

LE POLITICHE DI SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO
NEGLI ULTIMI VENTI ANNI: SCELTE E RISULTATI^o

ITALIAN REGIONAL POLICIES IN THE LAST TWENTY YEARS
AND THEIR RESULTS

*Gianfranco Viesti**

Abstract

The article examines regional policies in Italy as a result of the “Intervento straordinario”. After illustrating the changes in the legal and operating framework of the regional policies, the paper then uses a range of different data to perform an initial assessment of their results.

Keywords: regional policies, Southern Italy, evaluation

Parole chiave: politiche regionali, Mezzogiorno, valutazione

Jel classification: R11, H50

Received: 10.11.2010

Final revision received: 3.5.2011

^o L'autore desidera ringraziare i partecipanti agli incontri tenutisi nelle Università di Bari e di Parma nel 2010 per gli utili commenti. Di particolare utilità sono state le osservazioni e le intelligenti critiche formulate dai due referee anonimi di questa rivista.

* Università degli studi di Bari, Dipartimento per lo studio delle società mediterranee; gviesti@cerpemricerche.191.it.

Introduzione

Le politiche di sviluppo regionale hanno un ruolo significativo nel dibattito di politica economica in Italia. Esse sono sovente portate ad esempio di interventi con risultati fallimentari, e caratterizzati da ampi margini di spreco. Giocano un ruolo importante nelle argomentazioni di quanti sostengono che una riduzione delle politiche pubbliche sia opportuna per il paese, e che in particolare per le aree più deboli gli interventi per lo sviluppo siano molto più un problema in sé che una possibile soluzione (Tabellini, 2005). Giocano un ruolo importante anche nel dibattito politico in senso stretto, dato che il supposto, totale fallimento delle politiche di sviluppo regionale fornisce un argomento significativo alla costruzione del “teorema meridionale”¹ (Viesti, 2009, 2010), che è a sua volta utilizzato da quanti suggeriscono la strada di un “federalismo fiscale” che tende a lasciare nei territori più ricchi la maggior parte del gettito fiscale lì generato.

Una parte rilevante del dibattito dà il totale fallimento delle politiche di sviluppo regionale in Italia come un dato di fatto, acquisito dalla comunità degli analisti. Non vi sono tuttavia studi e valutazioni sistematiche e scientifiche che raggiungano questa conclusione. Ciò non dipende dalla carenza di dati e informazioni, dato che le politiche di sviluppo regionale – come si vedrà meglio in seguito – sono certamente l’ambito di intervento pubblico per il quale si dispone del maggior ventaglio di indicatori. Alla luce di questa curiosa discrasia, questo lavoro cerca, utilizzando dati e studi di valutazione già disponibili in merito, di fornire alcune indicazioni sull’efficacia di queste politiche.

Il lavoro è organizzato in tre parti. La prima (sezione uno) prova a ricostruire le politiche realizzate fra il 1992 e il 2010. Tale ricostruzione appare necessaria per fornire al lettore un quadro, sintetico ma preciso, delle politiche che sono state messe in atto, degli obiettivi che ci si proponeva, degli strumenti adoperati; ma anche per chiarire come l’ultimo ventennio sia caratterizzato da frequenti e profondi cambiamenti, che mutano significativamente alcuni aspetti di fondo delle politiche. Ciò rende necessaria una cautela aggiuntiva nella valutazione degli effetti, anche perché può esistere un significativo scarto temporale fra l’attuazione delle politiche e l’effettivo realizzarsi del loro im-

1. È stata definita come “teorema meridionale” (Viesti, 2010) la diffusa convinzione secondo la quale nonostante colossali risorse trasferite al Mezzogiorno negli ultimi decenni (e prelevate dal gettito fiscale del Nord) non vi sia stato nell’area alcuno sviluppo positivo. Secondo questa tesi ciò è avvenuto perché tutte le risorse sono state sprecate in interventi inutili o in attività assistenziali (quando non direttamente trasferite alla criminalità organizzata), decisi da classi dirigenti meridionali clientelari, incapaci o corrotte. Ciò implica che: *i*) le politiche pubbliche sono il problema e non la soluzione; *ii*) meno politiche pubbliche si mettono in atto, meglio è.

patto. Mutando nel tempo politiche e strumenti, la correlazione fra cause ed effetti diviene più complessa.

La seconda parte (sezione due) prova a ricostruire gli effetti che le politiche di sviluppo regionale hanno avuto. Parte con alcune considerazioni metodologiche sulle modalità attraverso le quali possono essere stimati; presenta alcune valutazioni di impatto macroeconomico; compara l'attuazione delle specifiche politiche di sviluppo con l'andamento dell'economia delle regioni. L'ultima parte discute della qualità delle politiche (sezione tre): la ripartizione delle competenze fra Stato e regioni, l'efficienza di queste ultime e l'avanzamento finanziario dei diversi programmi. Le specifiche scelte programmatiche, connesse in particolare alla dimensione unitaria dei progetti e ai loro tempi di realizzazione. Scopo del lavoro è fornire elementi conoscitivi per la valutazione al dibattito scientifico.

Pertanto, esso è volutamente privo di implicazioni per le politiche.

1. Le politiche di sviluppo regionale in Italia, 1992-2010

1.1. 1992-1998: il lungo intervallo

Il 1992 è l'ultimo anno dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Si è trattato, come ben noto, di una politica pubblica di grande intensità e durata, messa in atto nell'immediato dopoguerra per provare a ridurre il colossale divario di reddito e di condizioni di vita esistente in Italia, frutto a sua volta delle particolari vicende politiche ed economiche del primo secolo di unità nazionale (Felice, 2007). Non è questa la sede per ricordarne sistematicamente le vicende. Alcuni aspetti possono però essere telegraficamente menzionati, anche per misurare le diversità delle impostazioni successive delle politiche. L'intervento straordinario (Cafiero, 2000) si caratterizzava per l'azione di una struttura tecnica speciale, la Cassa, posta al di fuori del perimetro delle pubbliche amministrazioni ordinarie, con una dotazione finanziaria sua propria, conferita con varie disposizioni di legge. Questa dotazione avrebbe dovuto essere aggiuntiva rispetto all'azione ordinaria dello Stato e degli enti locali, anche se i dati disponibili non consentono una semplice verifica di questa circostanza. Negli anni cinquanta l'azione della Cassa è volta a grandi opere di infrastrutturazione del territorio,² soprattutto idriche. A partire dal 1957, tuttavia, l'enfasi degli interventi è spostata anche, molto, verso la promozione degli investimenti industriali, sia attraverso una serie di disposizioni di incentivazione dei

2. Erano comprese le otto regioni del Mezzogiorno, più aree delle Marche, del Lazio e della Toscana.

privati (contributi in conto capitale e in conto interessi, esenzioni fiscali) sia attraverso l'azione delle imprese a partecipazione statale; ad esse si somma poi, anche un robusto intervento di contenimento della componente contributiva del costo del lavoro (la fiscalizzazione degli oneri sociali), volta ad evitare l'aumento del costo del lavoro, come conseguenza dell'abolizione delle gabbie salariali.

I risultati raggiunti dalla Cassa per il Mezzogiorno sono stati imponenti. Tuttavia, l'analisi storica concorda nel ritenere che, a partire dalla metà degli anni settanta, la sua efficacia si sia ridotta. Questo, a causa di una riduzione dell'efficienza e dell'indipendenza tecnica della struttura, sempre più permeata, come altre strutture tecniche dell'intero paese (Barca e Trento, 1997), dalla pervasiva invadenza della politica: questo avrebbe portato a una eccessiva estensione del perimetro di intervento della Cassa (Felice, 2007), alla frammentazione e alla distorsione, in favore di interessi locali e di più breve periodo, degli interventi (Bodo e Viesti, 1997); la stessa struttura viene, nel corso degli anni ottanta, modificata. Non va dimenticato, tuttavia, che le dotazioni finanziarie disponibili vengono con il tempo ridotte e che, soprattutto, il rallentamento dello sviluppo dell'intero paese, e le necessità di sostegno e di riconversione dell'apparato produttivo delle regioni più forti rendono assai meno centrale l'obiettivo dell'industrializzazione del Mezzogiorno. Le difficoltà della Cassa si inseriscono in un periodo nel quale le difficoltà di sviluppo delle regioni del Sud – ridottesi fortemente le migrazioni interne – vengono affrontate anche attraverso un sensibile aumento della spesa pubblica corrente, soprattutto a sostegno dei redditi delle famiglie (Triglia, 1992).

Con la legge 488 del 1992 termina l'intervento straordinario. Da quella data si apre un periodo, fino al 1998, nel quale le politiche di sviluppo regionale in Italia appaiono di intensità assai minore. Un lungo intervallo fra la Cassa e l'insieme di interventi con i quali, verso la fine del decennio, si cercherà di sostituirla. La legge 488 lascia in vigore alcune forme di incentivazione degli investimenti nel Mezzogiorno, come i contratti di programma. Disegna altresì un nuovo meccanismo di incentivo generalizzato, a bando e ad asta, per gli investimenti nelle "aree deboli" del paese, al Sud come al Centro Nord, che tuttavia verrà operativamente avviato con il primo bando solo nel 1996. L'intervento per la prima volta si riferisce non solo al Mezzogiorno, ma anche ai territori in difficoltà, o in ritardo di sviluppo del Centro Nord, mutuando la classificazione geografica prevista dalle politiche di coesione comunitarie (obiettivo uno; obiettivo due) allora vigenti, e le conseguenti esenzioni per il generale divieto comunitario agli aiuti di Stato (Viesti e Prota, 2007). Alla forte riduzione degli interventi diretti (di investimento pubblico e di stimolo agli investimenti privati), si somma poi un provvedimento (Bodo e Viesti, 1997) che pone termine alla fiscalizzazione degli oneri sociali, pur con un lungo de-

calage. Le imprese operanti nel Mezzogiorno si trovano a fronteggiare dunque un sensibile aumento dei costi di produzione.

Acquistano in questo periodo importanza assai più rilevante che nel passato i fondi europei. Avviate nel 1988 con la “riforma Delors” con un primo ciclo di programmazione (1989-1993) (Viesti e Prota, 2007), le politiche europee di sviluppo regionale vengono dotate nel ciclo di programmazione 1994-1999 di risorse più cospicue.³ Esse interessano allora, in misura più intensa ma non esclusivamente, le otto regioni del Mezzogiorno; esse, avendo un reddito pro capite, a parità di potere d’acquisto, inferiore al 75% della media comunitaria, vengono incluse nell’obiettivo uno. Le modalità di programmazione e di realizzazione degli interventi finanziati con fondi comunitari differiscono però sensibilmente da quelle correnti nelle amministrazioni italiane, ordinarie e straordinarie, e determinano un lungo e complesso periodo di adattamento (Viesti, 2001a).

Vengono infine sperimentati, all’inizio della legislatura 1996-2001, due nuovi strumenti. Entrambi si caratterizzano per l’intervento concertato di più soggetti, pubblici e privati, e verranno perciò ricompresi negli strumenti cosiddetti della programmazione negoziata. Differiscono però radicalmente quanto a finalità. I contratti d’area determinano la concessione di agevolazioni in territori delimitati – in tutto il paese – caratterizzati da fenomeni localizzati e intensi di crisi industriale, volte a favorire i processi di reindustrializzazione. I patti territoriali vengono avviati all’interno di fondi comunitari 1994-1999 in particolare come conseguenza della riprogrammazione a metà periodo. Con questa misura vengono finanziate le dieci esperienze più rilevanti di programmazione negoziata sviluppatasi dal basso nel periodo immediatamente precedente (Cersosimo e Wolleb, 2006; De Rita e Bonomi, 1998; Magnatti *et al.*, 2005). Milano, attraverso l’azione sinergica delle istituzioni nazionali e locali assieme ai soggetti privati, a promuovere, sempre in territori delimitati, la realizzazione contemporanea di investimenti pubblici e privati.

Complessivamente, la crisi fiscale italiana della metà degli anni novanta determina una forte contrazione tanto delle incentivazioni quanto in generale della spesa in conto capitale in tutto il paese, e in particolare nel Mezzogiorno. Il valore degli investimenti fissi lordi in percentuale del PIL, nel Mezzogiorno, scende da più del 25% nel 1991 (quando era sei punti percentuali maggiore che nel Centro Nord) al 19% del 1995. A ciò si somma il sensibile aumento del costo del lavoro.

La politica di sviluppo regionale conosce un lungo intervallo. E questo avviene in un momento di difficoltà dell’economia italiana, che ne acuisce gli effetti in particolare sulle regioni più deboli, che conoscono infatti un rallenta-

3. Diventando così la seconda voce di spesa del bilancio comunitario dopo le politiche agricole.

mento dello sviluppo e soprattutto una forte caduta dell'occupazione. Due importanti fattori ne controbilanciano in parte gli effetti. La forte svalutazione della lira, con l'uscita dallo SME conseguente alla crisi del settembre 1992 determina un repentino aumento della competitività di prezzo delle esportazioni italiane: di esso si giovano per la prima volta in maniera sensibile anche gli esportatori meridionali, che riescono a mantenere le proprie quote di mercato all'estero anche quando il cambio poi si stabilizza (Bodo e Viesti, 1997). In secondo luogo, le vicende della politica italiana determinano un grande cambiamento delle classi dirigenti nazionali e locali in tutto il paese; e così anche nel Mezzogiorno pare esservi un diffuso miglioramento delle capacità di rappresentanza politica e di governo (Catanzaro *et al.*, 2002), che si somma a fenomeni di più lungo periodo di rafforzamento – per quanto sia possibile misurarlo – del “capitale sociale” (Diamanti, Trigilia e Ramella, 1995; Nuzzo, 2006).

1.2. 1998-2000: la nuova programmazione

Nel 1998 l'Italia raggiunge l'obiettivo di far parte del primo gruppo di paesi europei che adottano l'euro. Le politiche di bilancio del biennio precedente sono state tutte orientate all'ottenimento di questo obiettivo, attraverso misure di stabilizzazione e di miglioramento dei conti pubblici. Il ministro del Tesoro dell'epoca, Carlo Azeglio Ciampi, individua lo sviluppo delle regioni più deboli del paese come secondo grande obiettivo da raggiungere. Per fare questo in pochi mesi definisce una compiuta strategia (Barca, 1998), che tiene conto delle lezioni dei decenni precedenti, e che cerca di innestarsi e valorizzare le moderate tendenze positive e comunque i cambiamenti registrati nell'economia e nella società del Mezzogiorno negli anni precedenti. La strategia viene messa in atto in primo luogo attraverso la programmazione dei fondi europei 2000-2006 (QCS, quadro comunitario di sostegno), facendo poi progressivamente confluire sullo stesso quadro programmatico anche risorse nazionali.

