



Intervento pubblico nel Mezzogiorno

di Gian Paolo Manzella

Prima bozza del 20 maggio 2004

ASTRID - Nota per gruppo di lavoro Istituzioni ed Economia: declino, competitività, sviluppo

Il Mezzogiorno non ha bisogno di leggi speciali e di trattamenti speciali.

A. Gramsci

Il Mezzogiorno ha bisogno di una politica generale estera ed interna che sia ispirata al rispetto dei bisogni generali del Paese e non di particolari tendenze politiche o regionali.

G. Fortunato

1. Premessa

Le indicazioni di Gramsci e Fortunato in epigrafe hanno trovato attuazione solo nell'ultimo decennio dopo la fine, per molti tratti tortuosa, di una delle esperienze giuridiche, economiche e politiche maggiormente caratterizzanti il secondo dopoguerra italiano: quella dell'intervento straordinario. Nel giro di pochi anni, tra il 1986 ed il 1992 si è infatti passati da una nuova disciplina dell'intervento straordinario alla sua fine decretata sotto un duplice peso; quello di un'Unione europea sempre più attenta alla questione degli aiuti di Stato e quella di una situazione politica che mal sopportava l'idea stessa di un intervento speciale per i territori meno sviluppati del nostro Paese¹.

A più di dieci anni dalla fine dell'intervento straordinario, dal momento in cui le politiche per il Mezzogiorno si caratterizzano per la loro ordinarietà, e cioè, per essere politiche applicabili all'insieme delle aree "sottoutilizzate" del Paese - comprendenti, come si vedrà in seguito, anche aree del Centro e del Nord - è ancora difficile tracciare un bilancio dei risultati ottenuti sotto il profilo economico.

In primo luogo sotto il profilo dell'impostazione di politica economica dell'azione di intervento condotta, si riscontra una sorta di polarizzazione delle posizioni che si può, molto schematicamente, così ricostruire. Da un lato vi sono quegli economisti e sociologi che, ispiratori dell'esperimento della c.d. "Nuova Programmazione", considerano la loro impostazione - essenzialmente fondata

¹ Legge 19 dicembre 1992, n. 488 e d.lgs. 3 aprile 1993, n. 96.

sull'intervento a sostegno del 'contesto' - corretta ed il suo successo solo questione di tempo²; dall'altro, invece, vi sono i critici di tale impostazione che ritengono preferibile un intervento ancorato, oltre che sull'intervento infrastrutturale e sul rafforzamento della pubblica amministrazione, anche sul mantenimento di una forte caratterizzazione sugli aiuti diretti alle imprese connessi ad una loro maggiore selettività capace di orientare gli investimenti verso produzioni maggiormente qualificanti³.

A fronte di questa polarizzazione delle posizioni sta una situazione economica che, se segnala una crescita delle regioni meridionali più dinamica rispetto a quella delle aree del centro-Nord, non è ancora sufficiente a colmare il *gap* esistente se non in tempi lunghissimi. Così se nell'ultimo sessennio la crescita delle Regioni meridionali è stata di tre decimi di punto percentuale superiore alla media nazionale – ed il risultato deve essere esaminato considerando che nel periodo precedente il tasso di crescita del Nord era stato superiore di sei decimi di punto a quello del Sud - tale ritmo di crescita non è sufficiente. Ci vorrebbero, infatti, decine di anni - ottanta, secondo alcuni - per attuare un processo di reale convergenza. Tra Sud e Nord potrebbe dirsi vi sono, dunque, convergenze parallele.

Ed in aggiunta a tali dati sulla crescita deve notarsi come permanga un significativo ritardo per quel che concerne la dotazione infrastrutturale; come il Mezzogiorno continui a non attrarre investimenti esteri e ad avere una quota di esportazione estremamente bassa⁴.

In sintesi, considerati i punti di partenza, la performance dell'economia meridionale a partire dalla fine dell'intervento straordinario - e, quindi, quella dell'azione pubblica - è stata insufficiente; al punto che alcuni osservatori hanno posto in rilievo come il comprovato 'declino' italiano, nel caso le aree meridionali del Paese fossero cresciute in linea con le loro potenzialità, non si sarebbe registrato.

