

IL SUD DI PIANO IN PIANO

Di anno in anno, e da molti anni, assistiamo ad un esercizio ripetitivo sulle politiche per il Mezzogiorno: da un lato i dati confermano, inesorabilmente, che il divario tra nord e sud non si attenua e, rispetto ad in alcuni indicatori, tende piuttosto ad aumentare; dall'altro quasi sempre la formazione di un nuovo governo è accompagnata dall'annuncio di un piano per il sud in grado di risolvere la questione in poco tempo.

I dati, se provengono da fonti autorevoli, come nel caso di quelli sul Mezzogiorno, non sono in discussione: ne scorreremo rapidamente alcuni dei più significativi.

I piani e le politiche proposte, che nascono da diverse interpretazioni dei dati e, soprattutto dalle diverse sensibilità politiche del momento, fanno spesso fatica a superare la fase dell'annuncio e tendono comunque a tradursi in una serie di strumenti e finanziamenti pubblici, solo in parte efficaci e quasi sempre difficilmente riconducibili ad un disegno organico.

Conviene premettere all'analisi dei dati più recenti alcune considerazioni di carattere generale: decenni di studi sul Mezzogiorno hanno prodotto teorie di indubbio spessore culturale e portato a proposte anche contrapposte ma quasi sempre sostenute da approfondimenti significativi; ed andando ancora indietro ai contributi dei meridionalisti classici ed anche di studiosi stranieri si può disporre di un bagaglio di conoscenza che spazia dalla storia all'antropologia, dall'economia alla sociologia e che consentirebbe di orientare le politiche in modo efficace.

Sembra ormai acquisita l'idea che il Mezzogiorno non si debba considerare come un territorio omogeneo al suo interno, ma un complesso di realtà con dinamiche, storiche, culturali, economiche e sociali diversificate anche entro gli stessi confini regionali.

Eppure, nella discussione pubblica e soprattutto nella «rappresentazione» del sud prevalgono due aspetti: trattare la questione in termini di emergenza ed alimentare l'attesa di interventi risolutivi; questo tende a produrre di fatto un continuo rinvio nell'assunzione di responsabilità nella gestione ordinaria secondo le diverse competenze istituzionali ed amministrative, ma anche in generale dei corpi intermedi e della società civile. Ne vedremo più avanti un esempio a proposito del dibattito sulle autonomie regionali.

Se si confrontano i dati aggregati relativi alle macro-aree territoriali del Paese il ritardo di sviluppo del sud è evidente sia per quanto riguarda la crescita economica e gli indicatori di reddito sia per altri indicatori di tipo sociale.

Secondo le stime della Svimez¹ tra il 2008 ed il 2018 il Pil nel Mezzogiorno è diminuito di circa un punto all'anno con una media cumulata di meno 10,4, a fronte di una diminuzione nel Centro Nord di -2,4; nell'ultimo anno rilevato (2018) il Pil è cresciuto al sud dello 0,6 ed al centro nord 0,9. In quadro nazionale di bassa crescita dopo la crisi, la ripresa al sud continua a fare più fatica che nel resto del Paese.

Il divario è ancora più evidente, sempre secondo i dati Svimez se si guarda all'andamento dei consumi che crescono molto lentamente (+ 0,2 nel Mezzogiorno contro +0,7 nel Centro Nord) sia con riferimento ai consumi privati delle famiglie sia per quanto attiene la spesa per consumi finali della pubblica amministrazione. I dati Svimez consentono poi di

¹ *Rapporto Svimez 2019 – L'economia e la società nel Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2019.

raffrontare gli andamenti nei diversi settori economici e di verificare anche la diversa velocità di crescita tra le regioni del Mezzogiorno. Ed ancora gli investimenti pubblici: la spesa in conto capitale è rimasta più o meno stabile nel 2018 con un leggero decremento da 10,4 a 10,3 miliardi mentre è salita al centro-nord da 22,2 a 24,3 miliardi.

Un dato ancora più evidente, e forse meno percepito dall'opinione pubblica, è quello relativo al tendenziale spopolamento del sud, con particolare riferimento alle aree interne: in un quadro di complessivo decremento demografico in Italia, nel sud i saldi (sommando quelli naturali e quelli migratori) calano molto più rapidamente che al nord. E, soprattutto, si registra una ripresa di processi migratori da sud verso nord che riguardano in gran parte giovani con elevati livelli di istruzione; ed anche la nuova immigrazione (comunque insufficiente a compensare il calo demografico complessivo ed ininfluente per arginare la perdita di risorse ad elevata qualificazione) è prevalente nel centro-nord.