Obiettivo della strategia è migliorare nel tempo ma sensibilmente le condizioni del contesto meridionale che rendono più difficile la vita e lo sviluppo delle imprese e quindi ne limitano le possibilità di crescita. Ci si riferisce sia alla dotazione di infrastrutture materiali (in primis quelle di trasporto), sia a quelle immateriali (come i sistemi formativi e della ricerca), sia, ancora, per quanto possibile con strumenti di politica economica, alla dotazione di capitale sociale. L'idea è che un miglioramento del contesto potrà favorire anche lo sviluppo economico; parallelamente si prevede di ridurre i trasferimenti “compensativi” sia alle persone, sia soprattutto alle imprese.

È esemplificativa degli obiettivi delle politiche l'allocazione programmata delle risorse dei fondi strutturali europei per il 2000-2006 per il Mezzogiorno. Essa configura una vera e propria strategia di sviluppo, orientata in particolare al finanziamento di investimenti pubblici, per migliorare le dotazioni collettive di infrastrutture materiali e immateriali: infrastrutture (di trasporto, idriche, energetiche), programmi di formazione, di ricerca, potenziamento dell'istruzione. Scelta programmata di fondo è quella di ridurre il finanziamento di regimi di aiuto per le imprese, a favore dei programmi di investimento pubblico definiti nella programmazione comunitaria e inclusi in intese tematiche fra governo nazionale e governi locali.

La strategia deve disporre di una adeguata dotazione finanziaria aggiuntiva. Essa è rappresentata sia dalle risorse del nuovo ciclo di programmazione comunitario 2000-2006 sia da risorse nazionali aggiuntive per lo sviluppo regionale.⁴ L'allocazione geografica delle prime è definita dalle regole comunitarie;⁵ l'allocazione geografica delle seconde è definita per l'85% nelle otto regioni del Mezzogiorno e per il 15% per far fronte alle necessità delle aree deboli del Centro Nord. Per assicurare l'effettiva addizionalità dei fondi strutturali e dei FAS viene poi definita una chiave di riparto geografico per la spesa in conto capitale ordinaria nazionale, che dovrà essere indirizzata per il 30%⁶ verso il Mezzogiorno e per il 70% verso il Centro Nord; tale chiave di riparto viene definita come obiettivo tanto per le amministrazioni centrali quanto per le entità a capitale pubblico fuori dalla pubblica amministrazione, in primis le Ferrovie dello Stato ("settore pubblico extra pubblica amministrazione"). Tenuto conto del valore dei diversi fondi ciò produce una ripartizione programmata della complessiva spesa pubblica in conto capitale (europea, aggiuntiva nazionale, ordinaria nazionale) per il 45% al Sud e per il 55% al Centro Nord.

Le politiche di sviluppo regionale vengono affidate alle amministrazioni ordinarie, nazionali e regionali. In particolare alle amministrazioni regionali viene affidata una rilevante responsabilità finanziaria; ciò è coerente con il progressivo processo di decentramento che ha interessato l'Italia a partire dalla prima metà degli anni novanta, e che con la modifica del titolo V della Carta costituzionale, in particolare dell'articolo 117, del 2001 (Viesti, 2001b). Esse operano attraverso una programmazione di lungo periodo degli interventi, disegnata su quella dei fondi comunitari. Per favorire la collaborazione fra i

4. Queste saranno poi evidenziate nel bilancio pubblico e raccolte in un unico fondo definito per le aree sottoutilizzate (FAS).

5. Con i discreti risultati degli anni precedenti l'Abruzzo è ormai fuori dall'obiettivo uno, mentre il Molise è in condizione di uscita ("phasing out"), per cui ci si concentra in particolare sulle altre sei regioni del Sud.

6. Valore intermedio fra il peso in termini di popolazione e quello in termini di PIL.

diversi livelli di governo vengono definiti e intensamente adottati gli strumenti delle intese istituzionali di programma e degli accordi di programma quadro (APQ): documenti, condivisi da più amministrazioni, nei quali confluiscono risorse finanziarie differenti finalizzate a un unico programma di intervento. Viene costituito il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione presso il Ministero dell'economia con il compito di definire, in collaborazione con le altre amministrazioni, le fasi di programmazione e di monitorarne e valutarne in itinere l'attuazione.

Similmente si cerca di sollecitare le collaborazioni inter-istituzionali e pubblico-privato (seguendo ancora una volta i principi delle politiche comunitarie) anche a scala locale, prima (1999-2001) attraverso il finanziamento di nuovi patti territoriali, in aggiunta a quelli già contenuti nella precedente programmazione 1994-1999, e poi attraverso lo strumento dei PIT (progetti integrati territoriali) negli anni successivi.⁷

Vengono inseriti più strumenti volti a ottenere un miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni: essi assumono in particolare la veste di fondi di premialità.⁸ Grande enfasi viene posta sull'obiettivo di valutare in itinere ed ex post gli interventi attuati, e di verificarne l'impatto. Anche a tal fine viene predisposta la realizzazione di un completo e dettagliato set di indicatori relativi alle politiche di sviluppo regionale, tanto in termini finanziari, quanto di effetto sulle variabili territoriali.

Si tratta di un disegno complesso e ambizioso, che pretende di modificare i comportamenti degli attori pubblici rilevanti, e di innescare, attraverso le sue realizzazioni, un clima di fiducia nelle regioni del Sud, modificando le aspettative delle imprese private e dei cittadini e inducendoli quindi a investire maggiormente. La nuova programmazione viene presentata a Catania nel 1998, anche attraverso la realizzazione del documento *Cento idee per lo sviluppo*,⁹ che contiene prime indicazioni di scelte strategiche da parte delle amministrazioni e il suggerimento di specifici progetti di sviluppo da parte di esperti.

7. I progetti integrati territoriali rappresentano, nel 2000-2006, lo strumento di impostazione della programmazione integrata su base locale. Si veda: Bianchi e Casavola (2008).

8. L'Italia affianca a un fondo di premialità già previsto a scala europea per l'attuazione dei fondi strutturali un proprio fondo aggiuntivo. Si veda: Anselmo *et al.* (2006).

9. Il titolo del documento viene sovente citato come paradigma tattico dell'eccesso di spontaneismo e soprattutto di frammentazione di obiettivi e strumenti. Al contrario, il fine del documento è sia quello di indurre le diverse amministrazioni a presentare i propri programmi (in modo che essi possano poi essere integrati) che quello di raccogliere contributi e suggerimenti (gratuiti) da esperti, su iniziative di successo da replicare o su proposte da valutare, in modo da poter disporre di una gamma di opzioni fra cui selezionare le principali idee dei programmi.

1.3. 2000-08: il lento declino della nuova programmazione

Gli anni successivi non si caratterizzano per rilevanti mutamenti dell'impostazione delle politiche di sviluppo regionale, ma piuttosto per un'azione concreta che progressivamente si allontana da quel disegno. Il disegno della nuova programmazione non viene mai compiutamente attuato. Esso soffre in primo luogo di una scarsa attenzione e condivisione da parte degli schieramenti politici, di centrodestra e di centrosinistra, che si alternano al governo del paese (Barca, 2006). Il suo principale fautore, il ministro del Tesoro Ciampi, viene eletto nel 1999 Presidente della Repubblica. Dopo la caduta del governo Prodi, gli esecutivi di centrosinistra che si succedono nello scorcio finale della legislatura mettono in atto interventi di politica economica di segno a volte opposto a quelli appena definiti; in particolare con la legge 388/2000 viene decisa l'attribuzione di un credito d'imposta automatico per gli investimenti nelle aree depresse (Sud e Centro Nord) che impegnerà cospicue risorse fino a quando non verrà rivisto e defianziato. Vengono altresì finanziate tutte le proposte di patto territoriale presentate, indipendentemente da una loro valutazione ex ante.¹⁰ Con la successiva legislatura 2001-2006, pur con un mutamento politico, la nuova programmazione resta confermata come scelta di fondo, ed essa viene formalmente messa in atto. Tuttavia subisce un forte e progressivo ridimensionamento. Le risorse europee e quelle del FAS vengono progressivamente impegnate e spese. Esse però non assumono un ruolo addizionale rispetto alle risorse nazionali ordinarie, come è possibile verificare dalle cifre presentate annualmente nel quadro finanziario unico contenuto nei rapporti annuali del Dipartimento per le politiche di sviluppo. Non solo l'obiettivo programmatico di destinare il 45% della spesa totale in conto capitale al Mezzogiorno non viene mai raggiunto, ma le cifre a consuntivo mostrano un progressivo, costante, allontanamento da tale valore. Nonostante venga ribadito l'obiettivo programmatico di destinare al Mezzogiorno il 30% della spesa ordinaria in conto capitale, esso non viene rispettato, tanto dalle amministrazioni centrali quanto, soprattutto da parte del settore pubblico extra pubblica amministrazione; va tenuto presente che il peso di quest'ultimo sul totale della spesa per investimenti pubblici in Italia diviene sempre più importante (Viesti, 2009), specie nel Centro Nord.¹¹ I dati complessivi mostrano che, a partire dal 2002, la spesa in conto capitale pro capite nel Mezzogiorno diviene inferiore alla media nazionale, pur restando superiore se rapportata al PIL.

10. Circa duecento patti territoriali vengono finanziati nei soli primi mesi del 2001.

11. Ciò è dovuto sia all'azione delle imprese pubbliche locali (più grandi ed efficienti) sia all'azione delle imprese pubbliche nazionali, che concentrano i propri investimenti nelle aree più ricche, e con i mercati più ampi, del paese; in particolare gli investimenti ferroviari si concentrano quasi esclusivamente sulle tratte più redditizie nel Centro Nord del paese.

La politica di sviluppo regionale, per definizione aggiuntiva, diviene in quegli anni sempre più sostitutiva di mancata spesa ordinaria. Ciò ha la conferma più evidente nella esplicita richiesta (poi accolta) del governo italiano alla Commissione europea di rivedere l'addizionalità (Viesti, 2009) garantita per i fondi strutturali nel Mezzogiorno.¹²

Questo accade anche a causa della situazione della finanza pubblica italiana che rende disponibili meno risorse per gli investimenti pubblici e determina specifici vincoli anche per l'utilizzo delle risorse disponibili per competenza, soprattutto per gli enti locali (Zanardi, 2010), a causa delle disposizioni del patto di stabilità interno. Tutto ciò ha effetti di duplice portata: da un lato spinge le amministrazioni, soprattutto locali, a verificare la possibilità di finanziare con fondi aggiuntivi investimenti pubblici ordinari, anche se non strategici per dimensione e caratteristiche. Dall'altro spinge le amministrazioni, soprattutto centrali ma anche regionali, a rendicontare all'Unione europea progetti già realizzati in passato con altre risorse.

Anche da questi fenomeni è evidente come divenga sempre minore la capacità di regia politica e tecnica dell'insieme degli interventi, nonostante l'impegno del Dipartimento per le politiche di sviluppo. I progetti inclusi nella programmazione comunitaria e negli APQ sono definiti dalle singole amministrazioni, centrali e regionali, senza che vi sia una forte capacità "centrale" di verificarne ex ante la rilevanza e il possibile impatto. Per di più, il riequilibrio rispetto al totale della spesa in conto capitale, che avrebbe dovuto spostare risorse dai trasferimenti alle imprese verso gli investimenti pubblici, avviene solo molto parzialmente. Ciò significa che la principale scelta di merito della nuova programmazione, cioè quella di puntare assai più sul miglioramento dei contesti che sull'incentivazione diretta delle attività economiche non si realizza se non in misura assai contenuta.

Verso la metà del ciclo di programmazione emergono pregi e difetti della nuova politica. A essi si prova a porre rimedio impostando le politiche per il ciclo 2007-2013: anche sulla spinta delle priorità comunitarie si accresce l'intervento sull'istruzione e sulla ricerca (obiettivi di Lisbona); si cerca di sollecitare le amministrazioni centrali e regionali a concentrare parte degli interventi su "grandi progetti"; si dà vita a una programmazione totalmente unitaria fra fondi strutturali e FAS (stesso periodo settennale, stesse regole di attuazione). Soprattutto si cerca di definire con precisione ancora maggiore gli obiettivi della politica, spostando l'enfasi dall'attuazione finanziaria (che è vista come un mezzo e non come un fine), al raggiungimento di "obiettivi di servizio", concretamente e direttamente percepibili e fruibili da cittadini e imprese.

12. I fondi strutturali europei sono anch'essi per definizione aggiuntivi rispetto alla spesa nazionale, e gli stati membri si impegnano – in un accordo ufficiale con l'Unione europea – a garantirne un predeterminato valore.

Vengono così definiti valori-soglia da raggiungere al 2010 e al 2013 negli ambiti della qualità dell'istruzione, dei servizi sociali per i bambini e per gli anziani, dei servizi idrici, dei rifiuti. Si cerca di caratterizzare l'azione delle politiche regionali con il tentativo di raggiungere precisi e misurabili miglioramenti nelle condizioni di contesto. Per un curioso paradosso, l'impostazione generale e le linee concrete di programmazione sono condivise da entrambi gli schieramenti di governo, che si alternano alla guida del paese a cavallo del 2006: il quadro strategico nazionale viene impostato dal governo Berlusconi e completato dal governo Prodi. Ma entrambi gli schieramenti condividono un'attenzione scarsissima alle politiche regionali, che non assumono mai alcuna rilevanza nella discussione politico-programmatica nel paese. Esse sono vissute quasi come un atto dovuto.

1.4. 2008-2010: la sospensione delle politiche regionali in Italia

Le politiche regionali vengono bruscamente interrotte con la nuova legislatura (Cerpem, Centro ricerche per il Mezzogiorno, 2011). In primo luogo il nuovo governo cancella dagli obiettivi di politica economica individuati nel documento di programmazione economica e finanziaria l'obiettivo di destinare alle otto regioni del Sud il 45% della spesa in conto capitale, così come l'obiettivo del 30% per le amministrazioni centrali e per gli enti extra pubblica amministrazione, ponendo fine al quadro finanziario d'insieme su cui le politiche potevano essere basate. In secondo luogo, il quadro programmatico viene completamente stravolto, a partire dalle decisioni prese con il d.l. 112 del maggio 2008 (convertito nella legge 133/08); le disponibilità del FAS nazionale per l'intero periodo di programmazione vengono progressivamente quasi azzerate, per un importo che sfiora i trenta miliardi di euro, e destinate a una congerie di interventi, spesso per spesa corrente e molto spesso al di fuori delle regioni del Mezzogiorno (Prota e Viesti, 2011). Vengono cancellati i programmi attuativi nazionali FAS (che avrebbero dovuto essere attuati parallelamente a quelli finanziati con i fondi europei, e in maniera integrata e complementare). Le disponibilità del FAS regionale 2007-2013, a suo tempo programmate dalle regioni, sono ancora bloccate all'aprile 2011, e non utilizzabili: anche in questo caso, essendo stata la programmazione fra FAS e fondi strutturali unitaria, l'azione delle politiche di sviluppo a scala regionale viene distorta e limitata.¹³ L'operatività di quasi tutti gli strumenti di incentivazione alle imprese è sospesa. Questo insieme di interventi

13. Queste misure colpiscono in misura maggiore le quattro regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Sardegna e Basilicata), che, avendo raggiunto livelli di reddito pro capite superiori al 75% della media europea, non sono più beneficiarie a pieno titolo dei fondi strutturali relativi all'obiettivo "convergenza" (ex obiettivo 1).

non si configura come un riordino o una riprogrammazione delle politiche regionali, mutandone obiettivi o strumenti, ma come una mera cancellazione di stanziamenti e interventi (Viesti, 2010). A fine 2010, a metà legislatura, vede finalmente la luce un “piano per il Sud”, più volte annunciato dall’esecutivo, che però appare più una razionalizzazione ex post dei tagli effettuati che un nuovo documento di indirizzo strategico (Prota e Viesti, 2010).