2. L'intervento 'speciale' ai tempi del regime ordinario: "Quel che resta del Mezzogiorno"

Così precisata la centralità della 'questione meridionale' rispetto al tema che ci occupa, la presente nota si propone di individuare quali siano gli strumenti di intervento a sostegno dell'industria, esclusivamente dedicati al Mezzogiorno d'Italia, che permangono in un regime di ordinarietà come quello attualmente in vigore. Dove per ordinarietà si intende un dato molto semplice; e, cioè, che le politiche regionali trovano oramai applicazione su tutto il territorio nazionale laddove le condizioni economiche delle singole aree ricadano entro determinati parametri.

2.1 Cosa è oggi Mezzogiorno. Veniamo, in primo luogo, ad una schematica ricostruzione di quali siano le aree considerate sottoutilizzate e quali i criteri utilizzati per individuarle. Si tratta di un cammino tortuoso in cui si sono mescolate diverse componenti: politiche, economiche, inerenti ai rapporti tra l'Unione europea ed il nostro Paese. Un breve passo indietro può essere, sul punto, d'interesse. In origine la copertura territoriale dell'intervento straordinario era essenzialmente costituita dal Mezzogiorno comprensivo delle otto regioni storicamente ad esso appartenenti: Sicilia, Sardegna, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Abruzzo e Molise (a cui si aggiungevano alcuni limitati territori del Lazio, delle Marche e della Toscana). Con la fine dell'intervento straordinario e l'abolizione della l. n. 64 del 1986, nel 1993 si ebbe una prima delibera CIPI che operò una

² Con inevitabili semplificazioni deve essere annoverato tra i sostenitori di questa G. Viesti.

³ Anche in questo caso con necessaria schematicità debbono annoverarsi tra gli studiosi critici dell'impostazione delle politiche meridionaliste i gruppi di riflessione che orbitano attorno alla Svimez ed al Cer.

⁴ In questo senso si segnala come il rallentamento delle esportazioni che ha interessato l'economia italiana nel primo semestre del 2003 (-2,8% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente), la contrazione meridionale si è stata del 3,7%. Contrazione che sarebbe stata molto superiore senza la performance positiva - essenzialmente legata all'aumento dei prodotti petroliferi - di Sicilia e Sardegna.

ridefinizione della copertura territoriale del nuovo intervento ordinario per le “aree depresse”: essa comprendeva le aree Ob. 1, 2 e 5b dei Fondi strutturali dell’Unione europea e, in aggiunta, quelle rientranti nelle deroghe di cui all’articolo 92, co. 3 a) e co. 3, c) del Trattato di Roma. Tale prima delibera allargava, quindi, l’area interessata rispetto al Mezzogiorno facendovi rientrare ampi territori localizzati nel Centro-Nord (in particolare aree del Veneto, dell’Emilia Romagna, della Lombardia, regioni tra le più industrializzate di Europa). Tale ampliamento adottato in sede interna veniva poi ridimensionato in sede europea. La Commissione, infatti, con la decisione del 3 marzo 1995, stabiliva come dovessero rientrare nelle aree depresse solo le aree interessate dalle deroghe di cui all’art. 92, co. 3 a) e co. 3, c); con il risultato di escludere, rispetto alla delibera del CIPI, 4,4 milioni di persone residenti nel centro-nord. Una situazione che si doveva rivelare politicamente insostenibile se, a seguito dell’intervento comunitario, nuovamente il CIPE, con la delibera del 27 aprile 1995, allargò l’ambito delle politiche regionali stabilendo che nelle aree Ob. 2 e 5b del Centro-Nord non rientranti nelle deroghe 92.3.a e 92.3.si potevano applicare le aliquote di agevolazione previste dalla Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese. Un intervento che riconduceva all’interno delle risorse per le aree depresse (peraltro scarse) finalità diverse (tutela per le PMI) da quelle della politica regionale e che, conseguentemente, riduceva l’efficacia dell’intervento nel Mezzogiorno.

Questo avanti ed indietro su aridi criteri classificatori non riesce a nascondere gli evidenti interessi sottesi ad ognuna delle ipotesi prese in considerazione. Il risultato della disciplina dettata in questa prima fase fu infatti che nel 1996 ben il 40% degli investimenti agevolati dalla l.n. 488 si sono localizzati nel Centro-Nord. La prova più evidente del fatto che l’azione di sostegno finanziario pubblico era articolata in maniera tale da non riuscire a orientare in maniera efficace gli interventi verso Sud e, dunque, si configurava più come un generico impulso macroeconomico piuttosto che come un’azione di politica regionale vera e propria: diretta, cioè, a colmare i divari territoriali di sviluppo. Un risultato indicativo delle distorsioni di tale politica e che portò il CIPE ad introdurre, nel 1997, una quota pari all’85% delle risorse disponibili da destinare al Mezzogiorno.

