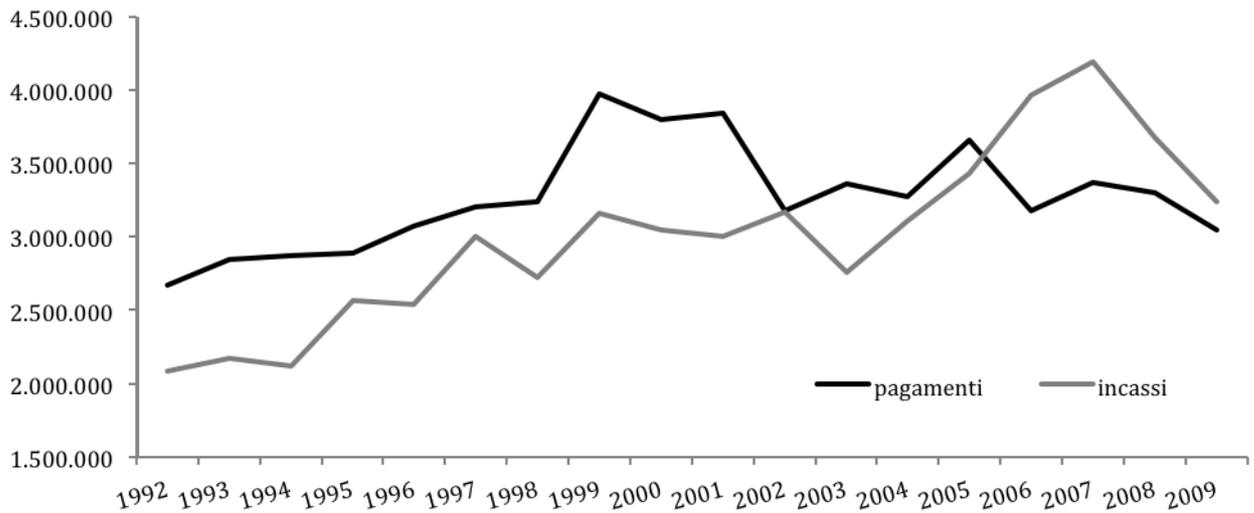
Un altro aspetto di particolar rilievo nella valutazione delle potenzialità di sviluppo di un’area riguarda il livello d’innovazione territoriale, in quanto esiste un forte collegamento tra internazionalizzazione e innovazione e sono proprio le imprese tecnologicamente avanzate ad essere capaci di operare con successo nei mercati esteri. Le Pmi presenti all’interno di un’area assumono il ruolo di “volano” per la diffusione tecnologica e per gli *spillover* positivi sullo sviluppo locale; il progresso di un territorio dipende quindi dalla propensione delle imprese a sostenere i processi che conducono a un migliore sviluppo tecnologico.

Tale trasmissione di conoscenze, dall’impresa al territorio, può essere osservata facendo riferimento alla Bilancia Tecnologica dei Pagamenti (Btp)⁶ nella quale si registrano tutte le transazioni con il resto del mondo relative alla tecnologia non “tangibile”⁷. L’evoluzione storica dei pagamenti e degli incassi registrati nella Btp mostra chiaramente come solo a partire dal 2006 l’Italia è divenuta “esportatrice” netta di tecnologie. Dal 2007 però si è innescato un trend negativo, causato dall’aggravarsi delle tensioni internazionali.

⁶ Per la metodologia si veda http://www.bancaditalia.it/statistiche/rapp_estero/altre_stat/bpt/nota-metodologica.pdf

⁷ Ad esempio brevetti, licenze, marchi di fabbrica, *know how* e assistenza tecnica.

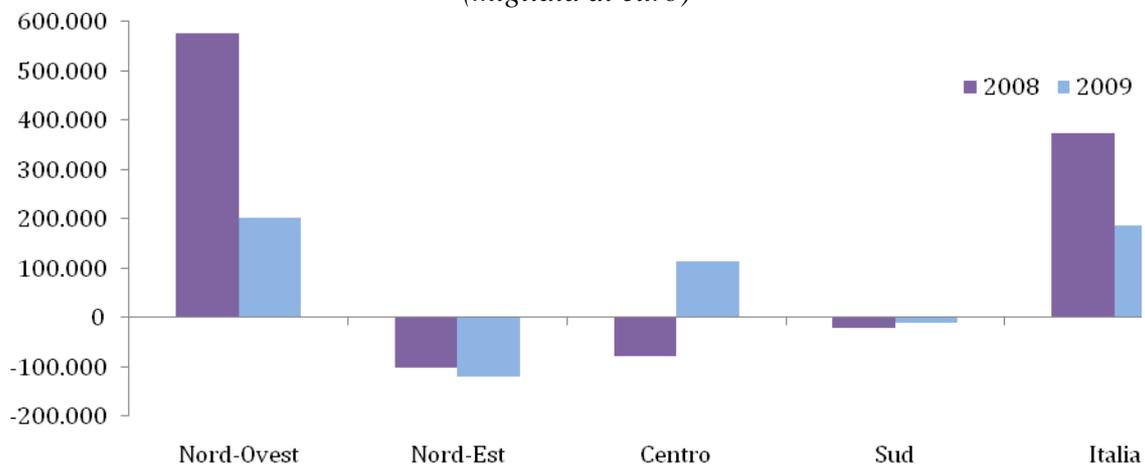
Bilancia tecnologica dei pagamenti 1992-2009 (migliaia di euro)



Fonte: Banca d'Italia

Analizzando nel dettaglio la dimensione territoriale si evidenzia anche in questo caso un netto divario: le regioni Nord-occidentali e quelle Centrali hanno, infatti, contribuito in modo significativo all'attivo del saldo italiano del 2009 a differenza di quelle del Sud. Inoltre, in termini di flussi (in entrata e in uscita) l'area Nord-Occidentale rappresenta circa il 60% del totale mentre quella meridionale meno del 2%.

Saldi della Bilancia tecnologica dei pagamenti 2008-2009 (migliaia di euro)



fonte: Banca d'Italia

Le nuove teorie della crescita individuano come motore di sviluppo economico il capitale fisso sociale (infrastrutture fisiche e, soprattutto capitale umano). La presenza di servizi civili avanzati e moderni all'interno di una determinata area geografica tende a valorizzare la presenza delle risorse naturali e soprattutto facilita l'insediamento delle imprese, che sono attratte dalla disponibilità di capitale umano altamente qualificato. Per assicurare un continuo miglioramento della qualità del lavoro, determinante è il contributo dell'istruzione e della formazione specialistica a valenza professionale: persone

maggiormente istruite raggiungono una posizione lavorativa migliore e, in media, salari più elevati rispetto agli individui con una formazione di base inferiore.

L'istruzione induce a numerose esternalità positive: in un'ottica industriale, una migliore formazione accresce la produttività del lavoro e l'adozione di tecnologie e strumenti innovativi; mentre dal punto di vista sociale, un capitale umano particolarmente formato, riduce i comportamenti illegali e scoraggia la criminalità organizzata.