E si potrebbe continuare ad analizzare su molti altri aspetti il diverso sviluppo tra le aree territoriali del nostro Paese fino a quegli indici sintetici sulla qualità della vita, che, anche se talvolta elaborati in modo discutibile, relegano inesorabilmente le città del sud in fondo alle graduatorie.

Gli squilibri quindi sono reali e permangono, nonostante i tentativi fatti per ridurli dal dopoguerra ad oggi: prima con l'intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno e poi con politiche e strumenti ordinari, ma comunque di carattere compensativo per il Mezzogiorno. Moltissime risorse sono state destinate con risultati modesti.

In un recente pamphlet pubblicato dall'istituto di ricerche Bruno Leoni² vengono valutati alcuni dei programmi di

² A. ACCETTURO - G. DE BLASIO, «Morire di aiuti – i fallimenti delle politiche per il sud (e come evitarli)», Istituto Bruno Leoni, 2019.

sviluppo territoriale proposti negli ultimi anni sottolineandone in modo documentato il mancato raggiungimento degli obiettivi perseguiti ed in qualche caso la produzione di effetti indesiderati.

È interessante la premessa fatta dai due economisti segnalando la complessità della risposta alla domanda su quali siano le cause dell'arretratezza e quali politiche pubbliche potrebbero consentire una maggiore crescita economica: *«Mettiamoci in una situazione super-semplificata, da libro di testo: in un mondo «senza imperfezioni di mercato» le aree più povere di un Paese dovrebbero crescere sempre a tassi più elevati rispetto alle aree più ricche, secondo un meccanismo noto come «convergenza». Nei fatti questo spesso non accade. Soprattutto non accade in Italia: il nostro Mezzogiorno è l'area di sottosviluppo economico più grande e popolosa dell'Europa occidentale. È chiaro quindi che esistono delle ragioni (che in prima battuta possiamo chiamare «imperfezioni di mercato») che non consentono la «convergenza» delle regioni meridionali ai livelli di reddito di quelle del Nord Italia. Questo è uno dei casi in cui si ritiene necessario l'intervento dello Stato per rimuovere queste imperfezioni e fare in modo che l'economia, finalmente liberata dagli ostacoli che ne impedivano lo sviluppo, inizi a crescere a tassi sostenuti. Un policy maker cui sta a cuore il benessere collettivo dovrebbe sforzarsi di identificare l'imperfezione di mercato e agire conseguentemente, utilizzando, per esempio, la leva fiscale (tasse, sussidi, ecc.) o intervenendo direttamente, per esempio garantendo la produzione dei beni pubblici mancanti (un'infrastruttura materiale, come una strada o un ponte, o immateriale, come l'istruzione). Il vero problema è che individuare le imperfezioni e dare una risposta di policy corretta è tutt'altro che facile. Il policy maker spesso si trova nella situazione di un medico di fronte a un malato cronico con mezzi diagnostici limitati. Ritorniamo al caso del Mezzogiorno: qual è la radice del suo sottosviluppo economico? La*

dotazione infrastrutturale? Il capitale umano? I bassi investimenti delle imprese? La criminalità organizzata? I comportamenti dei cittadini (capitale sociale)? La qualità degli amministratori locali? Detta in un altro modo, quale malattia andrà curata per prima? Il policy maker sarà abbastanza bravo nell'identificazione del male o curerà solo un sintomo? La vita di un policy maker non è semplice come potrebbe sembrare...»