Certo, questo insieme di riduzioni di stanziamenti avviene nel pieno della grande crisi economica, e quindi appare parzialmente giustificato dalle necessità della finanza pubblica. Tuttavia va notato come esso riduca spesa in conto capitale e non spesa corrente e colpisca solo una parte del paese, la più debole, chiamata a rendere disponibili risorse per l’intera comunità nazionale o per calamità naturali, come il terremoto dell’Abruzzo. Collocate in un clima politico-culturale di profondo disinteresse per lo sviluppo del Mezzogiorno, e di scetticismo o di vera e propria avversione per le politiche territoriali (Viesti, 2009), esse non possono che essere interpretate, a distanza di sessant’anni dall’avvio dell’intervento straordinario come un vero e proprio abbandono degli obiettivi e delle politiche di sviluppo regionale in Italia. Le regioni più deboli del paese affrontano in questo quadro la peggiore congiuntura economica del dopoguerra.

2. Gli effetti complessivi delle politiche

2.1. Come misurarli

Come ricordato nell’introduzione, nella discussione politica e pubblicistica sulle decisioni del 2008-2010, una delle principali motivazioni portate per giustificare l’abbandono delle politiche di sviluppo regionale è stato il loro totale fallimento. Questa circostanza rende ancora più interessante interrogarsi sui risultati che esse hanno effettivamente prodotto. Cosa in certa misura possibile proprio per l’ampia disponibilità di dati e informazioni che le stesse politiche, nell’ultimo decennio, hanno contribuito a costruire e a rendere disponibili. Queste politiche, a differenza di quasi tutte le altre messe in atto nel nostro paese, dispongono sia di espliciti obiettivi ex ante da raggiungere, sia di una dotazione statistica che consente ex post di verificarli.

La valutazione va condotta alla luce di alcune importanti circostanze. La ricostruzione storica operata nella parte precedente di questo lavoro consente in primo luogo di constatare come vi siano stati rilevanti mutamenti delle politiche – nelle loro dimensioni quantitative e qualitative – nell’ultimo ventennio. Ciò va considerato alla luce del fatto che fra la loro impostazione, l’attuazione, e gli effetti che possono scaturirne, vi è un lag temporale particolarmente rilevante; questo riguarda soprattutto la parte di spesa in conto capitale per inve-

stimenti pubblici. Grande cautela va quindi posta nella correlazione temporale fra le politiche formalmente in vigore e ciò che accade contemporaneamente nell'economia, che può essere frutto di scelte e decisioni di periodi precedenti, anche relativamente distanti nel tempo.

Vi è, poi, un problema di fondo. Quello che si cerca di valutare è l'effetto della politica di sviluppo regionale, intesa come la somma degli interventi aggiuntivi, in conto capitale, in territori delimitati.¹⁴ Il problema di fondo sta nel termine "aggiuntivo" o "addizionale". Se non vi fosse addizionalità, infatti, non esisterebbe alcuna politica regionale. L'addizionalità può essere formale o sostanziale. È formale quando le risorse considerate sono allocate tramite fondi straordinari specificamente indirizzati: è il caso delle risorse FAS in Italia; e, in tutta Europa e in Italia, dei fondi strutturali. È però sostanziale quando queste risorse si sommano a un predefinito livello di spesa ordinaria.¹⁵

Infine va tenuta presente la dimensione relativa fra la causa e l'effetto, l'input e l'output, fra le politiche di sviluppo e i risultati economici regionali, ad esempio in termini di PIL pro capite. La spesa in conto capitale formalmente aggiuntiva rappresenta circa metà della spesa totale in conto capitale al Sud, circa il 2% della complessiva spesa pubblica nel Mezzogiorno e circa lo 0,8% del PIL meridionale. È evidente come l'impatto di queste politiche sull'economia sia influenzato tanto dall'andamento delle complessive politiche pubbliche (spesa corrente), quanto dai mutamenti nelle generali condizioni economiche.

Le politiche di sviluppo regionale possono essere valutate con diverse modalità (Viesti e Prota, 2007). Vi sono modelli di valutazione "top down", che cercano di stimare il loro impatto su alcune variabili macroeconomiche, come la produzione, gli investimenti o l'occupazione. Come si vedrà, per l'intera Unione europea sono stati sviluppati e utilizzati modelli di questo tipo. Il loro problema principale è naturalmente riuscire a valutare il solo effetto delle politiche, cioè sviluppare un corretto scenario controfattuale: che cosa sarebbe avvenuto in loro assenza. Vi sono modalità di valutazione "bottom up", induttive, basate sulla raccolta e l'analisi di un mix di informazioni microeconomi-

14. Si può considerare la sola spesa in conto capitale; più correttamente andrebbe valutata la dimensione dell'aggregato finanziario che può essere definito "spesa per lo sviluppo" (Applica, Ismeri e Wiiw, 2010b; Ministero dello sviluppo economico, 2009), che somma alla spesa in conto capitale anche quella corrente per formazione professionale e ricerca. La differenza fra "spesa in conto capitale" e "spesa per lo sviluppo" non è però particolarmente ampia.

15. Non a caso l'Unione europea richiede di definire ex ante il livello di spesa nazionale garantita prima della spesa dei fondi strutturali. E non a caso con la nuova programmazione si definì un valore di spesa ordinaria (espressa non in termini assoluti ma in percentuale sul totale nazionale).

che, quantitative e qualitative, in particolare indicatori di impatto degli specifici interventi. Qui è più semplice legare cause ed effetti, ma più difficile generalizzare le valutazioni.

Vi è poi una importante distinzione. Le politiche di sviluppo regionale possono produrre impatti di breve e di lungo periodo (Viesti e Prota, 2007). I primi sono principalmente effetti di domanda, connessi all'aumento della spesa, e ai conseguenti effetti indotti secondo un tipico schema di moltiplicatore keynesiano (soprattutto sui consumi e sull'occupazione). Naturalmente parte del reddito e dell'occupazione indotta dalla spesa può realizzarsi al di fuori del territorio oggetto di intervento: se, come spesso accade, gli interventi inducono importazioni di beni capitali o di servizi. Sono più legati alla quantità che alla qualità degli interventi; sono transitori, si esauriscono nel tempo. I secondi, gli effetti di lungo periodo, sono invece principalmente effetti di offerta, connessi alle conseguenze degli interventi sul funzionamento dell'economia. Gli interventi possono migliorare le condizioni di contesto, aumentare la competitività delle imprese, e per questa via produrre un aumento permanente di occupazione, fatturato, esportazioni; sono connessi alla qualità, oltre che alla quantità, anche degli interventi, e al loro effettivo esito sulla competitività delle imprese: cosa importante, non sono legati alla mera realizzazione di investimenti pubblici, ma alla loro effettiva capacità di produrre servizi fruibili (non la sola realizzazione di binari ferroviari, ma l'effettivo aumento dei collegamenti). Possono essere permanenti.

Alla luce di queste considerazioni, si procederà nel modo seguente. Si cercherà prima di presentare alcune valutazioni di insieme, prevalentemente di impatto aggregato, passando poi a un insieme di interrogativi specifici sull'effetto delle politiche, utilizzando prevalentemente dati microeconomici.

2.2. Politiche programmate e politiche realizzate

Per valutare gli effetti delle politiche, è essenziale essere certi che esse siano state effettivamente realizzate. Il quesito, come si vedrà subito, non è banale per quanto riguarda le politiche regionali; è molto complesso, quasi senza soluzione, per stabilire la loro effettiva addizionalità.

Le risorse programmate sono state stanziare? Tutti i dati disponibili, specie quelli tratti dal quadro finanziario unico consentono di valutare che la spesa complessiva in conto capitale nel Mezzogiorno è stata significativamente inferiore a quanto programmato. E i fondi "aggiuntivi", comunitari e nazionali, sono stati in larga misura sostitutivi di spesa ordinaria. Definire quanto la spesa per le politiche regionali sia stata effettivamente addizionale, appare impossibile fino alla fine degli anni novanta. Per il periodo successivo sono disponi-

bili molti dati, ma non una definizione univoca. Può farsi infatti riferimento a diversi concetti di addizionalità: programmatica, concordata, economica.

L'addizionalità definibile come "programmatica", fa riferimento all'obiettivo strategico del 30% sul totale della spesa ordinaria in conto capitale destinata al Mezzogiorno, fissato dal governo, ricordato in precedenza. Questa definizione di addizionalità consente valutazioni precise. Si può definire sostitutiva la quota di risorse formalmente aggiuntive ma che in realtà compensano il mancato raggiungimento del target di spesa ordinaria (Viesti, 2009); tale cifra ammonta a circa dieci miliardi di euro annui per il periodo 2002-2007, più che dimezzando quindi la componente addizionale.

L'addizionalità "concordata", è il livello sempre di spesa ordinaria in conto capitale che il governo italiano ha garantito alla Commissione europea per rispettare il principio dell'addizionalità dei fondi strutturali. In più occasioni la Commissione ha valutato come sia molto difficile – e non solo nel caso italiano – controllare l'effettiva addizionalità degli interventi.¹⁶ Va tenuto presente che nel 2002 il governo italiano ha chiesto ufficialmente e ottenuto dalla Commissione europea una riduzione dell'addizionalità dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006.¹⁷

L'addizionalità "economica" può essere misurata attraverso lo scarto fra la spesa in conto capitale nel Mezzogiorno misurata in pro capite o rispetto al PIL e quella media nazionale. La spesa in conto capitale pro capite nel Mezzogiorno è, come detto, inferiore alla media nazionale; ancora di più lo è quella per i soli investimenti pubblici; ciò porterebbe a concludere che non vi è alcuna specifica politica di sviluppo regionale. Misurata rispetto al PIL è invece maggiore. La preferenza per l'una o per l'altra delle misurazioni implica non banali giudizi di valore. I risultati sono diversi a seconda della definizione prescelta. Ma in tutti i casi il valore della addizionalità economica è inferiore all'addizionalità programmatica. In altri termini, come la si misuri, la dimensione effettiva delle politiche regionali è stata inferiore a quella impostata all'inizio.

Le risorse stanziare sono state spese? Cifre precise sono disponibili per la componente comunitaria delle politiche, per le quali esistono stanziamenti iniziali e riepiloghi finali. Da essi ad esempio è possibile sapere che per il primo ciclo di programmazione che ha interessato l'Italia, 1989-1993, non tutte le risorse disponibili sono state effettivamente utilizzate. Per il 1994-1999, grazie al "secondo pacchetto Delors" (Viesti e Prota, 2007) le disponibilità finanziarie per l'intera Europa si accrescono notevolmente. In particolare per l'Italia

16. Già nella valutazione della programmazione 1994-1999 erano emerse rilevanti difficoltà nel rispettare l'addizionalità dei fondi europei, anche per le contemporanee, straordinarie condizioni del bilancio pubblico italiano (Ismeri Europa, 2002).

17. Ancora più netta risulterà la riduzione dell'addizionalità, ancora al 2010 non definita in via ufficiale, per il periodo 2007-2013.

l'intero QCS vale trentacinque miliardi di euro (a prezzi 1999), con un incremento su base annua rispetto al periodo precedente del 38% (Iserni Europa, 2002). Nonostante il sensibile incremento l'utilizzo di queste risorse è pressoché totale. Lo stesso accade per il periodo di programmazione 2000-2006 per il quale al giugno 2009, a conclusione del ciclo, risultava speso l'intero ammontare. Le risorse europee (e il cofinanziamento nazionale) a partire dagli anni novanta sono state tutte effettivamente utilizzate.

Molto più difficile è invece disporre di dati relativi alla parte delle politiche finanziate con fondi nazionali. Con un notevole miglioramento rispetto al passato per esse è disponibile il dato complessivo di spesa annua; sono anche disponibili i monitoraggi della spesa relativi al totale degli interventi inclusi negli APQ. Come si vedrà in seguito, i dati mostrano che solo una parte di quegli interventi è stata effettivamente attuata.

2.3. Le politiche hanno raggiunto i loro obiettivi? Sono state utili?

La prima valutazione che può essere compiuta è: le politiche hanno raggiunto gli obiettivi che si prefiggevano? È impossibile dare una risposta a questo quesito per l'intero ventennio. Per il 1994-1999 nei documenti iniziali di programmazione non vengono indicati obiettivi precisamente quantificati da raggiungere.

Al contrario, per il 2000-2006 i documenti di programmazione (per una sintesi: Ministero dell'economia e delle finanze, 2001) indicavano chiaramente l'obiettivo generale: raggiungere a partire dal 2004 un tasso di crescita del Mezzogiorno superiore a quello dell'Unione europea; a esso si sarebbe dovuta accompagnare una drastica riduzione del disagio sociale. L'obiettivo di crescita è stato clamorosamente mancato: nell'intero decennio il tasso di crescita del Mezzogiorno è stato sistematicamente e significativamente inferiore a quello dell'Unione europea. In particolare nel periodo 2000-2005 il Mezzogiorno ha realizzato una crescita cumulata del 5% del PIL, inferiore di quasi il 9% rispetto a quella attesa.¹⁸ Perché l'obiettivo di crescita è stato così clamorosamente mancato? Un'analisi del 2006, nell'ambito della valutazione intermedia del QCS (Ministero dello sviluppo economico, 2006) prova a spiegarlo. Essa attribuisce la causa per metà al peggioramento dello scenario economico generale del paese e per metà alla "riduzione" delle politiche, cioè a una spesa in conto capitale inferiore di circa il 14% rispetto a quanto previsto. Per quanto riguarda il forte e, per molti versi inatteso, peggioramento della congiuntu-

18. Tale scarto tocca l'11% se, fra gli scenari di crescita, ci si compara a quello migliore, nel quale veniva ipotizzato che la politica avrebbe indotto anche esternalità positive attraverso il miglioramento di dodici indicatori definiti "variabili di rottura". In realtà, per ben nove delle dodici variabili il valore registrato nel 2006 è risultato inferiore al minimo previsto (Cannari, Magnani e Pellegrini, 2010).

ra nazionale, è assai interessante notare che, analizzando le cifre contenute nei DPEF (documenti di programmazione economica e finanziaria) che coprono lo stesso quinquennio 2000-2005, si ritrova uno scarto fra le previsioni di crescita¹⁹ e i risultati reali di circa otto punti di PIL (tab. 1). Ad esempio per l'anno 2002 in cui la crescita italiana fu pari allo 0,5%, il DPEF scritto nel 1999 prevedeva un +2,8%, quello scritto nel 2000 un +3,1% e quello scritto nel 2001 un +2,2%.²⁰ Alla luce di questi fatti, e con un giudizio ex post, appare evidente come porsi questi obiettivi quantitativi così ambiziosi sia stato un evidente errore. Essi avrebbero voluto agire in senso positivo, sulle aspettative; ma uno scarto così netto fra obiettivi e risultati ha probabilmente prodotto un effetto contrario, di segno negativo.