I tassi di scolarizzazione in Italia presentano divari sfavorevoli al Meridione e sono accompagnati da un parallelo aumento del tasso di abbandono dovuto alle condizioni di degrado sociale e familiare. Negative sono anche le evidenze in termini di "qualità" della formazione, dal momento che gli studenti che terminano la loro carriera accademica hanno notevoli difficoltà ad inserirsi nel mondo del lavoro. Si genera così un ampio fenomeno migratorio dei "cervelli", *brain drain*, che lasciano le regioni del Sud provocando un depauperamento del capitale umano disponibile.

Altra conseguenza negativa del basso capitale umano è riscontrabile nell'impressionante divario nei tassi di occupazione, il Nord al 65% (in linea con i paesi avanzati), il Sud al 44% (come un paese sottosviluppato) e che mascherano la proliferazione del lavoro nero nascosto in attività economiche sommerse, anche illegali.

Occupazione tra i 15-64 anni per macro-aree - 2010

| <i>ripartizioni geografiche</i> | <i>totale</i> | <i>maschile</i> | <i>femminile</i> | <i>var. 2009-10 %</i> |
|---------------------------------|---------------|-----------------|------------------|-----------------------|
| Nord | 65,0 | 73,8 | 56,1 | -0,4 |
| Centro | 61,5 | 71,4 | 51,8 | -0,2 |
| Mezzogiorno | 43,9 | 57,6 | 30,5 | -0,1 |
| Italia | 56,9 | 67,7 | 46,1 | -0,2 |

fonte: Istat

La disoccupazione ufficiale (quasi 2,5 volte quella del Nord) è probabilmente sottodimensionata per il fenomeno del sommerso. Ciò alimenta quella parte di disoccupazione definita come "grigia", nella quale confluisce chi non cerca lavoro: inoccupati impliciti e lavoratori potenziali, serbatoio naturale per i fenomeni di occupazione illegale.

Tasso di disoccupazione per macro-aree - 2010

| <i>ripartizioni geografiche</i> | <i>totale</i> | <i>maschile</i> | <i>femminile</i> | <i>totale variazione %</i> |
|---------------------------------|---------------|-----------------|------------------|----------------------------|
| Nord | 5,9 | 5,1 | 7,0 | 0,6 |
| Centro | 7,6 | 6,6 | 9,0 | 0,4 |
| Mezzogiorno | 13,4 | 12,0 | 15,8 | 0,9 |
| Italia | 8,4 | 7,6 | 9,7 | 0,6 |

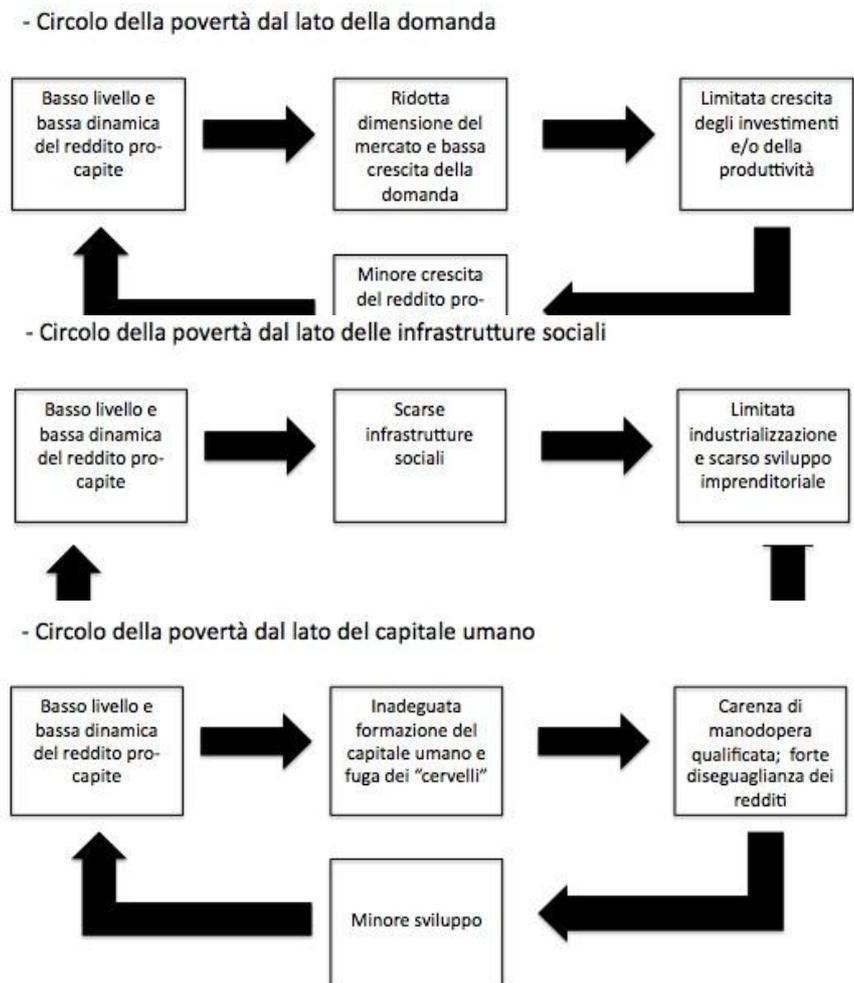
fonte: Istat

Rilevanti anche gli effetti negativi in termini di sociali, dove la scarsità delle risorse impedisce valide coperture e ammortizzatori sociali in grado di garantire, anche se per un

breve periodo, una continuità nei consumi. La continua contrazione della domanda alimenta una spirale negativa dove la diminuzione dell'output produttivo si ripercuote sul livello occupazionale e sulla dinamica salariale.

La presenza dei “circoli viziosi” della povertà rappresenta, quindi, un problema costante all'interno delle aree depresse, non solo a livello nazionale ma anche su scala territoriale. Ed è proprio la difficoltà di una spinta autopropulsiva la causa del ritardo di sviluppo e, soprattutto, dell'aggravarsi dei divari territoriali con le aree più ricche del paese. La rimozione di una o più, parti delle catene di trasmissione provocherebbe un immediato impatto positivo sullo sviluppo locale e sul benessere della popolazione residente.