2.2 Le discipline di incentivazione

Per quanto riguarda il profilo delle discipline di incentivazione all’impresa occorre, in via preliminare, porre i termini quantitativi della questione.

Per quel che concerne gli strumenti, le principali misure di agevolazione, in termini di risorse pubbliche impegnate, sono essenzialmente due: a) i contributi in conto capitale della l. n. 488; b) gli incentivi automatici (crediti di imposta dell’art.8 della l. 388/2000, in particolare).

Se tali misure hanno ben funzionato, con un tiraggio di fondi molto rilevante, si è assistito, invece, alla forte riduzione dell’erogazione in diversi ambiti qualificanti l’intervento pubblico di “nuova generazione”: in primo luogo nell’ambito degli strumenti di programmazione negoziata; poi degli incentivi devoluti alle amministrazioni regionali. Sotto il profilo degli strumenti il declino ha in particolare riguardato le misure a favore dell’imprenditoria giovanile e quelle a favore dell’autoimpiego.

2.3 I tre strumenti qualificanti: 488, credito d’imposta, contratto di programma.

a) La legge n. 488. La legge di maggiore utilizzo, la l.n. 488 ha visto, nel 2003, domande nove volte superiori alle concessioni; l’86% di tali domande provenivano dalle Regioni del Mezzogiorno e solo per il 14% del centro-nord. Il calo registrato nel 2003 è legato alla diminuzione delle risorse disponibili e, a livello territoriale, ha riguardato esclusivamente il Mezzogiorno del Paese, dove sono

stati concessi EUR 1.8 mrd a fronte dei 2.5 del 2002; nello stesso periodo nel Centro-Nord, pur in presenza di quantità non comparabili, si registrava un aumento del 34% (283.1 mln di EURO nel 2003 a fronte di EUR 211 m nel 2002)⁵.

⁵ Dati Svimez, 2004.

Tale successo in termini quantitativi non è stato esente da critiche. Viene così posto in rilievo come questa focalizzazione sullo strumento abbia quale effetto:

- una parcellizzazione degli interventi ed una diminuzione della massa critica;
- un'appesantimento delle procedure a causa dell'accavallarsi dei bandi per la progressiva estensione della legge 488 a nuovi ambiti di intervento.

Si pone, altresì, in rilievo come la legge abbia teso più al mantenimento dell'apparato produttivo esistente che ad un suo mutamento verso produzioni a più alto contenuto innovativo.

b) Il credito di imposta: Per quel che concerne il credito di imposta esso costituisce uno strumento di impulso generico. E la sua diminuzione tra il 2002 e il 2003 si lega all'introduzione di alcune limitazioni operative dirette a controllare l'ammontare complessivo delle risorse attivabili ed a diminuire la possibilità di elusione della disciplina.

c) Il contratto di programma: Vi è, infine, il contratto di programma. Uno strumento che, originariamente concepito come strumento di attrazione degli interventi dall'esterno del Mezzogiorno su grandi investimenti a carattere innovativo, ha progressivamente esaurito la propria funzione ed è stato utilizzato per finanziare serie correlate di piccoli investimenti. Da ultimo lo strumento è stato oggetto di revisione del Ministero delle attività produttive per restituirlo alla propria configurazione originaria di strumento finalizzato al conseguimento di determinati obiettivi (si v. Decreto MAP 19 novembre 2003).

2.4 Le discipline applicabili al solo Mezzogiorno.

Accanto alle misure destinabili a tutte le aree sottoutilizzate del territorio nazionale - e che hanno intensità maggiore nelle regioni meridionali, sia per le maggiori intensità previste, sia per le dimensioni territoriali più ampie - si affiancano misure specificamente destinate alle aree meridionali del Paese. Si tratta, tuttavia, di interventi di limitatissime dimensioni. Tra i quali si possono ricordare:

- I programmi integrati di agevolazione (PIA) che sono strumenti previsti dal Programma operativo nazionale "Sviluppo imprenditoriale locale" diretti a semplificare l'iter di approvazione dei progetti pluriennali di sviluppo ed accorpate procedure ed interlocutori. Essi sono attivabili solo nelle regioni Obiettivo 1;

- Il contratto di localizzazione. Nel Mezzogiorno, inteso in senso storico, e cioè come le 8 regioni meridionali, è invece riservato il c.d. "contratto di localizzazione" recentemente introdotto e gestito da Sviluppo Italia diretto ad attrarre investimenti esteri di dimensione non inferiore ai 25 milioni di euro.