Tab. 1 – La crescita in Italia: previsioni e risultati 2001-2007

Previsione DPEF	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
'00-'03 (1999)	2,6	2,8	2,9				
'01-'04 (2000)	2,9	3,1	3,1	3,1			
'02-'06 (2001)		2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	
'03-'06 (2002)			2,7	2,3	2,3	2,3	
'04-'07 (2003)				1,8	2,1	2,2	2,1
'05-'08 (2004)					1,9	2,0	2,1
Media	2,7	2,7	2,7	2,3	2,1	2,2	2,1
Crescita	1,8	0,5	0,0	1,5	0,6	1,8	1,5
Differenza	0,9	2,2	2,7	0,8	1,5	0,4	0,6
Diff. cumulata	0,9	3,1	5,8	6,6	8,1	8,5	9,1

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati ufficiali (DPEF).

Gli obiettivi che le politiche si erano date sono stati dunque nettamente mancati. Allora è opportuno chiedersi: quale effetto hanno avuto le politiche? La domanda è opportuna dato che nella pubblicistica sono state avanzate ipotesi (Rossi, 2006) secondo le quali il loro effetto complessivo è stato nullo o addirittura negativo. Gli interventi si sarebbero principalmente tradotti in spesa frammentata e assistenziale, con un impatto insignificante sull'economia e negativo sul capitale sociale. Le modalità delle politiche avrebbero infatti favorito microinterventi del tutto irrilevanti per lo sviluppo economico, selezionati attraverso modalità tese a favorire specifici gruppi di interessi o singoli, imprese o individui.

La possibile dimostrazione di questo assunto sta nel fatto che, proprio nel periodo in cui sono state attive le politiche di sviluppo regionale:

19. Per ciascun anno la previsione di crescita è la media delle previsioni contenute nei DPEF degli anni precedenti.

20. Lo stesso errore si ritrova per tutti gli anni del periodo. Va naturalmente considerato che, mentre le previsioni dei DPEF vengono formulate anno per anno, quelle del QCS furono formulate nel 1999 per l'intero periodo.

- a. il PIL delle regioni del Mezzogiorno è cresciuto meno che nel periodo precedente;
- b. meno che nelle regioni del Centro Nord;
- c. molto meno che nelle altre regioni europee incluse nell'obiettivo 1.

Sono possibili alcune considerazioni a riguardo.²¹ Quanto ad a. va ricordato come il forte rallentamento dell'economia delle regioni del Mezzogiorno nel nuovo decennio rispetto agli anni precedenti sia del tutto coerente con il rallentamento dell'intera economia italiana, non semplice da spiegare. Esso sembrerebbe dipendere²² dalle nuove caratteristiche dell'economia internazionale, e in particolare dell'effetto congiunto della più forte concorrenza dei paesi, in particolare asiatici, di nuova industrializzazione; della limitata capacità di incorporare e sfruttare, anche tramite innovazioni organizzative, le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione; della moneta unica con le altre economie dell'euro e del cambio relativamente forte di quest'ultimo. Ciò renderebbe più difficile competere per imprese di ridotta dimensione, proporzionalmente più orientate verso prodotti tradizionali di consumo, e con minori investimenti in ricerca e sviluppo. Se ciò fosse vero, la forte frenata dell'economia delle regioni del Sud sarebbe ben comprensibile: al Sud le imprese sono più piccole, più orientate verso prodotti tradizionali e con minori investimenti in R&S rispetto al resto del paese. Le difficoltà dei distretti industriali e dei sistemi locali nel Mezzogiorno (Viesti, 2007) lo testimoniano.

Quanto a b., il Sud mostra nel primo decennio del nuovo secolo una crescita del PIL inferiore al Centro Nord. Questa minore crescita è interamente spiegata dagli scarti nei tassi di occupazione, essendo la produttività media del Mezzogiorno in lieve recupero rispetto a quella del Centro Nord. L'aumento dei tassi di occupazione al Centro Nord è legato in misura preponderante a nuovi lavoratori immigrati o alla regolarizzazione di lavoratori immigrati già presenti. Dunque al Nord cresce il prodotto, ma cresce anche la popolazione; questo fa sì che la crescita del reddito pro capite, fra 2002 e 2008 (tab. 2) sia in realtà maggiore nel Mezzogiorno che al Centro Nord, dando vita a un periodo di, seppur lieve, convergenza. La popolazione nelle due circoscrizioni muta anche per fenomeni di migrazione interna, che tuttavia, per le loro dimensioni, non mutano il quadro complessivo della situazione: senza le migrazioni interne il tasso di crescita del reddito pro capite sarebbe circa pari nelle due circoscrizioni. Entrambe le aree del paese sperimentano un lungo periodo di crescita molto modesta, in larga misura di simile intensità.

21. Ricordando sempre come vi sia uno scarto temporale fra l'impostazione delle politiche e gli effetti che sull'economia hanno le realizzazioni che esse finanziano; la stretta corrispondenza temporale fra una politica e l'andamento nell'economia non è necessariamente indizio di un effetto della prima sul secondo.

22. Si veda, ad esempio, Rossi (2003, 2009).

Tab. 2 – Risultati economici per circoscrizione, 2001-2008 (tassi medi annui di variazione)

	<i>Sud</i>	<i>Centro Nord</i>
PIL	0,3	0,9
Popolazione	0,2	1,0
PIL pro capite	0,1	-0,1

Fonte: elaborazioni Ministero dell'economia e delle finanze su dati Istat; Ministero dello sviluppo economico (2009), p. 9.

Quanto a c., il tasso di crescita del Mezzogiorno è largamente inferiore a tutte le aree obiettivo 1 dell'UE-15 (tab. 3), e ancor più rispetto ai nuovi stati membri, così come il tasso di crescita dell'Italia è largamente inferiore a quello dell'UE-15, e ancor più dei nuovi stati membri.²³

Tab. 3 – Risultati economici delle regioni obiettivo 1

	<i>Crescita media annua del PIL pro capite</i>		<i>Tasso di occupazione</i>	
	<i>1995-2000</i>	<i>2000-2006</i>	<i>2000</i>	<i>2006</i>
Germania	2,3	1,7	61,7	63,9
Grecia	3,5	3,8	56,5	61,0
Spagna	3,6	2,4	52,5	61,2
Portogallo	3,5	1,0	68,4	67,9
Italia	1,9	0,9	41,5	45,9

Fonte: Eurostat; Applica, Ismeri e Wiiw (2010a, tavv. 2.3 e 2.4).

Tab. 4 – Disparità regionali nei paesi europei, 1995-2006. Dispersione del PIL pro capite fra regioni all'interno dei paesi (indice di deviazione media logaritmica)

	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2006</i>	<i>1995-2006</i>
Spagna	2,3	2,6	2,0	- 0,3
Germania	2,7	2,7	2,4	- 0,3
Italia	4,1	4,0	3,8	- 0,3
UE-15	3,8	3,9	3,7	- 0,1
UE-10	4,9	4,9	5,3	0,4
Portogallo 2,4	2,9	2,9	0,5	
Grecia	3,0	2,4	4,2	1,2
Polonia	1,4	2,5	3,1	1,7
Rep. Ceca 2,5	4,5	5,3	2,8	
Ungheria	4,0	6,4	8,5	4,5

Fonte: Eurostat; Applica, Ismeri e Wiiw (2010a, tav. 2.5).

23. Ovviamente quello del Centro Nord è inferiore alle regioni più forti d'Europa; nel 2001-2006, fra le duecentosettantacinque regioni europee, quella che fa registrare i minori tassi di crescita è l'Emilia Romagna.

Il confronto fra regioni appartenenti a diversi paesi è spiegato dalle diverse dinamiche nazionali. Se si guarda alle dinamiche interne ai singoli stati membri (tab. 4) si scopre che complessivamente nel periodo 1995-2006 in Germania, Spagna e Italia si ha una identica, lieve, riduzione delle disparità interne, al contrario di quel che avviene in Portogallo, e ancor più in Grecia e nei principali paesi dell'Est Europa, in cui la divergenza interna si accresce notevolmente. Riferendosi al solo 2000-2006 il quadro cambia lievemente: c'è convergenza in Spagna (che compensa la tendenza opposta dei sei anni precedenti).

2.4. L'impatto economico delle politiche regionali

Ma in che misura le performance del Mezzogiorno sono influenzate dalle politiche di sviluppo regionale, e quanto invece dipendono da altri, più complessi fattori?

Per il periodo 2000-2006 si dispone di una completa valutazione ex post a scala europea (Applica, Ismeri e Wiw, 2010a). Tale valutazione riguarda solo la spesa realizzata nell'ambito del fondo europeo di sviluppo regionale (fondi comunitari più cofinanziamento nazionale), che rappresenta solo una parte del totale della spesa formalmente destinata allo sviluppo regionale in Italia nel 2000-2008.²⁴ Tale valutazione di impatto economico è dunque parziale. Va comunque tenuto presente che la valutazione ipotizza che questa spesa sia totalmente aggiuntiva: il suo impatto viene calcolato assumendo come scenario controfattuale la sua assenza.

La tab. 5 presenta l'impatto macroeconomico del FESR (fondo europeo di sviluppo regionale) nei tre paesi mediterranei della coesione (Spagna, Portogallo e Grecia), e nelle aree a minor sviluppo di Germania e Italia. L'impatto sull'economia è positivo.²⁵ Stando a questa valutazione, il PIL del Mezzogiorno nel 2009 è superiore di circa il 10% a quanto sarebbe stato in assenza del FESR 2000-2006.

La spesa del FESR ha avuto un impatto positivo sullo sviluppo economico del Mezzogiorno, ma inferiore a quello registrato nei tre paesi mediterranei della coesione, e superiore al dato tedesco. Il punto è molto rilevante. Perché l'impatto del FESR è inferiore in Italia (Sud) e in Germania (Est)? La spiegazione che viene suggerita nella valutazione comunitaria è che in entrambi i casi la spesa comunitaria attiva un forte flusso di importazioni dall'esterno dell'area obiettivo, prevalentemente dalle altre regioni del paese con le quali Mezzogiorno e *lander* orientali

24. Il resto della spesa è rappresentato dalla politica regionale nazionale (fondi FAS) e dal fondo sociale europeo.

25. Anche altre valutazioni tendono a confermare – nel caso del Mezzogiorno come delle altre regioni obiettivo 1 europee – un impatto positivo sul reddito delle politiche regionali comunitarie (Busillo *et al.*, 2010).

sono fortemente integrati. Questo effetto è molto più forte rispetto a quello che si registra nel caso di economie nazionali come Portogallo, Spagna e Grecia. Mezzogiorno e lander orientali sono entrambe aree oggetto di significativi trasferimenti pubblici correnti, espliciti o impliciti nell'azione redistributiva del bilancio pubblico, che garantisce una spesa pubblica tendenzialmente simile in aree con un gettito fiscale differente (Cerpem, 2009; Martinez Oliva, 2009; Staderini e Vadalà, 2009). A fronte di questi trasferimenti, nell'equilibrio macroeconomico biregionale interno a Italia e Germania, sono molto rilevanti i flussi di beni e di servizi "esportati" dalle regioni più forti verso quelle più deboli. Per l'Italia un recente contributo (De Bonis, Rotondi e Savona, 2010) prova a stimare questi flussi, rilevandone la grande dimensione complessiva, superiore a quella (di direzione contraria) dei trasferimenti pubblici. Le politiche di sviluppo regionale, come d'altra parte noto da tempo (Del Monte e Giannola, 1978) attivano consistenti flussi di importazioni dalle regioni più forti dello stesso paese. A livello regionale, non vi sono stime recenti per valutare se, per le regioni i cui contribuenti indirettamente finanziano in parte le politiche di sviluppo, i benefici in termini di maggiori "esportazioni" verso le aree oggetto delle politiche siano superiori al costo sopportato per finanziarle. Va però considerato che, aumentando il reddito delle regioni-obiettivo, le politiche di sviluppo beneficiano l'intera economia nazionale anche attraverso altri canali (ad esempio, maggiore gettito fiscale). A scala europea (Applica, Ismeri e Wiiw, 2010a), l'impatto complessivo delle politiche di coesione è positivo anche per i paesi che non ne sono direttamente beneficiari, e che ne sono in parte finanziatori, grazie proprio all'integrazione economica e commerciale.

Tab. 5 – Effetto cumulato dei fondi strutturali sul PIL, 2000-2009 (incremento del PIL nell'anno finale rispetto al livello del PIL in assenza dei fondi strutturali)^o

Portogallo	16,7
Spagna	16,7
Grecia	15,9
Mezzogiorno	10,4
Germania Est	5,2

^o simulazioni con il modello Hermin.

Fonte: Applica, Ismeri e Wiiw (2010a).

Complessivamente la stima indica che i fondi strutturali hanno contribuito per circa un punto percentuale di crescita all'anno allo sviluppo del Mezzogiorno.²⁶

26. Il Ministero dello sviluppo economico (2006) tendeva a fornire una valutazione quantitativa più contenuta dell'impatto delle politiche, quantificandolo in circa un quarto di punto di PIL per anno. Il periodo considerato potrebbe aver influenzato quella valutazione, dato che la maggior parte della spesa si è concentrata negli ultimi anni del periodo di programmazione.