Circoli della povertà



Evoluzione spesa pubblica complessiva

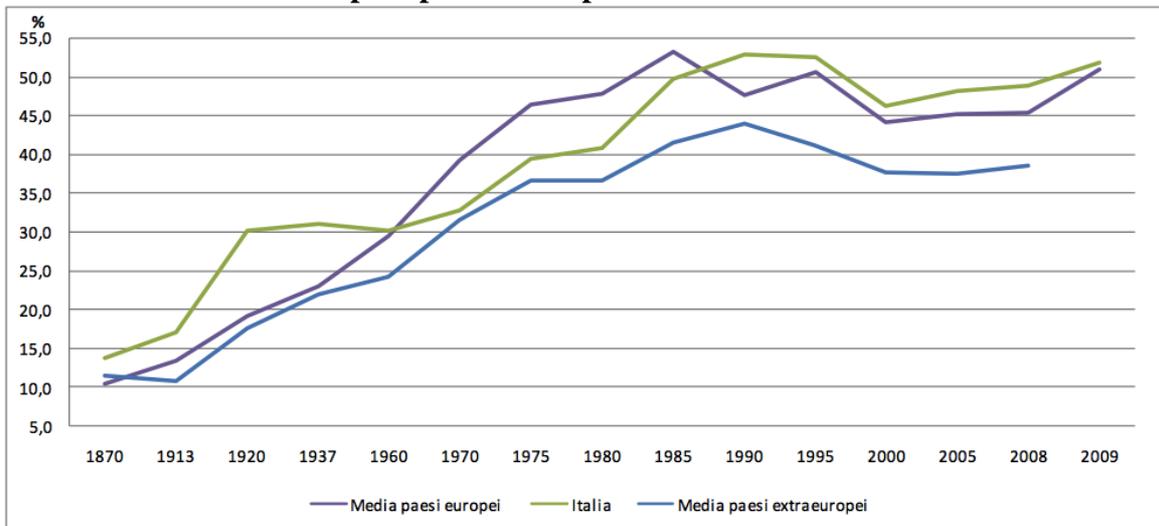
Ricostruire la serie storica della spesa pubblica in percentuale al Pil per i principali paesi industrializzati per il periodo dal 1870 al 1960 è un processo complesso; ci è riuscita la Ragioneria dello Stato sulla base delle ricostruzioni di Tanzi e Schuknecht e dal 1960 fino agli anni recenti sulla base delle serie storiche presentate nei database Eurostat e Ocse nell'ambito delle statistiche di finanza pubblica. La dinamica e la composizione della spesa in percentuale del Pil non sono state uniformi nel tempo.

A partire dal XX secolo la spesa pubblica è aumentata considerevolmente e in maniera generalizzata in tutti i Paesi europei e extra-europei economicamente egemoni, indipendentemente dalle differenze istituzionali e di contesto.

E' possibile individuare alcuni periodi caratterizzati da una maggiore regolarità del fenomeno:

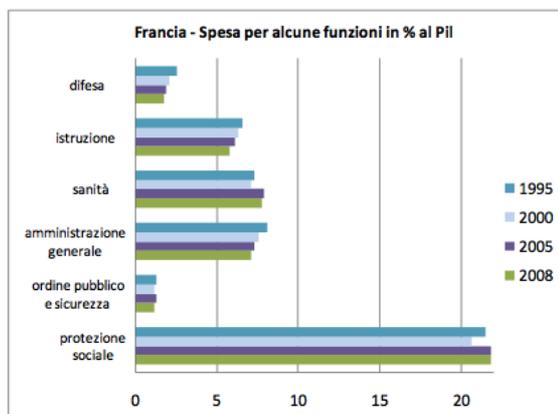
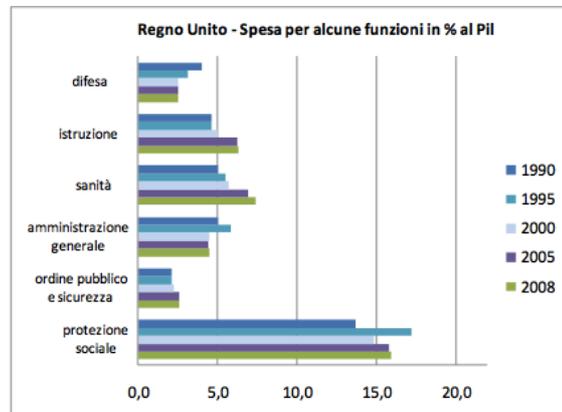
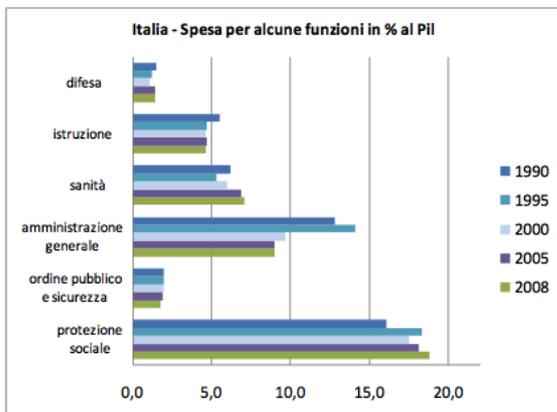
- dal 1870 al 1913 il livello di spesa ha mediamente assunto valori al di sotto del 15 % del Pil (in particolare nel 1870 si osservano i valori del 13,7 % per l'Italia, 10,4 % per la media dei Paesi europei e l'11,5 % per la media dei paesi extraeuropei; nel 1913 17,5 % per l'Italia, 13,1 per cento per i paesi europei e il 10,8 per cento per i paesi extraeuropei);
- nel periodo tra le due guerre mondiali e della "grande depressione", sono state attuate politiche espansionistiche, perciò diventa significativo il peso della spesa pubblica sul Pil. Negli anni venti furono introdotti i primi sistemi di sicurezza sociale e negli anni trenta ed aumentarono le spese belliche in risposta alla minaccia delle politiche belliche in Europa. Nel 1937 la spesa pubblica in percentuale al Pil era del 31,1 per cento per l'Italia, del 23,1 per cento per i paesi europei e il 22 per cento per i paesi extraeuropei;
- dal termine del secondo conflitto mondiale fino agli anni Ottanta, vi è stato un maggiore intervento dello Stato nell'economia per lo sviluppo dei sistemi di welfare ed con un conseguente aumento della spesa pubblica. Nel 1980 la spesa pubblica ha raggiunto in Italia il 40,6 per cento del Pil contro il 30,1 per cento del 1960; in media i paesi europei sono passati dal 29,5 per cento del 1960 al 46,8 per cento del 1980; i paesi extraeuropei sono passati dal 24,2 per cento del 1960 al 35,2 per cento del 1980;
- a partire dagli anni Novanta, a fronte della crescita della spesa pubblica molti governi hanno effettuato cambiamenti per garantire la sostenibilità di lungo periodo di tali sistemi che prevedono un coinvolgimento di capitali privati nel finanziamento delle opere pubbliche, la creazione di *public authorities*, e si è assistito a un decentramento della spesa verso i livelli di governo locale.

Spesa pubblica in percentuale del Pil



In media i paesi extraeuropei mostrano un rapporto spesa sul Pil inferiore a quelli europei, con l'Italia che assume, a seconda dei periodi, valori intermedi ai due gruppi oppure superiori a quelli europei .