3. La questione infrastrutturale (cenni)

La situazione infrastrutturale del Mezzogiorno è, come noto, carente. Al sistema della riserva - e cioè lo stabilire per legge che una quota degli investimenti si doveva localizzare nel Mezzogiorno - non si sono sostituiti meccanismi efficaci. Il risultato è che la definizione di quanti degli interventi vengono condotti nel Mezzogiorno è lasciata alla negoziazione tra i diversi attori: Dipartimento politiche di sviluppo e di coesione; Dipartimento del Tesoro, ANAS, Ferrovie dello Stato. E' un dialogo che non sembra essere condotto con particolare efficacia. Ci troviamo, infatti, spesso in presenza di richieste da parte di una sezione del Tesoro (DPS) a cui società controllate da un'altra parte del Tesoro (DT) non ottemperano. Una questione che ci riporta ad uno dei temi già accennati nel

corso dei nostri incontri e, fundamentalmente, quello dell'*accountability*.

Oltre a questo punto ve n'è un secondo che attiene alle ragioni per le quali non sono state condotte le opere nel Meridione: una questione che sembra non essere collegata alle risorse disponibili ed invece ad aspetti progettuali e procedurali.

4. I profili del lavoro (cenni).

Sempre più il tema del costo del lavoro si pone come un tema cruciale nella competitività dei territori legata soprattutto alla capacità di rendere livelli e dinamiche del costo del lavoro maggiormente collegati ai livelli e alle dinamiche della produttività. Se nel Mezzogiorno assai limitate sono le esperienze le esperienze di flessibilità territoriale del costo del lavoro (quelle previste nell'ambito dei contratti d'area, ad esempio), il tema è insufficientemente sviluppato. Anche su questo punto le proposte che si avanzano vanno da quelle della reintroduzione delle 'gabbie salariali', sino all'introduzione di meccanismi flessibili, basati sul principio delle deroghe contrattuali gestite dalle parti sociali interessate a sostegno di progetti di investimenti che favoriscano lo sviluppo dei sistemi locali.

5. Quali linee operative per il futuro

La questione della promozione dell'economia del Mezzogiorno sembra dover essere affrontata con una logica integrata che, sino a quando le condizioni di contesto non siano effettivamente realizzate, aiutino le imprese meridionali a compensare i loro svantaggi localizzativi. In quest'ottica lo 'scambio' proposto dall'attuale esecutivo tra aliquote fiscali più basse e diminuzione degli aiuti di Stato alle imprese sembra poter avere conseguenze negative per il Mezzogiorno, considerato l'impulso fornito alla sua economia dalla l.n. 488, in particolare in termini occupazionali.

Per quel che concerne le infrastrutture la linea non può che essere una maggior integrazione delle reti nazionali in quelle europee. Come noto, infatti, le decisioni adottate dal gruppo Van Miert hanno penalizzato l'asse Nord-Sud a tutto vantaggio dell'asse Est-Ovest..

Sotto il profilo degli aiuti alle imprese, sembrano auspicabili il mantenimento delle misure dirette e una loro ulteriore focalizzazione verso una maggiore selettività capace di stimolare i settori con sviluppo potenziale maggiore. In aggiunta a questo si rende necessaria un'azione di semplificazione e un ammodernamento degli strumenti diretti a colmare fallimenti del mercato (fondi di venture capital pubblico-privato; fondi di garanzia, micro-crediti).

Tale politica potrebbe prendere le forme di una politica nazionale autonoma affiancata ed integrata a quella di livello comunitario. In qualche misura è la stessa nuova costituzione che contempla uno sbocco di tal genere al momento in cui configura la possibilità, al suo art. 119, di interventi speciali e risorse aggiuntive per la promozione della coesione. Tale iniziativa dovrebbe trovare forme di raccordo con le regioni – soggetti con competenze crescenti in materia di agevolazioni all'impresa - al fine di garantire un'applicazione ordinata delle indicazioni di politica economica.