Ne discenderebbero due implicazioni molto significative, di segno opposto. La prima è che, dato che il tasso di crescita del Sud è stato mediamente inferiore al punto percentuale per anno, le politiche regionali (comunitarie) avrebbero impedito una lunga fase di recessione dell'economia meridionale. Valutazioni contro fattuali come queste sono sempre difficili. Tuttavia questa affermazione non appare inverosimile, alla luce del pessimo andamento dell'economia italiana e della assai più debole struttura economica e produttiva del Mezzogiorno. A giudizio dei valutatori comunitari, i fondi strutturali nel periodo hanno evitato un forte incremento delle disparità interne. La seconda è che le politiche regionali non sono state in grado di indurre una significativa accelerazione della crescita nel Mezzogiorno, come era invece negli auspici e nelle previsioni della nuova programmazione.

2.5. Gli effetti concreti delle politiche

Un'ulteriore strada per valutare l'impatto delle politiche di sviluppo regionale, relativamente alla parte attinente agli investimenti pubblici, è quella di misurare la differenza nel tempo nella dotazione di infrastrutture e nella qualità dei contesti territoriali, in termini di concreti servizi disponibili per le imprese e i cittadini. I dati disponibili mostrano risultati complessivamente modesti, anche se non privi di elementi più positivi.

Complessivamente, le politiche di sviluppo regionale non sembrano avere ottenuto effetti significativi sul differenziale complessivo di dotazione di infrastrutture tra il Mezzogiorno e la media del paese. L'indice sintetico di dotazione infrastrutturale costruito dall'Istituto Tagliacarne, pone infatti la complessiva dotazione infrastrutturale del Sud al 77,1% della media italiana nel 2000 e al 77,7% nel 2007 (Confindustria-IPI, 2010). La stessa fonte mostra qualche miglioramento differenziale nelle infrastrutture sociali, e un lieve peggioramento in quelle economiche.

Si può effettuare un'analisi di maggiore dettaglio, in grado di misurare sia il miglioramento assoluto registrato al Sud sia la sua posizione comparata rispetto al Centro Nord, utilizzando la banca dati costruita appositamente dall'Istat proprio per monitorare l'avanzamento delle realizzazioni delle politiche regionali. Cannari, Magnani e Pellegrini (2010) ne propongono un'accurata e utile sintesi.

Essi prendono in esame, per il periodo 1996-2006, tutti gli indicatori disponibili. Per il 68,9% degli indicatori la situazione al Sud è migliore nel 2006 rispetto al 1996; in comparazione, nel Centro Nord la situazione migliora nel 63% dei casi: una percentuale minore, anche se non di molto. Per il 56,8% degli indicatori si ha un recupero relativo nel decennio della situazione del Mezzogiorno rispetto al Centro Nord. I miglioramenti nel Mezzogiorno sono più

intensi per gli indicatori relativi all'asse "città" (la situazione al 2006 è migliore rispetto a dieci anni prima per il 91,7% degli indicatori), e per gli altri assi relativi alle risorse naturali, culturali e umane. Cosa interessante, miglioramenti più modesti si hanno tanto nell'asse "reti e nodi di servizio", che avrebbe dovuto registrare soprattutto gli effetti degli investimenti nel settore dei trasporti, quanto nell'asse "sistemi locali di sviluppo", in cui sono principalmente inclusi indicatori strettamente economici.

Il messaggio di fondo appare chiaro: nel periodo in cui sono state attive le politiche regionali per il ciclo 2000-2006, non si è significativamente ridotto il rilevante gap nelle condizioni di contesto esistente fra le diverse aree del paese; ma nello stesso periodo è migliorato il livello, assoluto, di dotazione di infrastrutture e servizi al Sud.

I risultati non sono stati omogenei. Gli stessi dati elaborati da Cannari, Magnani e Pellegrini (2010) mostrano come in alcuni ambiti i progressi siano stati più intensi e in altri più limitati. Allo stesso modo i dati consentono di verificare come i progressi siano stati differenziati da regione a regione. Un caso particolarmente interessante è quello relativo alla raccolta differenziata dei rifiuti, dato che essa è frutto sia di nuovi investimenti impiantistici sia di strategie di riorganizzazione del servizio, sia, ancora, di mutamenti nei comportamenti dei cittadini. In questo caso spicca la fortissima differenza nelle dinamiche delle regioni del Sud nel decennio, con la Sardegna in grado di raggiungere in pochi anni una percentuale di raccolta differenziata praticamente pari alla media nazionale, e ben superiore in alcune delle sue province, e la Sicilia in grado di migliorare in misura molto modesta la sua situazione.

Le medie di insieme nascondono dunque una varianza piuttosto ampia, fra ambiti e fra territori. Non vi è un caso regionale di evidente successo trasversale: ciascuna regione ha dinamiche specifiche, con miglioramenti spesso differenziati rispetto alle altre. Questa considerazione dovrebbe essere alla base di uno sforzo di valutazione molto più ampio e dettagliato. Essa tende a mostrare che le politiche sembrano aver funzionato molto meglio in alcuni casi e peggio in altri: sarebbe assai utile verificare quali sono state le cause di questi diversi andamenti, quali le specifiche soluzioni tecniche e organizzative che hanno portato ai diversi risultati.

2.6. Risultati "modesti". Perché?

La Banca d'Italia (2009), con un giudizio di sintesi, definisce "modesto" l'impatto complessivo delle politiche regionali per lo sviluppo del Mezzogiorno dopo il 2000. Tale giudizio, alla luce di quanto finora visto, è condivisibile. Esso è ricollegabile a quattro circostanze: l'integrazione macroeconomica in-

terregionale; l'effettiva, modesta, dimensione delle politiche; la modesta dimensione delle politiche rispetto al totale dell'intervento pubblico nell'area; problemi di qualità della politica.

Come già ricordato le politiche regionali in paesi dualistici come Germania e Italia, hanno un impatto sia nelle aree obiettivo sia nel resto del paese. I modesti risultati nel Mezzogiorno possono essere frutto della circostanza che una parte significativa – ma non facilmente quantificabile – dell'impatto delle politiche si ha nelle altre regioni del paese. Degli scarti fra programmazione e realizzazione si è anche già detto. La stessa Banca d'Italia ricorda poi come il valore delle politiche di sviluppo regionale, comunque si misuri la loro addizionalità, e anche facendo riferimento alla spesa formalmente addizionale, è una quota molto contenuta del totale dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno. Banca d'Italia (2009) argomenta come a determinare la situazione, la crescita passata e le prospettive di crescita futura delle regioni del Sud, sia molto più l'efficienza e l'efficacia della spesa corrente che le politiche regionali. La performance economica non dipende solo dalla capacità (tipicamente legata alle politiche regionali) di accumulare nuovo capitale pubblico producendo così esternalità positive e favorendo l'accumulazione di nuovo capitale privato; ma anche, molto, dalla spesa corrente e dunque dalla qualità dei servizi pubblici a essa collegati. La sicurezza e il rispetto dell'ordine pubblico e della legalità; l'amministrazione della giustizia e la certezza del diritto; la qualità della scuola e dell'istruzione; la qualità delle pubbliche amministrazioni.

Il giudizio della Banca d'Italia è netto: le difficoltà di sviluppo del Mezzogiorno non sono tanto ricollegabili al disegno o all'attuazione delle politiche regionali aggiuntive, quanto a problemi di qualità e di efficacia delle politiche ordinarie. Vero è che le politiche regionali, specie con l'impostazione data dalla nuova programmazione, si erano date anche l'obiettivo di intervenire pure su alcuni di questi aspetti; nella programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali era ad esempio previsto un programma operativo nazionale (PON) sicurezza per migliorare principalmente le dotazioni strumentali delle forze dell'ordine, e un PON scuola per intervenire sia sugli aspetti strutturali (con il FESR) sia sulle modalità di funzionamento (con il FSE, fondo sociale europeo) del sistema dell'istruzione al Sud. Ma le loro dimensioni appaiono risibili rispetto alla complessiva dimensione dell'intervento pubblico in questi ambiti. La nuova programmazione si era data l'obiettivo di incidere attraverso le politiche aggiuntive anche sul funzionamento ordinario di alcuni servizi pubblici. Questo appare tanto opportuno (per amplificare e rendere permanente l'effetto degli interventi) quanto probabilmente molto più difficile di quanto allora ipotizzato, senza un parallelo, forte cambiamento proprio delle politiche ordinarie.

La Banca d'Italia (2009) ricorda anche che importante determinante dei processi di sviluppo, sia la dotazione di capitale sociale, pur essendo quest'ul-

timo un concetto per molti versi difficile da definire con chiari indicatori e ancor più difficile da misurare.

Infine, vi è un ulteriore possibile fattore: gli errori di programmazione e la bassa qualità nell'attuazione delle politiche regionali. Su questo fattore si concentrano alcune analisi (La Spina, 2003; Rossi, 2006). Alla qualità delle politiche sarà pertanto dedicato la prossima sezione di questo lavoro.

3. Scelte programmatiche e attuazione: la qualità delle politiche regionali

3.1. Gli ambiti d'intervento

Su che cosa intervengono le politiche regionali? Quali sono gli ambiti verso i quali esse destinano risorse e interventi? Nel Mezzogiorno si è intervenuti negli ambiti sbagliati?

Per il 2000-2006 si dispone di una completa comparazione fra le scelte programmatiche italiane, riferite al Mezzogiorno, e quelle dell'insieme dell'UE-15, riferite alle aree obiettivo 1.²⁷ La tab. 6 compara la composizione percentuale della spesa nel Mezzogiorno del FESR.²⁸ Appare una struttura dell'insieme degli interventi largamente simile: i principali ambiti di intervento sono i trasporti e il sostegno agli investimenti delle imprese; il resto delle risorse si ripartiscono su di una pluralità di ambiti. Vi sono però anche significative differenze. Al Sud è decisamente più alta la quota di risorse destinate al sostegno delle imprese; in particolare è molto più alta (20,2% contro 14,4%) la quota delle risorse totali destinate alle piccole e medie imprese. Ancora, è decisamente più alta la quota di risorse destinate al settore del turismo (10% contro 4,7%); circostanza che appare comprensibile considerando lo sviluppo assai inferiore del settore turistico nel Mezzogiorno rispetto ai paesi mediterranei della coesione e le sue potenzialità assai maggiori rispetto alla Germania e in generale ai paesi non mediterranei.²⁹ Gli ambiti ai quali nel Mezzogiorno si sono destinate proporzionalmente meno risorse che nel resto d'Europa sono le infrastrutture sociali e i trasporti. Nel secondo caso la differenza è netta, di quasi dieci punti percentuali. In valori assoluti si tratta di inve-

27. È preferibile comparare le scelte italiane a quelle dell'UE-15 e non all'UE-27 per due motivi: perché nei nuovi stati membri vi sono necessità ben diverse di realizzazione o di ammodernamento di infrastrutture di base; perché nel ciclo 2000-2006 essi hanno potuto compiutamente beneficiare dei fondi strutturali solo a partire dalla loro adesione (2004).

28. Non si dispone di un'analogia tabella per il FSE con quella media nelle aree obiettivo 1 dell'UE-15.

29. È bene ricordare però che all'interno della voce turismo sono inclusi non solo investimenti pubblici ma anche incentivi alle imprese, il che accresce ancora la relativa quota nel caso italiano.

stimenti inferiori ai quattro miliardi di euro in Italia e Germania, e molto superiori in Grecia (quasi sette) e soprattutto in Spagna (oltre dieci). Ma oltre alla dimensione assoluta, vi è una differenza di composizione: negli altri paesi la spesa è destinata in misura prevalente al settore stradale, che copre addirittura i tre quarti del totale in Germania. Viceversa l'Italia è l'unico paese nel quale gli investimenti ferroviari superano quelli stradali, e in cui risorse rilevanti sono destinate anche a porti, aeroporti, infrastrutture di trasporto urbano e nodi intermodali. Nel Mezzogiorno, quindi, con i fondi europei 2000-2006 si è investito in trasporti proporzionalmente meno che all'estero, ma in misura più articolata fra le diverse modalità.

Tab. 6 – Programmazione FESR per principali obiettivi, Italia vs. UE-15, 2000-2006 (percentuali su totale disponibile)

	Italia	UE-15	Differenza
Imprese	31,3	26,3	5,0
di cui: grandi	4,4	4,4	0,0
di cui: PMI	20,2	14,4	5,8
di cui: R&S	6,6	7,5	-0,9
Trasporti	22,4	31,7	-9,3
Telecomunicazioni	7,1	5,2	1,9
Ambiente	10,7	10,4	0,3
Turismo	10,0	4,7	5,3
Infrastrutture urbane	8,9	9,3	-0,4
Infrastrutture sociali	1,8	6,1	-4,3
Altro	7,9	6,2	1,7

Fonte: Applica, Iseri e Wiiw (2010a, tav. 1.7).

Incidentalmente, è anche possibile comparare le scelte di programmazione nel Centro Nord con le analoghe regioni (obiettivo 2) europee. Lì, la differenza maggiore sta nel sottodimensionamento, nel caso italiano, degli interventi a sostegno della ricerca e sviluppo delle imprese.

È anche possibile comparare le scelte di intervento nel Mezzogiorno con quelle del Centro Nord relativamente all'insieme dei progetti contenuti negli APQ (tab. 7). Si tratta di una comparazione di particolare interesse. Essa infatti riguarda interventi complessivi per quasi novanta miliardi di euro definiti nel decennio 2000-2009, e finanziati sia con fondi europei, sia con risorse FAS, sia con fondi ordinari;³⁰ è una comparazione di grandi piani di investimento. Essa mostra che al Centro Nord hanno un peso molto maggiore gli investimenti nei trasporti (che in quel caso rappresentano quasi i due terzi dell'importo totale di trentasei

30. La comparazione non è dunque influenzata dalle diverse fonti della provvista finanziaria, dalle diverse normative europee relative alle aree obiettivo 1 e 2, dalle norme relative ai FAS.

virgola cinque miliardi di euro) e nei servizi alle persone, cioè nelle infrastrutture sociali. Interessante notare, anche se rispetto a cifre complessivamente più contenute, il maggior peso al Centro Nord degli investimenti nel settore dei rifiuti. Viceversa al Sud pesano proporzionalmente di più gli interventi nell'industria (cioè principalmente incentivi agli investimenti) e per le risorse idriche; su dimensioni assolute inferiori è anche il caso degli investimenti nei programmi urbani, nelle telecomunicazioni. Le comparazioni sembrano dare indicazioni simili, interessanti: troppi incentivi; troppo poco a trasporti e infrastrutture sociali.

Tab. 7 – Valore totale dei progetti finanziati negli APQ (2000-2009)

	Valore totale (miliardi di euro)	
	Sud	Centronord
Totale	49,8	35,5
Trasporti	23,4	23,1
Risorse idriche	7,4	2,2
Industria	6,7	0,6
Turismo	3,5	0,5
Città	1,8	0,9
Risorse culturali	1,6	1,6
Telecomunicazioni	1,0	0,4
Difesa del suolo	0,8	1,1
Energia	0,8	0,9
Ricerca e sviluppo	0,7	0,6
Rifiuti	0,5	1,0
Servizi alla persona	0,3	2,2

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati del Ministero dello sviluppo economico (2009).