Spesa pubblica per funzione in percentuale del Pil in Italia, Regno Unito e Francia – 2009



In Italia la spesa per la protezione sociale in rapporto al Pil è più elevata rispetto alla media degli altri paesi europei ed è caratterizzata da una componente più elevata relativa ai trattamenti pensionistici. Per quanto riguarda l'istruzione si osserva, invece, un rapporto più basso rispetto al Pil della spesa italiana.

E', inoltre, da segnalare come l'Italia sia gravata da una spesa per interessi pari a circa il doppio in termini percentuali rispetto alle principali economie europee, come conseguenza dell'elevato debito pubblico

Spesa pubblica per il Mezzogiorno

Molto spesso il dibattito pubblico sulla "questione meridionale" tende a focalizzarsi sulla quantità delle risorse nazionali destinate a tale area e se queste siano utilizzate in modo efficiente o meno.

Dal 1950 in poi la politica economica italiana nei confronti delle regioni meridionali è stata caratterizzata da interventi straordinari operati dalla Cassa per il Mezzogiorno. Nel tempo, l'ammontare delle risorse erogato fu abbastanza ridotto e molto spesso le risorse furono di carattere sostitutivo e non "addizionali" rispetto a quelle messe in campo dalla Pubblica Amministrazione. I risultati insoddisfacenti, accompagnati da forti critiche mosse dall'opinione pubblica, indussero all'abolizione definitiva della Cassa per il Mezzogiorno nel 1993 e a una nuova formulazione della politica industriale fondata su incentivi alle imprese.

L'esistenza di distorsioni e malfunzionamenti all'interno del sistema a supporto delle attività produttive ha condotto, tra il 2003 e il 2005, ad un'ulteriore riforma la cui attenzione maggiore si è concentrata sulla legge 488/92⁸. Successive riorganizzazioni hanno riguardato anche l'introduzione di nuovi criteri selettivi per i contratti di programma (destinati a investimenti di grandi dimensioni) e la creazione di un Fondo Unico per le aree sottoutilizzate (FAS).

Linea guida di tale processo di riforma è stata quella della "concentrazione" basata sulla riduzione delle risorse che andavano orientate su poche e selettive politiche di sviluppo funzionali al raggiungimento di obiettivi nel lungo periodo. Si è cercato di "responsabilizzare" le imprese sulla qualità degli investimenti proposti e garantire una ricaduta efficace sul tessuto produttivo locale in termini di occupazione.

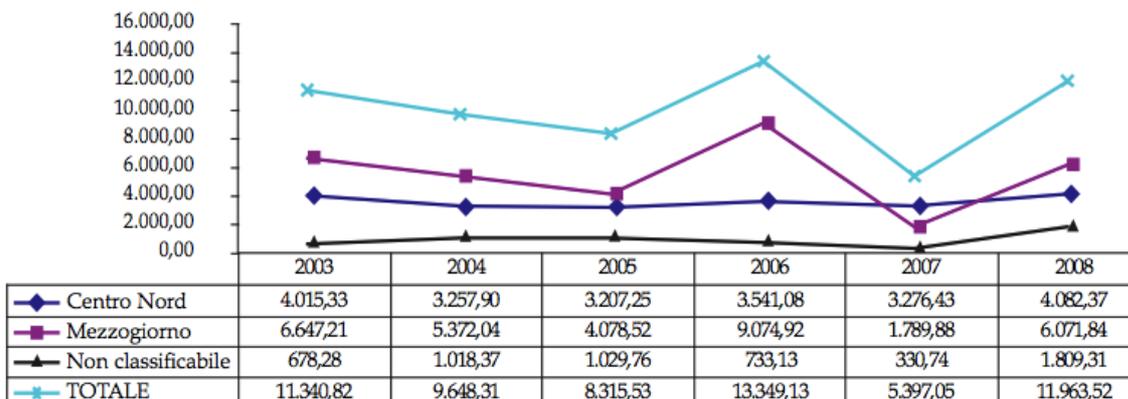
Prendendo in considerazione i soli interventi a sostegno delle attività produttive, nei sette anni tra il 2003 ed il 2009 sono state concesse agevolazioni per più di 60 miliardi di euro, ben 8,6 circa mld medi annui. Al solo Mezzogiorno sono stati concessi aiuti allo sviluppo produttivo per 33 miliardi (55% del totale paese), ossia 4,7 mld medi annui. Se quest'ultime hanno assorbito interventi volti a ridurre i divari territoriali, quelle settentrionali sono risultate beneficiarie della quasi totalità degli strumenti a sostegno della ricerca e dell'innovazione tecnologica o per le attività di internazionalizzazione.

Si delinea un quadro in cui le imprese meridionali, anche a causa della dimensione ridotta e della specializzazione produttiva in settori a basso valore aggiunto, sono ancora

⁸ Nel 2005 vennero riformati i meccanismi di agevolazione, maggior ricorso ai finanziamenti agevolati rispetto ai contributi in conto capitale, per stimolare la responsabilizzazione delle imprese.

dipendenti dagli interventi di natura assistenziale che però nella maggior parte dei casi non hanno un impatto rilevante sulla capacità imprenditoriale.

Agevolazioni/finanziamenti concessi per ripartizione territoriale (mln euro)



fonte: elaborazione Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo economico

Principali risultati di attuazione dei soli interventi nazionali (valori assoluti e percentuali)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2003-08 |
|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|---------|
| Agevolazioni concesse (mln €) | 7.775 | 7.119 | 5.636 | 9.643 | 3.060 | 9.615 | 42.847 |
| Var. % annua | | -8,4 | -20,8 | 71,1 | -68,3 | 214,2 | |
| Investimenti attivati (mln €) | 22.561 | 19.090 | 15.712 | 24.942 | 3.809 | 22.746 | 108.861 |
| Var. % annua | | -15,4 | -17,7 | 58,7 | -84,7 | 497,1 | |

fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria generale dello Stato

In merito agli effetti di queste misure sul tessuto produttivo locale le analisi condotte dalla Banca d'Italia sulle principali forme di incentivazione alle imprese (leggi 488/92 e 388/00) mostrano un segno positivo in termini di efficacia anche se con un impatto abbastanza limitato. Relativamente alla legge 488, le indagini empiriche⁹ rilevano effetti positivi sull'occupazione delle imprese sussidiate, ma evidenziano come le imprese che partecipano ai bandi di assegnazione sono per lo più di grandi dimensioni, con un migliore accesso al credito ed un'elevata capitalizzazione, garantendo una presenza di lungo periodo nel territorio. Elementi positivi emergono anche da altre analisi¹⁰ che evidenziano una maggiore crescita del fatturato e dell'occupazione nelle imprese sussidiate rispetto alle altre. Ulteriori indagini confermano gli effetti positivi per le imprese agevolate per le quali si manifesta però un effetto di spiazzamento temporale¹¹.