Lo studio analizza alcune politiche adottate negli anni passati: gli effetti sugli investimenti prodotti dalla legge 488 del 1992 (21 miliardi di euro erogati fino ad oggi nei diversi bandi) dopo un primo impulso positivo non hanno prodotto un processo virtuoso di ripresa degli investimenti privati; gli interventi top-down decisi a livello centrale contrattando gli interventi direttamente tra stato ed imprese, quali i Contratti di programma (ad esempio il caso dello stabilimento di Melfi della Fiat) non hanno creato effetti di diffusione nei territori limitrofi a quelli interessati dai finanziamenti; quando si sono promossi interventi cd. bottom-up, basati sulla concertazione a livello locale tra soggetti portatori di interesse (amministrazioni locali, imprese, sindacati) quali i Patti territoriali, gli effetti sono stati scarsi e sono state finanziate iniziative che sarebbero andate in porto anche in assenza di incentivi. Per non parlare poi degli effetti indesiderati che vengono impietosamente segnalati: gli aiuti non mirati possono produrre effetti di dipendenza specializzando le attività più facilmente finanziabili a scapito degli interessi collettivi e della crescita di capitale sociale; esiste il rischio di intercettazione dei fondi pubblici da parte della criminalità organizzata ed in qualche caso si sono verificati episodi di corruzione nella gestione dei fondi che hanno ulteriormente indebolito la già fragile struttura amministrativa locale.

Esistono molteplici studi di valutazione delle politiche che individuano anche casi di successo o comunque sugge-

riscono percorsi praticabili di miglioramento delle politiche. Ma sembra che se ne tenga poco conto e prevalgono scelte inerziali, per effetto di quanto si diceva all'inizio: il richiamo continuo all'emergenza e la tendenza a proporre soluzioni complessive sottraendosi allo sforzo di approfondire le analisi dei bisogni e di operare su piani diversificati.

Per questo ogni volta che viene annunciato un nuovo *Piano per il sud* bisognerebbe essere molto rigorosi nella richiesta di motivare i nuovi gli interventi proposti con elementi di valutazione sugli effetti attesi, e quando si ripropongono o si ampliano strumenti già in uso spiegare bene se si ritiene che i risultati raggiunti siano stati effettivamente positivi. Non mancano le competenze e le capacità, anche all'interno di organismi istituzionalmente preposti, per fare valutazione delle politiche pubbliche, specialmente quando si investono cifre considerevoli; anche quando la valutazione viene prodotta, tuttavia, non sempre i decisori politici ne tengono conto sufficientemente.

Il governo attuale, attraverso il Ministro per il sud e la coesione territoriale Giuseppe Provenzano, ha annunciato un nuovo Piano sud indicando un obiettivo di spesa di cento miliardi in dieci anni, comprensivi dei fondi europei del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027, e promettendo una definizione più mirata degli obiettivi e una riforma delle strutture di gestione.

Vediamo per grandi linee che cosa è stato deciso per il sud con la legge di bilancio 2020. Si tratta in parte di proroghe di strumenti già in vigore ed in parte di destinazione di nuove risorse:

- viene meglio definito il criterio di assegnazione differenziale delle risorse a favore degli interventi nei territori delle regioni del Mezzogiorno in base al quale da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato deve essere destinato un volume complessivo annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzio-

nale alla popolazione di riferimento (pari al 34% degli stanziamenti);

- si introduce un nuovo fondo a sostegno della competitività e della crescita dimensionale delle piccole e medie imprese aventi sede legale e attività produttiva nelle regioni meridionali denominato «Cresci al Sud» con una dotazione di 250 milioni tra il 2020 e il 2021 che si affianca a quello già operante denominato «Resto al sud», che prevede incentivi per coprire i costi di avvio delle nuove imprese da parte degli under 46; entrambi gli strumenti sono gestiti dalla Società pubblica Invitalia;
- viene maggiorato il contributo statale per investimenti innovativi realizzati dalle micro e piccole imprese e prorogato il credito di imposta per l'acquisto di beni strumentali per le strutture produttive;
- vengono ulteriormente semplificate le procedure per utilizzare le risorse già programmate nell'ambito del Fondo di sviluppo e coesione³.

Il Piano, quando verrà presentato nei dettagli dovrà esplicitare le modalità di raccordo con la Politica di coesione dell'Unione europea⁴: i finanziamenti dei fondi strut-

³ Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) è, congiuntamente ai Fondi strutturali europei, lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali in attuazione dei principi costituzionali e dei Trattati europei. Il fondo viene alimentato da risorse stanziate dalle leggi di bilancio e la destinazione delle risorse per i vari interventi è demandata alle deliberazioni del Cipe. Nell'ultimo ciclo di programmazione 2014-2020 a valere sul fondo è stata autorizzata la spesa di circa 55 miliardi. Le risorse sono destinate per l'80% al Mezzogiorno e per il restante 20% al Centro Nord.