La programmazione 2007-2013, ha elementi di continuità e di cambiamento: continua a coprire uno spettro molto ampio di aree di intervento (è organizzata su dieci assi tematici); incrementa significativamente le risorse per l'istruzione e per la ricerca, seguendo le indicazioni della Commissione europea, e in particolare l'integrazione fra politiche di coesione e strategia di Lisbona. Le scelte programmatiche italiane³¹ sono comparabili, per grandi voci con quelle degli altri principali paesi beneficiari. È interessante però notare come le scelte di programmazione delle regioni del Sud tendano a essere relativamente simili fra loro. Da un lato ciò appare logica conseguenza sia dell'adesione delle autorità regionali alla complessiva strategia nazionale (a sua volta collegata a quella europea), sia della circostanza che le regioni del Mezzogiorno presenta-

31. Per le regioni dell'obiettivo Convergenza (ex obiettivo 1), che nell'attuale ciclo di programmazione si sono ridotte a quattro (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia).

no deficit infrastrutturali ed esigenze di potenziamento del capitale pubblico, o del capitale umano, che sono largamente simili. Dall'altro però mostra una possibile difficoltà, con qualche eccezione³² da parte delle Regioni a individuare specifici aspetti delle proprie strategie regionali che intervengano sulle maggiori potenzialità: queste ultime, a differenza dei deficit di capitale pubblico, appaiono significativamente diverse nel Mezzogiorno.

3.2. I livelli di governo delle politiche

Le decisioni sui livelli di governo delle politiche regionali si sono incrociate negli ultimi vent'anni con un forte processo di decentramento di competenze e responsabilità verso le Regioni, avvenuto in seguito alle "riforme Bassanini" e poi in seguito alla revisione della Costituzione italiana del 2001, che ha profondamente rivisto (all'art. 117) la ripartizione fra Stato e Regioni delle politiche pubbliche (Viesti, 2001b). L'effetto di questi cambiamenti è leggibile attraverso l'attribuzione delle decisioni di programmazione, che si spostano significativamente dal livello centrale verso quello regionale.

Tab. 8 – Spesa pubblica in conto capitale per soggetto erogatore (media 1996-2006)

	Sud (%)	Centro-Nord (%)
Amministrazioni centrali	32	18
Amministrazioni regionali	20	15
Amministrazioni locali	26	31
Imprese pubbliche nazionali	16	24
Imprese pubbliche locali	6	12

Fonte: Ministero dello sviluppo economico (2007, fig. III.5).

Due avvertenze però molto importanti. Molte delle scelte programmatiche e progettuali di Stato e Regioni sono, specie fra il 2002 e il 2006, inquadrate in APQ, che tendono a renderle più coerenti e integrate fra loro; in essi converge la provvista finanziaria proveniente da diversi livelli di governo e da diverse fonti. Quindi una parte rilevante delle scelte attuative è frutto di un accordo fra governo centrale e governi regionali. Inoltre, il livello di programmazione non coincide necessariamente con il livello di attuazione. Una quota significativa di risorse programmate dai ministeri, e ancor più dalle Regioni è infatti trasferita agli enti locali e ad aziende del settore pubblico allargato (in primis FS e Anas) che si occupano delle realizzazioni. Nel

32. Come l'ambito dei trasporti in Campania.

Mezzogiorno, nel decennio 1996-2006, solo il 20% della spesa pubblica in conto capitale è stata erogata direttamente dalle Regioni (tab. 8), a fronte di quote maggiori per le amministrazioni centrali e per quelle locali. A soggetti “centrali” (ministri e imprese pubbliche nazionali) ha fatto capo circa metà della spesa.

Tab. 9 – Spesa per lo sviluppo dei governi subnazionali in percentuale sul totale nazionale (media 2000-2007)

<i>Paesi</i>	<i>Spesa (%)</i>
Belgio	84
Germania	81
Francia	73
Irlanda	72
Olanda	71
Spagna	68
Danimarca	67
Italia	66
Polonia	66
UE-27	65
Austria	64
Finlandia	58
Regno Unito	57
Portogallo	52
Svezia	51
Rep. Ceca	42
Ungheria	34
Romania	31
Grecia	10

Fonte: Applica, Ismeri e Wiiw (2010b, tav. 3.1).

Il decentramento italiano è in linea con le tendenze, e i livelli, registrati negli altri partner comunitari. La tab. 9 mostra, nella media 2000-2007 la spesa “per lo sviluppo” dei livelli subnazionali di governo in percentuale del totale nazionale.³³ La percentuale di spesa per lo sviluppo che fa capo ai livelli di governo subnazionali è in Italia del tutto simile (66% contro 65%) alla media UE-27. È anche possibile notare che in metà dei venti principali paesi UE inclusi nella tabella il peso è relativamente simile, andando dal 57% del Regno Unito al 73% della Francia. Le eccezioni sono rappresentate da un lato da Bel-

33. Come già detto, l'utilizzo dell'aggregato “spesa per lo sviluppo” (che include anche formazione e ricerca), piuttosto che della sola spesa in conto capitale non muta il quadro, come verificabile dalle tavv. 11 e 31 di Applica, Ismeri e Wiiw (2010b).

gio e Germania, con un livello di decentramento molto maggiore, e dall'altro da diversi paesi dell'Est, dalla Svezia e dagli altri paesi mediterranei della coesione: Portogallo e soprattutto Grecia. Va naturalmente notato come questi dati si riferiscano all'insieme delle regioni italiane, e non solo a quelle del Sud.

Sono disponibili dati (Applica, Ismeri e Wiiw, 2010b), che quantificano il ruolo dei governi subnazionali nella formazione lorda di capitale, espressa in percentuale del PIL. Tale indicatore sintetizza due aspetti: lo sforzo complessivo di investimento e il ruolo in esso di governi subnazionali, misurando quanto le scelte di investimento di questi ultimi siano rilevanti per l'intera economia. Guardando a questi dati l'Italia si colloca appena al di sopra della media comunitaria grazie all'effetto combinato di decentramento e sforzo di investimento. Ma è importante notare come in Polonia, e soprattutto in Spagna, il ruolo delle autorità subnazionali nell'effettiva spesa per la formazione di capitale sia ben più rilevante.

Due elementi di fondo. In Italia il ruolo di enti locali e regioni nelle politiche di investimenti pubblici è, nella media comunitaria, simile a quello di molti altri importanti stati membri. Questo ruolo è però notevolmente cresciuto negli ultimi dieci anni.

3.3. Quanti e quali progetti?

Le politiche di sviluppo si concretizzano nella realizzazione di un elevato numero di specifici progetti. Per provare a riflettere sulla qualità delle politiche, occorrerebbe valutare se il numero di questi progetti è stato troppo elevato (possibile indice di frammentazione delle risorse disponibili), se la loro dimensione media è stata troppo contenuta (possibile indice di utilizzo delle risorse per progetti di minore impatto), se il loro specifico disegno è stato adeguato (in termini di individuazione degli obiettivi, qualità della progettazione, esecuzione) agli obiettivi generali che venivano perseguiti. I dati disponibili consentono di analizzare le prime due questioni.

Esistono informazioni complete sia sul numero di progetti finanziati con i fondi comunitari per il 2000-2006 sia su quelli inseriti negli APQ.³⁴ Sia per i primi che per i secondi è possibile comparare i dati per il Mezzogiorno con quelli per il Centro Nord. Vi è una sostanziale differenza: le tipologie di progetti finanziabili nel Centro Nord con i fondi comunitari sono limitate, e si riferiscono in particolare a interventi negli ambiti della formazione e del lavoro

34. Vi è una parziale sovrapposizione fra i due insiemi, dato che i progetti inseriti negli APQ sono finanziati anche da risorse comunitarie; essi però comprendono anche progetti finanziati esclusivamente con risorse della politica regionale nazionale (fondi FAS) o con risorse ordinarie nazionali e regionali.

e degli incentivi alle imprese e per la ricerca; viceversa negli APQ per il Centro Nord sono inclusi interventi in tutti gli ambiti.

Tab 10 – Numero di progetti e dimensione media (milioni di euro), nei fondi strutturali 2000-2006

	Numero di progetti		Dimensione media	
	Sud	Centro Nord	Sud	Centro Nord
Totale	245.304	285.188	0,22	0,06
Agricoltura	64.138		0,08	
Altri trasporti	493	282	11,37	1,75
Ambiente	5.916	2.074	0,58	0,53
Acqua	1.930	657	2,02	0,53
Cultura	4.175	1.197	0,66	0,45
Sicurezza	760		1,64	
Edilizia	2.019		1,13	
Energia	7.368	1.470	0,08	0,11
Formazione	21.300	133.003	0,07	0,03
Industria e servizi	43.934	36.985	0,24	0,11
Istruzione	48.268	9.105	0,03	0,03
Lavoro	24.395	85.937	0,13	0,05
Ricerca e sviluppo	4.432	3.810	0,77	0,12
Rifiuti	1.960	217	0,58	1,11
Telecomunicazioni	3.936	374	0,27	0,43
Turismo	3.779	3.506	0,59	0,26
Viabilità	982	404	4,84	0,47

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati del Ministero dello sviluppo economico (2009).

La tab. 10 presenta il numero di progetti e la loro dimensione media per i fondi strutturali 2000-2006 al Sud e al Centro Nord. Il numero di progetti è estremamente elevato: quasi duecentocinquantamila al Sud, oltre duecentotantamila al Centro Nord.³⁵ Al Sud, dato che la dotazione finanziaria complessiva è maggiore, la dimensione media è più grande: duecentoventimila euro contro sessantamila; ma il dato è influenzato dalla diversa composizione dei progetti per tipologie. Al Sud, vi sono oltre centomila “progetti” che riguardano singole incentivazioni concesse a imprese agricole (quasi sessantacinquemila) e industriali (oltre quarantamila); quasi cinquantamila progetti nell’ambito “istruzione”,³⁶ e oltre quarantacinquemila per lavoro e formazione. La maggioranza dei progetti si concentra quindi o su incentivi o su interventi im-

35. Rispetto ai dati contenuti nella tabella, rilevazioni più recenti mostrano un numero di progetti ancora superiore in entrambe le circoscrizioni.

36. Si tratta dei progetti delle singole scuole nell’ambito del PON sull’istruzione.

materiali. A essi però corrisponde una quota minoritaria degli stanziamenti totali. Metà dei fondi strutturali per il Sud è stata destinata alla realizzazione di opere fisiche, il 20% a interventi immateriali, il 30% a incentivi. Per le opere fisiche, alla metà delle risorse totali corrisponde solo il 12% del numero complessivo di progetti, con una dimensione media molto maggiore (Viesti, 2009).

È interessante notare come negli ambiti in cui è più rilevante l'intervento comunitario non vi siano sostanziali differenze tanto nella numerosità quanto nella dimensione media dei progetti fra Sud e Centro Nord. Ad esempio per la formazione al Sud vi sono stati ventunmilatrecento progetti, con una dimensione media di settantamila euro e al Nord centotrentatremila progetti, con una dimensione media di trentamila euro. Se dunque vi è un problema di dispersione delle risorse esso riguarda entrambe le circoscrizioni.

Valutazioni simili emergono dall'analisi dei progetti inclusi negli APQ (tab. 11). Nell'insieme, la dimensione media dei progetti è identica fra Sud e Centro Nord, e pari a quattro milioni di euro. Vi sono però differenze di un certo interesse. La dimensione media dei progetti è maggiore nel Mezzogiorno nel caso dell'"industria", in cui principalmente si tratta di incentivi, nella "ricerca e sviluppo", e nel "turismo", ambito nel quale sono presenti sia interventi fisici che incentivazioni; ma lo stesso accade anche in ambiti in cui gli interventi sono prettamente infrastrutturali: è il caso delle risorse idriche, della difesa del suolo, delle telecomunicazioni. Al contrario è significativamente inferiore la dimensione media dei progetti del Sud nel campo dei trasporti, delle città, dei servizi alle persone e delle risorse culturali, dei rifiuti, dell'energia.

Tab. 11 – Dimensione media dei progetti inclusi negli APQ

	Dimensione media (milioni di euro)	
	Sud	Centro Nord
Totale	4,0	4,0
Trasporti	15,8	24,4
Risorse idriche	2,5	1,4
Industria	4,9	1,3
Turismo	13,6	4,7
Città	1,7	3,0
Risorse culturali	0,8	1,3
Telecomunicazioni	3,7	1,3
Difesa del suolo	1,3	0,8
Energia	2,1	4,9
Ricerca e sviluppo	2,0	0,7
Rifiuti	1,8	4,7
Servizi alla persona	1,3	5,0
Valore totale (miliardi)	49,8	35,5

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati del Ministero dello sviluppo economico (2009).

Tutti questi dati non sembrano consentire conclusioni forti; tendono a smentire l'idea molto diffusa che – a differenza di quanto avvenuto nel resto del paese – al Sud si siano utilizzate le risorse disponibili frammentandole eccessivamente su una vasta pluralità di interventi.

Una vera valutazione dovrebbe tuttavia tenere conto di un aspetto che è impossibile rilevare con le informazioni sinora a disposizione: cioè quanto i singoli progetti siano stati promossi in una logica di integrazione. Quanto cioè, in altri termini, il singolo progetto sia stato un intervento a sé, scollegato dagli altri, o invece abbia fatto parte di una programmazione integrata, volta a modificare alcune caratteristiche dei contesti attraverso una pluralità di interventi coerenti e la cui utilità mutuamente si rafforza. È questo ciò che più conta: non è affatto detto che necessariamente i progetti di dimensione unitaria maggiore siano necessariamente i più utili e importanti; in ambiti essenziali per lo sviluppo, come gli interventi su turismo-beni culturali, nelle città, nella stessa integrazione modale dei trasporti ciò che conta non è la dimensione del singolo progetto, ma la circostanza che i diversi progetti che si realizzano siano, o meno, sinergici fra loro. Purtroppo, non sono disponibili dati relativi al numero di progetti finanziati con i fondi strutturali in altri paesi beneficiari.