⁹ cfr. Pellegrini e Carlucci (2003), Bronzini et al. (2005)

¹⁰ Adorno ed altri (2007)

¹¹ Grazie al sussidio un'impresa anticipa a livello temporale un investimento che avrebbe comunque fatto successivamente. Alla scadenza dell'intervento, le imprese in questione tenderebbero a ridurre il volume

In merito al credito d'imposta (legge 388/00), le verifiche empiriche mostrano come tale intervento sia stato in grado di generare investimenti aggiuntivi nei primi anni senza nessun impatto negativo sulle imprese non agevolate; risultati opposti derivano però da altre indagini¹² secondo cui il credito d'imposta avrebbe avuto un impatto abbastanza contenuto.

**Efficacia della spesa straordinaria (aggiuntiva a quella ordinaria)
nelle regioni in ritardo di sviluppo**

nel Mezzogiorno

1951-2009: spesa totale 390 mld euro (circa 6 mld annui)

Periodo della Cassa per il Mezzogiorno: circa 5mila mld di lire annui

Tra la fine dell'intervento straordinario e il 2009: 11 mld medi annui

Tra il 1999 e il 2006 il Pil pro-capite aree depresse UE (obiettivo 1) è cresciuto del 3% contro il 0,6% del Mezzogiorno

in Germania

In Germania le regioni tedesche in "ritardo", beneficiando di una spesa analoga tra il 1989 al 2009, hanno registrato una crescita del Pil pari al 163% (quattro volte superiore rispetto a quella dei länder dell'Ovest).

Oggi i länder orientali contribuiscono a circa il 20% della ricchezza nazionale, favorendo così una riduzione dei divari

Nonostante gli effetti apparentemente positivi sugli investimenti e sulla creazione di nuovi posti di lavoro, i risultati complessivi in termini di riduzione delle divergenze appaiono deludenti:

- Il divario nel Pil pro-capite è in continua crescita: nel primo decennio del secolo il Pil pro-capite del Sud era pari all'80%, oggi raggiunge a mala pena il 55%.
- L'economia sommersa divide nettamente l'Italia in due diverse realtà: un Nord in cui la propensione a lavorare in attività ufficiali è molto elevata, un Sud che registra un'offerta di lavoro da paese sottosviluppato e che maschera la massiccia diffusione di attività non dichiarate.
- La debolezza e l'inefficienza delle amministrazioni pubbliche di gran parte delle regioni meridionali rispetto a quelle del Centro-Nord trova evidente conferma nel mal funzionamento dei servizi pubblici, in particolare in quelli sanitari e civili, e nell'elevatezza dei deficit di bilancio.

L'economia del Mezzogiorno può, quindi, essere vista come un peso o come un'opportunità. Sta ai governi e alle forze sociali trovare la chiave per far prevalere il secondo aspetto sul primo.

degli investimenti collocandosi su valori nettamente inferiori rispetto alle altre imprese non beneficiarie (cfr. Bronzini e de Blasio (2006).

¹² Cannari et al. (2006)

Se lo sviluppo del nostro Mezzogiorno resta irrisolto, è fin troppo evidente la necessità di una forte discontinuità rispetto al passato, ossia rispetto alle politiche fin qui adottate. E ciò anche nell'interesse del Nord e dello sviluppo armonico dell'intero Paese.

Queste politiche, ampiamente note e in teoria condivise, dovrebbero perseguire pochi e selettivi obiettivi prioritari, quali:

- un deciso stimolo, attraverso il federalismo fiscale, ad un più responsabile funzionamento delle amministrazioni regionali e locali, così da superare l'illusione centralista;
- il miglioramento della qualità del capitale umano, attraverso il potenziamento dell'istruzione di qualsiasi ordine e grado, l'accesso ai servizi del vivere civile (educazione civica, sanità, abitazione, ecc.), così da superare ingiustificabili differenze con le altre parti del Paese;
- un forte contrasto all'economia sommersa ed illegale, così da accrescere la disponibilità (ufficiale) a lavorare, così da colmare l'assurdo divario con il resto del Paese;
- il sostegno al trasferimento tecnologico e alle imprese innovative, così da potenziare la competitività delle imprese meridionali;
- l'attrazione di nuovi investimenti tramite la realizzazione di zone franche fiscali.

Le “potenzialità”: opportunità perdute o disperse

Il Mezzogiorno nasconde immense potenzialità, in parte note, e comunque poco o mal sfruttate, insieme con altrettante occasioni perdute.

In passato due banche del Sud, Banco di Sicilia e Banco di Napoli, ebbero un'importanza strategica e propulsiva per l'economia meridionale. Oggi sono diventate l'una controllata del gruppo Unicredit Capitalia, l'altra da Intesa Sanpaolo, trasferendo altrove i centri decisionali.

Un altro esempio di cattiva gestione è data dal porto di Gioia Tauro, costruito per essere asservito al quinto polo siderurgico in Calabria, che però non venne mai realizzato. La sua posizione strategica nel Mediterraneo e le sue dotazioni (notevole pescaggio¹³¹⁴ e possibilità di accogliere un gran numero di container) avrebbe potuto favorire gli scambi commerciali con le coste nord africane. Nel 2007 sono stati movimentati 3milioni di container, pur restando al di sotto delle proprie capacità di sfruttamento.

Tra le potenzialità, vanno sottolineate diversi settori, tutti passibili di interessanti sviluppi:

- Energia. Nel settore petrolifero, Il governo ha riconosciuto la Basilicata come regione “strategica” per l'Italia in quanto maggiore fornitrice di greggio. Vi sono due grandi giacimenti petroliferi in Val d'Agri e nell'alta Valle del Sauro che rappresentano la massima parte delle estrazioni petrolifere nazionali. Il giacimento della Val d'Agri è il più grande dell'Europa continentale e garantisce all'Italia l'80% della produzione nazionale di greggio coprendo il 6% del fabbisogno.

Un campo in cui il Meridione ha un vantaggio potenziale rispetto al Nord è sicuramente nel campo dell'energie rinnovabili. Gli impianti fotovoltaici nelle regioni settentrionali hanno un rendimento annuale medio di circa 1000-1100 kWh. I valori salgono a 1200-1300 kWh nelle regioni del Centro-Italia e arrivano a toccare i 1400-1500 kWh nelle regioni meridionali e in Sicilia. La Puglia raggiunge nel 2010 il record di 147.453 megawatt di potenza e 5.166 impianti e si distingue anche per la produzione di energia da biomasse con circa il 33% della produzione italiana¹⁵.

Un'altra importante progetto da sviluppare è quello della cosiddetta “indipendenza energetica”, ossia della sostituzione di consumi energetici da fonti tradizionali per convertirli in consumi da fonti alternative (fotovoltaico e biomasse). Ciò andrebbe realizzato in zone di concentrazione dei consumi energetici sul territorio, come in centri industriali o artigianali, e dovrebbe rispettare condizioni di equilibrio ambientale e architettonico.