⁴ La politica di coesione è la principale politica di investimento dell'Unione europea. Sostiene la creazione di posti di lavoro, la competitività tra imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini in tutte le regioni e le città dell'Unione europea. Attraverso i fondi strutturali (i principali sono Fers, Fse, Fears) vengono finanziati

turali vanno in gran parte alle aree meno sviluppate del Mezzogiorno, anche se la quota si è ridotta con l'allargamento dell'Unione a 28 Stati membri; nel precedente periodo (in scadenza con il 2020) all'Italia sono stati assegnati circa 34 miliardi.

La gestione dei fondi europei è stata da sempre oggetto di discussioni e di critiche, anche nel rapporto tra amministrazioni centrali e regionali: le critiche principali hanno riguardato la difficoltà ad utilizzarli nei tempi previsti e l'eccessiva frammentazione degli interventi. Si è fatto riferimento nel dibattito politico più alla dinamica quantitativa della spesa che al raggiungimento effettivo dei risultati secondo gli obiettivi programmati. In realtà alla fine del periodo nelle ultime programmazioni gli obiettivi quantitativi di spesa sono stati raggiunti, in un modo e nell'altro, ma l'analisi della qualità della spesa e le valutazioni di impatto sono rimaste nell'ambito degli esperti e degli addetti ai lavori.

Le modalità di gestione sono piuttosto complesse. Esistono due diversi organismi: il Dipartimento per le politiche di coesione, nell'ambito della Presidenza del Consiglio che si occupa della programmazione e l'Agenzia per la coesione territoriale, istituita nel 2014, che coordina l'attuazione. Nell'ultimo periodo di programmazione sono stati fissati nell'accordo di partenariato 11 obiettivi ed approvati ben 51 programmi operativi tra programmi nazionali e regionali.

Puntualmente ad ogni nuovo ciclo di programmazione, e non fanno eccezione le dichiarazioni del nuovo Ministro, si parla di concentrare le risorse, di semplificare i meccanismi di gestione riformando le strutture preposte, di effi-

programmi secondo cicli della durata di sette anni, sulla base di un accordo con gli Stati membri sulla base di obiettivi prefissati e coerenti con la strategia complessiva europea. Sono previste diverse intensità degli aiuti in base al grado di sviluppo delle aree interessate.

cientare la macchina amministrativa che non riesce a utilizzare in modo adeguato le risorse: finora hanno prevalso i meccanismi inerziali frutto della faticosa negoziazione ai vari livelli, da quello europeo a quello nazionale e regionale, riproponendo la frammentazione degli interventi, la proliferazione dei soggetti attuatori degli stessi, il peso dell'intermediazione politica e degli interessi locali. Ogni volta risulta rafforzata la sensazione che per taluni vale più l'annuncio di aver ottenuto risorse per i propri territori che la verifica dell'effettivo impatto sullo sviluppo, e che alla fine risultano maggiormente premiati gli addetti ai lavori rispetto ai beneficiari finali. Districarsi nelle procedure non è semplice e questo ha fatto crescere una categoria di specialisti (progettazione, consulenza, rendicontazione di spesa) che ha tutto l'interesse a perpetuare l'idea che attingere ai fondi richieda rituali di iniziazione e saperi occulti: vengono i brividi quando si legge di corsi di formazione per preparare figure professionali in «europrogettazione» (sic!) a prescindere dalle competenze specialistiche sul settore di intervento.

In realtà proprio la scarsa o assente qualità progettuale determina le difficoltà di attuazione di molti interventi: questo è un problema che richiede una serie attenzione in particolare per le amministrazioni che dovrebbero sovrintendere sia alle fasi di approvazione dei progetti sia a quelle di controllo.

Per evitare il rischio di essere accusati di utilizzare argomenti banali, avvertiamo che l'impatto della politica di coesione c'è stato ed è stato positivo se si guarda al complesso dei Paesi europei anche durante la recente crisi; anche in Italia e nel Mezzogiorno non sono mancati buone pratiche e casi di successo; ma proprio per questo bisognerebbe tener in maggior conto le lezioni apprese e prestare maggiore attenzione agli studi di valutazione sui risultati raggiunti.