3.4. L'attuazione delle politiche: avanzamento finanziario e operativo

Si è già sottolineato come nel caso italiano esistano significativi scarti fra la programmazione iniziale delle politiche regionali e la loro effettiva attuazione. In alcuni casi essi dipendono da successive revisioni dei programmi di intervento, o da interventi di defianziamento come quelli massicciamente attuati nel 2008-2010. Qui si concentra l'attenzione sugli scarti temporali fra le scelte, l'attuazione finanziaria e quella operativa. Proprio le politiche regionali, e in particolare quelle comunitarie, hanno costretto le amministrazioni (e di conseguenza studiosi e osservatori) a dedicare attenzione a questo tema cruciale: sia perché la programmazione comunitaria (su cui, come si è visto, si è modellata quella nazionale) è organizzata su cicli temporali con un termine ultimo per gli interventi, sia perché vige la regola cosiddetta $n + 2$ che impone un termine massimo di due anni fra l'impegno di risorse e l'effettiva liquidazione.³⁷ I fondi strutturali comunitari hanno così consentito di disporre di dati, completi e aggiornati, sulla tempistica degli impegni e della spesa. Questo è certamente molto utile. Ha però una rilevante controindicazione: l'esigenza di rispettare le regole comunitarie, e di evitare le relative sanzioni ha portato, non solo in Italia, a dedicare un'attenzione estrema all'avanzamento amministrativo e procedurale dei progetti e agli

37. È molto importante ricordare come queste regole non valgano per altre politiche pubbliche.

aspetti connessi alla loro rendicontazione, più che al loro avanzamento reale e soprattutto all'effettivo impatto economico e sociale.

Nel ciclo 2000-2006 (e quindi fino a metà 2009, per l'ultimazione della spesa), le regioni meridionali hanno fatto segnare un significativo ritardo nell'esecuzione finanziaria rispetto alle altre regioni europee. Lo scarto medio nel periodo, fra la spesa cumulata a fine anno nel Sud e la media (obiettivo 1) dell'UE-15 è stata pari al 3,4%.³⁸ L'esecuzione finanziaria nelle regioni del Centro Nord è stata più rapida. Tale velocità è però influenzata tanto dalla minore dimensione assoluta della spesa quanto dalla diversa tipologia dei progetti finanziati. Se si compara l'esecuzione finanziaria del Centro Nord, con la media delle regioni obiettivo 2 dell'UE-15, simili per dimensione della spesa e tipologie di progetti, si riscontra un ritardo medio ancora maggiore che per il Sud, pari al 4,4% all'anno.

Guardando ai singoli progetti finanziati dai fondi comunitari del 2000-2006, si riscontrano indicazioni simili; ad esempio a fine 2007, ne risultava concluso nel Mezzogiorno solo poco più della metà, contro il 68% nel Centro Nord.

I primi dati disponibili per il periodo di programmazione 2007-2013 mostrano un avvio molto lento dei programmi, sia regionali che nazionali.³⁹ Anche per il 2007-2013 la velocità di spesa italiana risulta inferiore a quella media comunitaria, seppure non di molto.⁴⁰ Non pare esservi comunque evidenza di un miglioramento nelle performance di spesa.

Un'evidenza molto interessante viene dal monitoraggio di tutti i progetti inseriti negli APQ.⁴¹ La tab. 12 (Ministero dello sviluppo economico, 2009) pre-

38. I dati sono calcolati a partire dalle tavv. 1.5 e 1.6 di Applica, Ismeri e Wiiw (2010a). Il dato è significativo considerando che nell'anno iniziale si parte da zero e negli anni finali tutti convergono al 100%.

39. Un monitoraggio effettuato all'agosto 2010, cioè a circa tre anni e mezzo dall'avvio ufficiale dei programmi mostra un dato totale di spesa lievemente maggiore per i programmi nazionali rispetto a quelli regionali. Migliori sono, naturalmente, i dati se si considerano le risorse impegnate (con impegni giuridicamente vincolanti) rispetto a quelle spese. In questa comparazione va tuttavia tenuta presente la diversa natura degli interventi, che ne influenza la tempistica. Il programma nazionale a maggiore avanzamento, infatti, è il programma nazionale "scuola" del FSE, che finanzia progetti di potenziamento degli apprendimenti nelle scuole, con l'evidente possibilità di ridurre i tempi fra la disponibilità delle risorse e il loro uso. Una considerazione simile va tenuta presente quando si paragona l'avanzamento dei pagamenti nelle regioni del Sud rispetto a quelle del Centro Nord (dove è leggermente superiore): in queste ultime vi è una quota molto maggiore di interventi immateriali rispetto agli investimenti infrastrutturali.

40. In tale analisi va tenuto presente che negli anni 2007 e 2008, pur se formalmente facenti parte del nuovo periodo di programmazione, l'attenzione delle amministrazioni si è maggiormente concentrata sulla positiva chiusura del ciclo precedente piuttosto che sull'avvio del nuovo.

41. Anche qui vi è però un'avvertenza per l'interpretazione dei dati. I diversi APQ Stato-Regioni sono stati siglati in tempi diversi, il monitoraggio della loro attuazione a una data fissa non riesce a tenere conto della circostanza che i tempi intercorrenti tra l'avvio dell'accordo e la

senta il costo realizzato a metà 2009 rispetto alle disponibilità. Essa consente di verificare che l'avanzamento medio è al 36,5% al Sud e al 53,5% al Centro Nord; solo Abruzzo e Molise hanno una "velocità" simile a quella del Centro Nord. In tutti gli ambiti considerati il Centro Nord fa meglio del Sud. Lo scarto è particolarmente ampio negli ambiti energetico e dei rifiuti; si riduce invece molto negli interventi per l'industria, e, cosa piuttosto interessante, nei progetti per la difesa del suolo e le città. Tuttavia, un monitoraggio ulteriore degli stessi interventi (Ministero dello sviluppo economico, 2009) consente di analizzare il valore di tutti i progetti, ripartendoli per livello di avanzamento a metà 2009. Questi dati confermano uno scarto a favore delle regioni del Centro Nord, ma la differenza è assai più contenuta. I progetti già completati rappresentano il 27% delle risorse totali disponibili per il Sud (e il 32% per il Centro Nord); quelli in corso di realizzazione (cioè già programmati, progettati, appaltati e avviati), valgono il 46% del totale delle risorse al Sud e il 50% al Centro Nord. Quindi al Sud i progetti in fase di realizzazione (come valore) non sono molto inferiori rispetto al Centro Nord; il loro avanzamento è però evidentemente più lento, e ciò determina la quota inferiore di risorse già spese rispetto al totale mostrata nella tab. 12. Ma ciò non significa affatto che il resto dei finanziamenti disponibili giaccia inutilizzato, come spesso erroneamente si deduce.⁴²

Tab. 12 – Avanzamento medio dei progetti finanziati dal FAS al 30.6.2009 (costo realizzato su valore complessivo)

	<i>Sud</i>	<i>Centro Nord</i>
Totale	36,5	53,5
Trasporti	30,2	51,0
Risorse idriche	39,8	62,0
Industria	51,6	52,6
Turismo	30,7	67,2
Città	31,3	39,3
Risorse culturali	59,4	66,6
Telecomunicazioni	51,5	70,9
Difesa del suolo	44,1	52,8
Energia	13,4	81,9
Ricerca e sviluppo	38,0	54,1
Rifiuti	24,1	53,2
Servizi alla persona	41,9	52,0

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati del Ministero dello sviluppo economico (2009).

verifica dell'attuazione sono diversi per le diverse regioni e i diversi accordi. Questo monitoraggio fornisce informazioni come se tutti gli accordi fossero stati siglati allo stesso istante.

42. Lo stesso ministro Tremonti ha usato i dati di spesa per accusare, erroneamente sotto un profilo tecnico, di "cialtroneria" le amministrazioni meridionali.

Da che dipendono questi forti ritardi? Non è semplice dirlo. Vi possono certamente essere ritardi nella programmazione, nella scelta degli interventi e nella destinazione delle risorse ai soggetti che devono attuare gli interventi. Essi si leggono, ad esempio, nei già citati dati per il 2007-2013 relativi all'ammontare degli impegni sul totale delle risorse disponibili. I ritardi negli impegni vanno attribuiti alle Regioni e ai ministeri a cui fanno capo i programmi comunitari e l'attuazione degli interventi FAS. Viceversa, ritardi nell'esecuzione e quindi nella spesa possono dipendere da difficoltà amministrative: dai tempi per la redazione dei bandi e per le procedure di evidenza pubblica; dall'aggiudicazione delle risorse, con possibili contenziosi amministrativi, in Italia assai frequenti. Oppure possono dipendere dai tempi necessari, una volta definito il progetto e il soggetto che lo realizzerà, per l'effettiva realizzazione. Questi ultimi ritardi non sono più solo addebitabili a Regioni e ministeri, ma anche, molto, ai soggetti, pubblici o privati, che realizzano i progetti. Il quadro è complesso. A volte Regioni e ministeri emanano direttamente bandi per i beneficiari: ad esempio nel campo dell'istruzione e della formazione, o degli incentivi per le imprese.⁴³ A volte, invece, trasferiscono le risorse a soggetti intermedi⁴⁴ e sono questi soggetti intermedi, poi, a mettere a gara gli interventi fra i soggetti che li realizzeranno. È il caso ad esempio degli interventi ferroviari, in cui Regioni e ministeri concludono un'intesa con le Ferrovie (dello Stato o in concessione); queste, spesso dopo aver realizzato al proprio interno una progettazione esecutiva, a loro volta mettono a gara le opere fra imprese di costruzione private. Ed è il caso di molte opere pubbliche, per le quali Regioni e ministeri trasferiscono risorse agli enti locali, o a società pubbliche locali, o alle sovrintendenze, che ancora a loro volta bandiscono le gare per l'effettiva realizzazione. A volte le Regioni o i ministeri si avvalgono di proprie società partecipate.

La filiera del ritardo può dunque trovare alimento nella mancanza di scelte politiche, in difficoltà amministrative, in difficoltà o errori nelle progettazioni, in difficoltà o contenziosi nelle aggiudicazioni, in difficoltà nell'effettiva realizzazione degli interventi, e poi nelle verifiche e nei controlli. Tutte queste procedure sono rese particolarmente complesse sia dalla legislazione italiana, sia dalle regole specifiche per l'utilizzo dei fondi europei. Negli ultimi anni poi, sono divenuti certamente rilevanti i casi nei quali Amministrazioni regionali ed enti locali hanno dovuto ritardare la realizzazione di investimenti pubblici finanziati da fondi europei o FAS per il blocco nella spesa per cassa della propria quota di cofinanziamento a causa dei vincoli imposti nel patto di stabilità.

43. Si è già ricordato in precedenza come nella media del decennio 1996-2006 le amministrazioni regionali del Sud abbiano erogato direttamente solo il 20% della complessiva spesa in conto capitale.

44. Per affidamento diretto o attraverso altre procedure amministrative che comportano comunque un'intesa contrattuale.

Questo può spiegare perché per alcune tipologie di intervento i tempi siano normalmente più rapidi e la capacità di spesa maggiore.⁴⁵ Ciò può però indurre a privilegiare aree di intervento nelle quali la spesa è più semplice e rapida: è il caso proprio degli incentivi alle imprese, che hanno il duplice vantaggio di essere erogabili in tempi relativamente brevi e di creare un forte consenso da parte dei beneficiari.

È il caso, opposto, degli investimenti pubblici in infrastrutture. I tempi di realizzazione degli interventi infrastrutturali in Italia sono straordinariamente lunghi. Un monitoraggio effettuato dal DPS (Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica) consente di dire che per il completamento di un'opera pubblica di importo superiore a cinquanta milioni di euro occorrono in media dodici anni (Ministero dello sviluppo economico, 2009). I dati sono ugualmente negativi per interventi di minore dimensione. È interessante notare che i tempi di realizzazione delle infrastrutture non sono sistematicamente inferiori nelle regioni del Centro Nord rispetto a quelle del Sud. Proprio queste lentezze nei tempi di realizzazione possono avere indotto le amministrazioni centrali regionali e gli enti locali a inserire nelle politiche progetti più "semplici" e più agevolmente realizzabili, anche se di minore impatto strutturale nel lungo periodo. Purtroppo appare chiaro che i tempi di progettazione e di realizzazione di una infrastruttura di media dimensione possono essere in Italia più lunghi della durata di un intero ciclo di programmazione di fondi comunitari.

3..5. *I progetti coerenti*

Questo ci porta a un punto finale: al di là del dato finanziario, quanti interventi sono stati effettivamente realizzati e completati attraverso le politiche regionali? Cioè quali e quanti interventi hanno effettivamente, concretamente modificato le condizioni delle regioni obiettivo delle politiche, inducendo così non solo gli effetti di breve periodo connessi alla realizzazione degli interventi ma anche quelli di lungo periodo connessi al loro funzionamento?

Va concentrata l'attenzione sul fenomeno dei progetti coerenti. Di che si tratta? La regolamentazione comunitaria dei fondi strutturali consente di rendicontare a titolo di fondi strutturali spese già effettuate (a valere su altre fonti finanziarie) per progetti, a patto che essi siano "coerenti" con gli obiettivi dei programmi finanziati dall'UE. I pagamenti comunitari consentono in questo modo di "liberare" le risorse precedentemente utilizzate per quel progetto. Esse però, perché l'operazione sia consentita, devono poi essere reimpiegate nello stesso territorio e per interventi simili. Si tratta di un meccanismo larga-

45. È il caso, già ricordato, degli interventi per progetti nel campo dell'istruzione. È il caso degli incentivi alle imprese.

mente utilizzato per rispettare le scadenze nell'utilizzo dei fondi comunitari. Dovendo prevedere un determinato ammontare di spesa ciascun anno, si ricorre alla rendicontazione di spesa già effettuata su progetti avviati in passato, ottenendo così una flessibilità maggiore sui tempi. Sono meccanismi utilizzati in Italia sia nel 1994-1999 sia nel 2000-2006. Vi è certezza di un utilizzo di questi meccanismi anche in altri paesi dell'Unione europea, anche se le amministrazioni coinvolte difficilmente rendono disponibili dati quantitativi.

Per l'Italia, per il periodo 2000-2006, abbiamo dati precisi e completi; essi ci danno un'informazione assai preoccupante: l'utilizzo di questo meccanismo è stato esteso; ma le "risorse liberate" non sembrano essere state poi reimpiegate con altrettanta prontezza.

Circa un terzo del valore dei fondi strutturali 2000-2006 non ha finanziato nuovi progetti, aggiuntivi rispetto agli interventi precedenti; ma si è rivelato un mero esercizio contabile grazie al quale si sono sostituite risorse comunitarie a risorse nazionali già disponibili. In particolare nel cruciale settore dei trasporti quasi tutti gli interventi finanziati dopo il 2000 con fondi comunitari sono stati "progetti coerenti": già finanziati con altre risorse e in buona misura, o totalmente, già realizzati (Viesti, 2009). Si tratta del risvolto microeconomico della mancata addizionalità macroeconomica delle politiche regionali: a livello aggregato le risorse comunitarie e FAS sostituiscono mancata spesa ordinaria; a livello disaggregato finanziano progetti già finanziati e realizzati. Questo meccanismo giova molto al bilancio pubblico, dato che l'Italia riceve rimborsi comunitari per pagamenti già effettuati su altri capitoli di spesa; in tempi di ristrettezza delle finanze pubbliche sono cifre importanti. Inoltre, è anche possibile ipotizzare, anche se non vi è evidenza certa al riguardo, che soprattutto negli ultimi anni molte amministrazioni, avendo sempre meno risorse ordinarie disponibili per le complessive difficoltà della finanza pubblica, abbiano inserito nel finanziamento delle politiche regionali progetti, del tutto ordinari, di investimento pubblico.