¹⁴ Profondità fondali fra i 12,50 ed i 18,00 metri

¹⁵ Un altro buon esempio è rappresentato dal Progetto Archimede operativo dal 2007 in Sicilia (in località Priolo Gargallo, Siracusa); progetto molto innovativo perché concentra i raggi solari mediante appositi specchi verso un unico punto in questo modo fa aumentare la densità di energia calorica che aumenta di 100-200 volte. L'energia termica prodotta si trasforma in energia cinetica mediante normali turbine mosse dal vapore, ed infine in energia elettrica mediante gli stessi principi di una centrale elettrica tradizionale. Innovativo è anche il fatto che la produzione avrà luogo anche durante le ore notturne.

- Agroalimentare. E' il settore tipico delle realtà meridionali e notevolmente differenziato al suo interno, su cui concentrare lo sviluppo di imprese di prima e seconda lavorazione delle produzioni alimentari insieme con la tutela delle tipicità territoriali. Nelle regioni meridionali circa il 50% della popolazione è residente in territori classificati come rurali, che occupano addirittura oltre l'80% della superficie del Mezzogiorno. Alcune realtà agricole, come Campania, Puglia e Sicilia, si sono nel corso degli ultimi anni contraddistinte per un intenso dinamismo che ha innestato processi di sviluppo integrato tra industria e agricoltura e per una crescita del settore agro-alimentare. Il settore primario in questa parte del territorio contribuisce ancora per oltre il 4 % alla formazione del valore aggiunto totale del Mezzogiorno, rispetto ad una media a livello nazionale per l'agricoltura del 3,0%.
- Beni archeologici e artistici. Oltre al valore del patrimonio culturale come *asset* del sistema Italia in termini di immagine e di attrattività, beni culturali sono importanti anche per l'esistenza di un enorme filiera produttiva al loro connessa. Questo è uno dei pochi settori in cui il Mezzogiorno non è svantaggiato rispetto al Nord anzi mostra di riuscire a mantenere quasi gli stessi valori del Nord per quel che riguarda la formazione di valore aggiunto e di superarlo per quel che riguarda la creazione di posti di lavoro.

**Apporto delle attività potenzialmente collegate al patrimonio culturale al Pil:
valore aggiunto e occupazione interna per regione - 2008**

| | valore aggiunto | | | occupazione % su tot. Italia |
|--------------------|-----------------|------------------|------------------|---------------------------------|
| | mln euro | % su tot. Italia | % su tot. Italia | |
| Nord-Ovest | 52.165 | 31,2 | 12,3 | 28,9 |
| Nord Est | 39.921 | 23,9 | 13,4 | 23,2 |
| Centro | 37.577 | 22,5 | 13,2 | 21,8 |
| Mezzogiorno | 37.451 | 22,4 | 12,1 | 26,2 |
| Italia | 167.115 | | | |

fonte: Istat

Discontinuità, nuove politiche di sviluppo e regole virtuose

A distanza di molti anni, le molteplici politiche economiche adottate per il Sud non hanno condotto a risultati soddisfacenti; a nulla sono serviti gli ingenti interventi statali generati attraverso la canalizzazione di risorse pubbliche verso queste regioni; allo stesso modo, è mancata una valida cabina di regia tra Stato e Regioni in grado di coordinare le differenti attività territoriali con l'obiettivo di stimolare il tessuto produttivo locale con immediato impatto anche sull'occupazione.

E quello che è più stridente è che uno sforzo di intervento pubblico simile a quello effettuato da un paese, la Germania, che con l'annessione delle regioni orientali aveva analoghi è in via di superamento. Dal 1989 al 2009, le regioni tedesche in "ritardo" hanno fatto registrare una crescita del Pil pari al 163%, di quattro volte superiore rispetto a quella dei länder dell'Ovest, contribuendo a circa il 20% della ricchezza nazionale. Tutto ciò è stato favorito dal un miglioramento delle infrastrutture, dallo smantellamento del sistema economico ormai arretrato e soprattutto da un notevole trasferimento di tecnologie e competenze merito della forte sinergia tra industria e centri di ricerca.

I 20 anni tedeschi sono migliori dei 150 italiani nelle politiche di integrazione delle aree a ritardo di sviluppo. E ciò nonostante un impegno di spesa pubblica per infrastrutture e sviluppo produttivo sostanzialmente analogo nell'ultimo ventennio, stimabile intorno ai 5 mld di euro medi annui.

Le ragioni vanno tutte ricercate nelle scelte di politica economica economica e sociale adottate dai governi. Lo sviluppo non si crea dall'alto distribuendo aiuti a pioggia, non finalizzati, e specie senza pretendere dai beneficiari risultati concreti. Purtroppo le scelte politiche cadono sovente in questa trappola perché attratte dalla ricerca del consenso, che si presume insito nelle politiche di aiuto specie se assistenziali. Se, nonostante il fiume di aiuti nazionali ed europei profusi al Sud, i divari con il Centro Nord non sono migliorati, anzi peggiorati, vuol dire che le politiche di sviluppo dall'alto non hanno colto nel segno e questo perché non sono state capaci di mobilitare la società civile.

La presenza di tali elementi "strutturali" provoca ovvie carenze in termini di produttività del sistema paese, fenomeno che, soprattutto nelle regioni meridionali, produce crescenti difficoltà nell'attivare attività imprenditoriali. Ancorare la crescita economica nazionale a una ripresa dell'area meridionale necessita di interventi paralleli per recuperare il gap con le altre aree, nazionali e comunitarie. Istruzione, giustizia, sanità e sicurezza sono aspetti fondamentali per poter garantire una migliore competitività economica e una vita migliore per i cittadini¹⁶.

Quale può essere il miglior antidoto contro fenomeni di corruzione e di inefficienza pubblica? E inoltre, come evitare che una determinata politica di sviluppo resti solo un'affermazione di principio? Oppure che ogni iniziativa di sviluppo di fondamentale importanza possa contare solo su fondi pubblici? E come evitare che l'intervento pubblico scada nell'assistenzialismo e alimenti clientele e corruzione?

Occorre in primo luogo una netta discontinuità rispetto al passato. Gli investitori privati sono distorti nelle loro scelte dalla ricerca di contributi pubblici e non riescono perciò a realizzare progetti economicamente validi e duraturi nel tempo. Gli investimenti in opere pubbliche sono carenti, mal gestiti e troppo lenti nella loro realizzazione.

¹⁶ Si veda l'intervento di Anna Maria Tarantola (Vice Direttore Generale della Banca d'Italia) nel giugno del 2010 durante la presentazione del rapporto "L'economia della Campania".

La scelta dei progetti di sviluppo, sia d'impresa che per infrastrutture, nonché del loro finanziamento, deve essere affidata ad organismi di elevato spessore tecnico e di sicura credibilità internazionale, in grado di operare senza interferenze politiche così da essere capaci di attrarre capitali sui mercati internazionali. Allo Stato e alle Regioni deve essere demandata solo la definizione delle priorità d'intervento e la destinazione di risorse pubbliche ai singoli progetti a titolo d'incentivazione, senza entrare nel meccanismo di valutazione e selezione.