Non possiamo più accontentarci di un Mezzogiorno rappresentato come diviso tra una diffusa «normalità» (povertà, disoccupazione, economia sommersa, carenza di infrastrutture, e soprattutto illegalità e criminalità organizzata) e sporadici casi di «eccezionalità» virtuosa (lavoro di qualità, imprese di eccellenza, sistemi competitivi, coscienza dei diritti e capacità di reazione alla criminalità).

Non sono mancate le risorse finanziarie destinate al sud in questi anni; ma forse mirare solo alla convergenza ed accorciare la distanza di crescita economica con le aree più sviluppate non è bastato ad intercettare le problematiche sociali e non ha contrastato lo scoraggiamento e la sfiducia che si è diffusa tra i cittadini meridionali.

Come non ha senso affermare che sostenere il Mezzogiorno con investimenti genera solo sprechi: il quadro delle infrastrutture al sud è fortemente deficitario e complessivamente la qualità dei servizi non consente agli investimenti produttivi di radicarsi e diffondersi, anche se sostenuti finanziariamente, ma in mancanza di una politica di sviluppo territoriale più ampia.

Nel dibattito sull'autonomia differenziata, invece di una seria discussione sull'efficienza della spesa e sulla qualità dei servizi, si è fatta strada una sorta di logica punitiva ed un intento pedagogico piuttosto sospetto ad imparare dalle regioni del Nord; partire dall'analisi dei bisogni e dalla verifica dei livelli di prestazione, nella sanità come nella scuola, dovrebbe invece portare a ragionare delle politiche nazionali in settori così delicati.

Gli indicatori sociali sono più gravi di quelli economici: secondo l'Istat in Italia ci sono 1 milione e 260 mila minori in povertà assoluta (12,6% in media) e l'incidenza nel Mezzogiorno sale al 15,7% contro il 10,1% del Centro Italia; si è già detto del fenomeno in rapido aumento dell'emigrazione di giovani a medio-alta qualificazione; Il Mezzogiorno ha tassi di abbandono scolastico notevolmente più alti delle al-

tre Regioni; al sud mancano quasi del tutto i servizi per l'infanzia; le strutture sanitarie sono inadeguate e mal distribuite.

Al sud c'è bisogno di interventi mirati e selettivi: ricucitura del territorio ed infrastrutturazione locale più che grandi infrastrutture per evitare il definitivo spopolamento delle aree interne; interventi sul dissesto idro-geologico; recupero e manutenzione delle reti idriche, oggi fatiscenti nonostante ai tempi della Cassa del Mezzogiorno siano stati realizzati i più imponenti ed avanzati schemi idrici d'Europa.

Ma al primo punto non può che esserci l'investimento sul capitale umano, attraverso la scuola e la formazione, come premessa per ricostituire quei processi di coesione sociale, che oggi sono a rischio, producendo senso diffuso di scoraggiamento ed impoverimento della vita democratica. E sono a fondamento di una vivibilità del sud, senza la quale gli sforzi per valorizzarne le eccellenze storiche, culturali, artistiche e paesaggistiche, sono destinati ad essere vanificati.

Affermare e diffondere un senso comune di cittadinanza e di legalità, presente in tante realtà operanti nel Mezzogiorno, ma spesso occultato all'opinione pubblica è la precondizione per riprendere i processi di sviluppo.

Fin a quando sarà prevalente nell'opinione pubblica, anche meridionale, l'idea che omertà, inquinamento della politica, sfiducia nelle istituzioni e mancanza di senso civico sono elementi costitutivi ed ineliminabili nella cultura meridionale, la battaglia sarà persa. I fenomeni esistono e non bisogna smettere di metterli in luce e denunciarli con forza; non si tratta di negare la realtà, ma almeno di riportarla alla dimensione reale: una piccola minoranza che tiene in ostaggio intere regioni.

Da un Piano per il sud non ci si devono più attendere grandi annunci ma il richiamo alle politiche nazionali, or-

dinarie ed unitarie, per costruire percorsi ed opportunità di sviluppo a partire da quello che è concretamente praticabile perché è già esperienza quotidiana di molte realtà sociali, collettive e individuali dei cittadini meridionali con lo stesso portato di incertezze, difficoltà e contraddizioni di altre aree del Paese e con la consapevolezza crescente di avere maggiori ostacoli da superare.

Giuseppe Avallone