Anche questo dato conferma la modesta addizionalità delle politiche realizzate. L'effettivo ammontare di risorse spese per nuovi progetti nell'ambito delle politiche di sviluppo regionale è ben inferiore a quello che risulta dalle cifre di spesa dei fondi europei.

Conclusione

L'analisi condotta nelle pagine precedenti può essere riassunta come segue. A partire dalla fine dell'intervento straordinario, all'inizio degli anni novanta, l'Italia non ha più avuto una politica di sviluppo regionale coerente. Alla fine di quel decennio fu avviato un tentativo di una completa strategia di sviluppo,

basata su metodologie e strumenti diversi dal passato. Dopo la programmazione dei fondi comunitari per il ciclo 2000-2006, tuttavia, quella strategia anche se formalmente riconfermata fu progressivamente abbandonata. Con il 2008 infine, si è aperto un periodo di cancellazione di molti degli interventi per lo sviluppo del Sud con un complessivo defianziamento delle politiche.

Nel valutare quanto ottenuto va naturalmente tenuto presente questo quadro d'insieme delle politiche, nonché i sensibili scarti temporali che si registrano fra l'impostazione e poi l'avvio di interventi di politica di sviluppo, le realizzazioni, gli effetti di lungo termine. Allo stesso modo va considerato che una politica di sviluppo regionale, per definizione, è basata sull'impiego di una quantità addizionale di risorse in conto capitale. I dati sull'ultimo decennio mostrano che le effettive realizzazioni sono state di gran lunga inferiori rispetto a quanto inizialmente programmato; e che l'addizionalità delle politiche per il Mezzogiorno è stata complessivamente modesta. Con una effettiva addizionalità assai modesta non possono che essere modesti gli effetti delle politiche. Gli obiettivi di sviluppo del Sud enunciati nel 1998-2000 sono stati mancati. Questo è dipeso sia dalla realizzazione delle politiche in misura molto inferiore a quanto previsto, sia da un rallentamento complessivo, forte e impreveduto dell'economia italiana. Considerando i soli fondi comunitari (per la componente FESR), e ipotizzando che essi fossero aggiuntivi rispetto a un'ipotesi controfattuale, si può stimare che essi abbiano contribuito significativamente a evitare una forte e prolungata recessione nel Mezzogiorno e un consistente ampliarsi delle disparità regionali. In Italia, contrariamente a quanto avvenuto in molti altri paesi europei, le disparità regionali negli ultimi dieci-quindici anni sono rimaste pressoché costanti. Le politiche realizzate hanno contribuito a una lievissima riduzione del forte gap di infrastrutture e servizi disponibili nel Sud rispetto al Centro Nord; qualche effetto più rilevante – che meriterebbe analisi più approfondite – si è avuto in alcuni ambiti e in alcuni territori, ma senza mai determinare un significativo mutamento del contesto. Appare condivisibile il giudizio di sintesi della Banca d'Italia secondo cui gli effetti delle politiche di sviluppo regionale sono stati “modesti”. È fondamentale valutare la qualità delle politiche messe in atto. Questo è possibile, su basi scientifiche, ancora solo in parte.

Le politiche realizzate sono state simili a quelle messe in atto in altri paesi dell'UE-15 e nel Centro Nord. Le differenze principali sono: un significativo sottodimensionamento nel Mezzogiorno degli investimenti pubblici nel settore dei trasporti e delle infrastrutture sociali; un netto sovradimensionamento (che si registra, seppur su scala minore, anche nel Centro Nord) dei trasferimenti alle imprese. Parimenti del tutto simile alla media europea appare il riparto di competenze nelle politiche fra amministrazioni centrali e periferiche; va comunque tenuto presente che per la spesa in conto capitale, ancora in anni re-

centi le amministrazioni centrali erano responsabili di quasi il 50% degli importi nel Mezzogiorno. Le politiche sono state caratterizzate da un numero molto elevato di progetti; a riguardo tuttavia, non vi sono differenze sostanziali fra Mezzogiorno e Centro Nord. Nel Sud sono state finanziate molte decine di migliaia di interventi di trasferimento in conto capitale verso le imprese. La dimensione media dei progetti inclusi negli APQ è identica nelle due ripartizioni, anche se con interessanti differenze nei diversi ambiti di attuazione.

Il connotato più negativo delle politiche realizzate è stato senz'altro la grande lentezza nei tempi di attuazione; la velocità di spesa è stata – e continua a essere – particolarmente bassa nel confronto europeo. In particolare gli investimenti pubblici in Italia – senza nette differenze fra Sud e Centro Nord – sono caratterizzati da tempi lunghissimi fra la loro programmazione e l'effettivo completamento: molti degli interventi decisi alla fine degli anni novanta sono ancora in fase di realizzazione; questo riguarda in modo particolare interventi finanziati dalle politiche regionali nazionali (FAS). Questa lentezza, assieme alle normative comunitarie sui tempi di spesa dei fondi strutturali ha favorito il fenomeno – particolarmente negativo – dei “progetti coerenti”, per cui circa un terzo delle risorse comunitarie sono state contabilmente utilizzate per rendicontare progetti già realizzati, senza contribuire alla realizzazione di nuovi interventi.

Anche questa lentezza, e la mancata percezione di effetti concreti, ha contribuito a ridurre significativamente il consenso verso questi interventi. I dati disponibili circa lo stato di attuazione dei progetti inseriti negli APQ suggeriscono però che questa lentezza, per quanto maggiore al Sud, sia una caratteristica comune per gli interventi infrastrutturali nell'intero paese, e non specificamente legata alle politiche di sviluppo regionale al Sud. Si ricordi che mentre per queste ultime si dispone di dati completi e aggiornati sulla tempistica e sugli avanzamenti, spesso non è vero per altre importanti politiche pubbliche. Dove l'evidenza, anche con dati ufficiali, è disponibile, come nel caso dei progetti inseriti nella “legge obiettivo” (CIPE, Comitato interministeriale per la programmazione economica, 2009) si riscontra un avanzamento molto lento. Certo, è forte la tentazione di spostare risorse, come fatto nel 2008-2010, dalle politiche di sviluppo regionale verso spesa corrente, ad esempio cofinanziando l'estensione della CIG (cassa integrazione guadagni) o l'abbattimento dell'ICI prima casa (Prota e Viesti, 2011): questo determina spesa, ma non crea certo sviluppo. Come visto, infine, questi ritardi sono solo in parte addebitabili alle amministrazioni, centrali e regionali, responsabili dei programmi; è importante sottolinearlo non certo per scusare le loro evidenti lentezze, ma per mettere in luce come i modesti risultati delle politiche regionali dipendano anche, molto, da problemi dell'intero paese, dalle normative sugli appalti alla relativa efficienza di grandi concessionari pubblici.

La politica di sviluppo regionale negli ultimi venti anni non ha goduto di un sostegno forte da parte dei decisori politici. Si è poi diffusa una valutazione fortemente negativa dei suoi effetti che ha contribuito a creare un clima opportuno per un suo ulteriore forte ridimensionamento. I risultati ottenuti dagli interventi messi in atto sono stati modesti, anche se hanno contribuito a evitare una prolungata recessione e un ampliarsi dei divari. Questo è dipeso dal mancato rispetto delle programmazioni iniziali, da problemi di qualità degli interventi, ma anche dalle complessive difficoltà economiche, e poi di bilancio, incontrate dall'intero paese. È illusorio immaginare che si possano registrare positivi risultati economici nelle regioni più deboli di un'economia, quando il suo complessivo andamento è negativo. In ogni caso politiche di sviluppo regionale non hanno la possibilità di compensare mancate politiche nazionali che possono favorire la crescita economica, né di migliorare repentinamente condizioni di contesto gravemente deficitarie, senza un forte raccordo con politiche ordinarie, di regolazione e di spesa corrente, assai più rilevanti.

Riferimenti bibliografici

- Anselmo I., Brezzi M., Raimondo L., Utili F. 2006. *Il sistema di premialità dei fondi strutturali 2000-06. Riserva comunitaria del 4% e riserva nazionale del 6%*. Ministero dell'economia e delle finanze: Roma.
- Applica, Ismeri, Wiiw. 2010a. *Synthesis Report of the Ex-Post Evaluation of the Cohesion Policy Programmes Financed by ERDF in Objective 1 and 2 Regions*. European Commission: Brussels.
- Applica, Ismeri, Wiiw. 2010b. *Distribution of Competences in Relation to Regional Development Policies in the Member States of the European Union. Final Report*. European Commission: Brussels.
- Banca d'Italia. 2009. *Relazione Annuale*. Banca d'Italia: Roma.
- Barca F. 1998. *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*. Donzelli: Roma.
- Barca F. 2006. *Italia frenata*. Donzelli: Roma.
- Barca F., Trento S. 1997. La parabola delle partecipazioni statali: una missione tradita, in Barca F. (a cura di) *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*. Donzelli: Roma.
- Bianchi T., Casavola P. 2008. *I progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-06*. Ministero dell'economia e delle finanze: Roma.
- Bodo G., Viesti G. 1997. *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*. Donzelli: Roma.
- Busillo F., Muccigrosso T., Pellegrini G., Tarola O., Terribile F. 2010. Measuring the effects of European regional policy on economic growth: a regression discontinuity approach. *Working Paper 6/2010*.
- Cafiero S. 2000. *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*. Lacaita: Bari-Roma.

- Cannari L., Magnani M., Pellegrini G. 2010. *Critica della ragione meridionale. Il Sud e le politiche pubbliche*. Laterza: Bari-Roma.
- Catanzaro R., Piselli F., Ramella F., Trigilia C. 2002. *Comuni nuovi*. il Mulino: Bologna.
- Cerperem (Centro ricerche per il Mezzogiorno). 2009. *Crescita e convergenza nelle regioni deboli d'Europa negli ultimi venti anni: l'Italia nel quadro continentale*. CNEL: Roma.
- Cerperem (Centro ricerche per il Mezzogiorno). 2011. *La spesa pubblica per lo sviluppo in Puglia: caratteristiche, tendenze, risultati*. Centro studi Confindustria: Roma.
- Cersosimo D., Wolleb G. 2006. *Economie dal basso*. Donzelli: Roma.
- CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica). 2009. *Relazione sullo stato di attuazione del programma infrastrutture strategiche. Delibera 10/2009*, published online.
- Confindustria-IPI. 2010. *Check-up Mezzogiorno*. Centro studi Confindustria: Roma.
- De Bonis R., Rotondi Z., Savona P. (a cura di) 2010. *Sviluppo, rischio e conti con l'estero delle regioni italiane*. Laterza: Roma-Bari.
- De Rita G., Bonomi A. 1998. *Manifesto per lo sviluppo locale. Teoria e pratica dei patti territoriali*. Bollati Boringhieri: Torino.
- Del Monte, A., Giannola A. 1978. *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*. il Mulino: Bologna.
- Diamanti I., Ramella F., Trigilia C. (a cura di) 1995. *Cultura e sviluppo*. Laterza: Roma-Bari.
- Felice E. 2007. *Divari regionali e intervento pubblico*. il Mulino: Bologna.
- Ismeri Europa. 2002. *Valutazione ex post del quadro comunitario di sostegno obiettivo 1 1994-99*. Ismeri Europa: Roma.
- La Spina A. 2003. *La politica per il Mezzogiorno*. il Mulino: Bologna.
- Magnatti P., Ramella E., Trigilia C., Viesti G. 2005. *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*. il Mulino: Bologna.
- Martinez Oliva J. 2009. Riunificazione intertedesca e politiche per la convergenza, in Banca d'Italia (a cura di) *Mezzogiorno e politiche regionali*. Banca d'Italia: Roma.
- Ministero dell'economia e delle finanze. 2001. *Quarto rapporto del DPS 2000-01*. Ministero dell'economia e delle finanze: Roma.
- Ministero dello sviluppo economico. 2006. *Aggiornamento della valutazione intermedia del QCS al 2005. Attuazione della strategia del QCS delle regioni italiane obiettivo 1, 2000-06*. Ministero dello sviluppo economico: Roma.
- Ministero dello sviluppo economico. 2007. *Rapporto annuale*. Ministero dello sviluppo economico: Roma.
- Ministero dello sviluppo economico. 2009. *Rapporto annuale*. Ministero dello sviluppo economico: Roma.
- Nuzzo G. 2006. *Un secolo di statistiche sociali: persistenza o convergenza tra le regioni italiane?*. Banca d'Italia: Roma.
- Prota F., Viesti G. 2010. *Piano nazionale per il Sud: solo un'operazione pubblicitaria?*, published online.
- Prota F., Viesti G. 2011. *Ecco dove sono finiti i fondi FAS*, published online.

- Rossi N. 2006. *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*. Laterza: Roma-Bari.
- Rossi S. (a cura di) 2003. *La nuova economia*. il Mulino: Bologna.
- Rossi S. 2009. *Controttempo. L'Italia nella crisi mondiale*. Laterza: Roma-Bari.
- Staderini A., Vadalà E. 2009. *Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione ed analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane*. Banca d'Italia: Roma.
- Tabellini G. 2005. Culture and institutions: economic development in the regions of Europe. *CESifo Working Paper 1492*.
- Triglia C. 1992. *Sviluppo senza autonomia*. il Mulino: Bologna.
- Viesti G. 2001a. La politica di sviluppo territoriale tra Europa e regioni. *Europa Europe*, 10 (5): 48-65.
- Viesti G. 2001b. Decentramento dei poteri e questione territoriale in Italia. *Economia italiana*, 3: 599-625.
- Viesti G. 2007. *Le sfide del cambiamento*. Donzelli: Roma.
- Viesti G. 2009. *Mezzogiorno a tradimento*. Laterza: Roma-Bari.
- Viesti G. 2010. *Più lavoro, più talenti*. Donzelli: Roma.
- Viesti G., Prota F. 2007. *Le nuove politiche regionali dell'Unione europea*. il Mulino: Bologna.
- Zanardi A. 2010. Federalismo fiscale: la lunga attesa, in Guerra M.C., Zanardi A. (a cura di) *La finanza pubblica in Italia. Rapporto 2010*. il Mulino: Bologna.