I lavori pubblici devono avere come priorità la riduzione dei divari all'interno di uno stesso paese e vanno gestiti in modo efficiente, con tempistiche predefinite per scongiurare la piaga dell'aggressione dei poteri illegali e l'indecenza dei cantieri perenni.

Determinante è poi la riforma delle misure di aiuto pubblico. La selezione e valutazione dei progetti di sviluppo che ambiscono agli aiuti pubblici dovrebbe essere gestita da un'agenzia tecnica, dotata di elevata e indiscussa professionalità, così da attrarre capitali privati in co-finanziamento con i fondi pubblici destinati allo sviluppo. Il finanziamento delle infrastrutture non dovrebbe essere coperto totalmente e il sostegno pubblico si dovrebbe manifestare in un sistema di partenariato pubblico-privato, utilizzando a tal fine risorse pubbliche (nazionali ed europee) come "leva" per l'attrazione di capitali privati. Il sostegno agli investimenti privati va realizzato con procedure automatiche, trasparenti e tali da responsabilizzare i beneficiari.

L'afflusso di capitali esteri potrebbe essere favorito dalla creazione di zone franche a burocrazia "zero", detassando i nuovi investimenti e semplificando le procedure amministrative.

Le politiche di aiuto pubblico, alimentate da illusioni pianificatrici di uno sviluppo forzato dall'alto, non sono mai riuscite a riscattare popolazioni dal sottosviluppo e a modificare comportamenti discorsivi o collusivi. Diffusa illegalità, carenza di capitale umano e insufficiente crescita economica ne sono le più evidenti manifestazioni.

Lo sviluppo non si costruisce a tavolino e non si impone sulla testa delle popolazioni. Lo sviluppo richiede, invece, condivisione e maturazione nelle scelte individuali; deve percorrere strade adottate in autonomia senza preconcetti disegni di organismi superiori. E per realizzare questi obiettivi occorre che le istituzioni siano responsabilizzate nelle loro scelte per impedire una lievitazione incontrollata della spesa pubblica verso misure inefficaci, stimolando invece l'impegno alla crescita del capitale umano e del capitale fisso sociale. Ed è su queste basi che si può sperare che la crescita umana e delle responsabilità individuali estirpino gradualmente i poteri malavitosi e che, di conseguenza, si formi un ambiente favorevole allo sviluppo, alla valorizzazione delle risorse che pur si celano nelle realtà depresse.

In seguito ai deludenti risultati degli incentivi economici orientati al riequilibrio territoriale delle aree svantaggiate e dei crediti di imposta, le politiche di sviluppo orientate alle aree svantaggiate dovranno essere governate da un mix di aiuti tra incentivi economici e agevolazioni fiscali mirati all'attrazione di investimenti produttivi, accompagnati da una forte di finanziamento di nuovi progetti d'impresa e di realizzazione di infrastrutture funzionali allo sviluppo locale.

Le attuali politiche per lo sviluppo comprendono due tipologie principali di interventi:

1. incentivi economici diretti a stimolare nuovi investimenti, un rafforzamento del tessuto imprenditoriale e, di conseguenza, futura occupazione;

2. agevolazioni fiscali, generalmente attuate tramite crediti d'imposta che promuovono investimenti da parte di imprese già esistenti e con bilanci in utile.

L'efficacia delle diverse tipologie di agevolazione dipende dai meccanismi di aiuto di fatto adottati, non dagli obiettivi conclamati nelle politiche di intervento, ossia:

- Per gli incentivi economici, l'aiuto pubblico dovrebbe agire da leva per la realizzazione di nuovi investimenti attraverso un mix di sussidi prevalentemente orientati su prestiti a tasso agevolato e non su contributi in conto capitale, così da stimolare la responsabilizzazione gestionale delle imprese agevolate.
- Per le agevolazioni fiscali, il sussidio dovrebbe interessare solo gli investimenti aggiuntivi in zone franche ben definite, così da attrarre investitori esterni anche stranieri.

Sia allo Stato che alle imprese converrebbe condividere questi nuovi criteri: al primo perché limiterebbe la spesa e la renderebbe più efficace in quanto eliminerebbe l'assistenzialismo, alle imprese perché ne trarrebbero stimoli ad operare nel mercato.

Una radicale riforma delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno dovrebbe di conseguenza concentrarsi su poche e qualificate azioni, virtualmente realizzabili anche nell'ambito del programma adottato in questi giorni dal governo:

i. Misure a sostegno del capitale umano

Maggiore attenzione alla formazione secondaria. La parte di competenza dei Comuni è quella di fondamentale importanza per la crescita del capitale umano nel lungo periodo. Andrebbe concentrata la responsabilità in un solo ente (oggi le competenze sono ripartite tra Comuni e Province), introdotto a vari livelli insegnamenti di educazione civica e di etica, che potrebbe essere anche utilmente offerto dai media, dalle televisioni in particolare negli orari di ascolto degli adolescenti;

Appare indispensabile l'introduzione di un sistema di valutazione sulla qualità dell'insegnamento e degli edifici scolastici, accompagnato da premi e sanzioni così da stimolare gli enti locali competenti. In particolare, per la formazione universitaria, mettere in atto tutti quei provvedimenti volti a far emergere le eccellenze grazie al collegamento con le imprese, specie per favorire il trasferimento di innovazioni e le start-up;

Un impegno costante e duraturo deve essere curato dagli enti locali per assicurare l'accesso ai bisogni essenziali del vivere civile, all'abitazione, ai servizi pubblici essenziali (sanità e formazione in primis), alla sicurezza, ecc.

Poiché il degrado sociale è causato dal degrado civile, occorre agire con decisione su questo per ridare fiducia agli individui e responsabilizzarli sulle loro scelte. Il decoro urbano e il rispetto delle regole è condizione essenziale per favorire il recupero di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e migliorare le loro condizioni di vita, mobilitando allo scopo i media nazionali, la televisione pubblica in primo luogo.

ii. Promozione diretta di nuovi investimenti

Va limitata alle sole aree meno sviluppate così come definite dalla Commissione Europea e riservata alle Pmi; concentrata su progetti di nuovi investimenti ad alto contenuto tecnologico e condizionata alla creazione di nuovi posti di lavoro. L'aiuto pubblico è giustificabile solo come "leva" di prestiti erogati da banche su base di valutazioni del merito di credito e deve essere restituito nel tempo anche se a tassi agevolati.

iii. Sostegno al capitale di rischio

Va mirato solo alle aree meno sviluppate così come definite dalla Commissione Europea e riservato alle Pmi, possibilmente ad alto contenuto tecnologico. L'aiuto pubblico deve essere non speculativo, ossia prevedere una partecipazione temporanea al capitale di rischio con diritto di riscatto al valore di mercato.

iv. Attrazione di investimenti esteri

Deve essere realizzata in un numero limitato di “zone franche” strategiche (Zf), di dimensione territoriale sub-provinciale, collocate in aree di crisi di de-industrializzazione ancorché dotate di infrastrutture logistiche (non più di una per Regione). I sussidi dovranno prevedere una “flat-tax” omnicomprendiva di ogni onere fiscale e parafiscale sul fatturato aggiuntivo realizzato da nuovi investitori.

v. Finanziamento di progetti infrastrutturali

Vanno selezionati progetti economicamente validi e selezionati da operatori indipendenti. È, infatti, la loro carenza e la bassa qualità a frenare la crescita industriale, del turismo e dei servizi e l'attrazione degli investimenti¹⁷. Dovrebbero realizzarsi tramite il regolare ricorso al partenariato pubblico-privato, utilizzando le risorse pubbliche come leva di attrazione di capitali privati.¹⁸ Si tratta, in altre parole, di applicare un *project financing* agevolato per il finanziamento delle opere pubbliche, con vantaggio di migliorare la selezione dei progetti, ridurre i tempi di realizzazione, accrescere la trasparenza sui costi di gestione e ridurre l'impegno di spesa pubblica; affidare ad operatori specializzati l'identificazione, la valutazione, gestione e controllo del progetto secondo il modello standard del “ciclo progettuale”, procedura in vigore a livello internazionale anche come riferimento degli operatori finanziari per le cosiddette operazioni di finanza di progetto.

L'organismo tecnico di finanziamento e gestione dovrebbe assumere il modello “banca di sviluppo sub-regionale” (BdS), come organismo più adeguato a selezionare progetti infrastrutturali in aree depresse, in quanto struttura dotata di elevata professionalità. In Europa, attività simili a quelle della BdS sono svolte dalla BERS nei paesi dell'Est europeo ed in parte dalla BEI, che però si è limitata a costituire una *facility* con impatto limitato sul finanziamento dei progetti. In tal modo sarebbe possibile utilizzare la formula finanziaria tipica delle BdS sub-regionale, che consiste nella combinazione di merito di credito assicurato dal capitale versato e da quello “*callable*”, ossia da versare solo in caso di necessità dagli azionisti. Si finanzia attraverso l'emissione di obbligazioni sui mercati internazionali con *rating* analogo a quello della Banca Mondiale o da crediti ottenibili da altre banche Regionali.

¹⁷ Le ben note difficoltà italiane in campo infrastrutturale si amplificano nelle aree svantaggiate: una dotazione di ferrovie elettrificate pari alla metà di quella nazionale, una rete autostradale carente e incompleta. Fatto pari a 100 l'indice nazionale di dotazione di infrastrutture lineari (strade, ferrovie), nel Mezzogiorno si raggiunge un modesto valore di 51,8.

¹⁸ Dovrebbero coinvolgersi i fondi di *private equity* finalizzati alle infrastrutture come quelli di grande banche d'affari, da operatori specializzati o ancor meglio i fondi sovrani.

vi. Azioni coordinate per il bacino mediterraneo

Occorre che le regioni meridionali si uniscano in una federazione per perseguire uno sviluppo sostenibile e duraturo del Mezzogiorno. Negli ultimi anni si è parlato molto di un “Patto per il Sud” per una crescita comune che però non è mai realizzato.

Inoltre, alla luce delle recenti sommovimenti in atto nei paesi africani affacciati sulle coste mediterranee, appare evidente la posizione strategica del Mezzogiorno come mediatore nei processi di transizione in tale area. Potrebbe proporsi come protagonista aiutando questi paesi a realizzare modelli di sviluppo fondati sulle piccole e medie imprese e sulla valorizzazione dei settori tipici, spesso analoghi a quelli del nostro Meridione. Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta allo sviluppo dei trasporti marittimi (autostrade del mare) e della cooperazione universitaria. L'Unione per il Mediterraneo, finora rimasta una mera petizione dopo gli slanci iniziali, potrebbe rappresentare la piattaforma su cui sviluppare forme di cooperazione dell'UE con i paesi rivieraschi tramite un ruolo strategico del Mezzogiorno, cogliendo la pressante occasione di una nuova politica migratoria.

Il Meridione potrebbe esportare le sue esperienze nel campo delle energie rinnovabili, dell'agroalimentare e del turismo organizzato, della valorizzazione dei beni archeologici e artistici, delle infrastrutture, delle nuove politiche di sviluppo produttivo. Al tempo stesso potrebbe assumere una *leadership* attraverso l'esportazione del proprio modello di sviluppo e delle opportunità di finanziamento che riserverebbe un una nuova banca del Sud articolata come banca di sviluppo di progetti d'impresa e di infrastrutture.

Il Mezzogiorno, con uno slancio di ottimismo, può e deve rappresentare l'occasione per il rilancio dell'intero paese e dimostrarsi capace di riscattarsi da un torpore quasi rassegnato di un area irrimediabilmente depressa.

Bibliografia

- Adorno ed altri (2007)
- Basile R., L. Benfratello e D. Castellani (2009), *Le determinanti della localizzazione delle imprese multinazionali: l'attrattività dell'Italia nel contesto europeo*.
- Bella M. e Patrignani L. (2010), "Aggiornamento delle analisi e delle previsioni del Pil nelle regioni italiane", Confcommercio.
- Bronzini ed altri (2005)
- Bronzini e de Blasio (2006)
- Cannari ed altri (2006)
- Commissione Europea (2010), "Internationalisation of European SME's".
- F. Cingano e P. Cipollone, (2009).
- Confindustria (2010), *Le sfide della politica economica per rafforzare la crescita italiana*.
- Daniele V. e Malanima P. (Marzo-Aprile, 2007), *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in Rivista di Politica Economica.
- Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, (2011), *La Spesa Pubblica dall'Unità d'Italia. Anni 1862-2009*, MEF
- Duprat P., Gicca A. (1863), *Annuario di economia sociale e di statistica per il Regno d'Italia*, Vol. n° 1,
- F. Forte, (2010).
- Franco D., (2010)
- Eurostat, "Regional Yearbook", (2010).
- Grillo N.C., (2009) *Energia c'è*
- G.Gentili, Il Sole 24 Ore (13 Dicembre 2010)
- G. Guzzo, (2010).
- Istat, (2011) Occupati e Disoccupati Anno 2010
- Lo Cicero Massimo, "Mezzogiorno a perdere"
- Mariotti & Mutinelli, (2010)
- Ministero dello Sviluppo Economico (MISE).
- Pellegrini e Carlucci (2003)
- Svimez, (2010) "Rapporto Svimez 2010 sull'economia del Mezzogiorno
- V. Valli (2005), "Politica Economica", Carocci
- UnionCamere, *Il sistema economico integrato dei beni culturali, Rotoform 2009*
- Siracusa L., (2009) *L'energia del sole e dell'aria come generatrice di forme architettoniche*