

NOTA ISRIL ON LINE

N° 25 - 2011

**POLITICHE PER IL SUD:
DOPO I TROPPI FALLIMENTI,
UNA NUOVA PROPOSTA**

Presidente prof. Giuseppe Bianchi
Via Piemonte, 101 00187 – Roma
gbianchi.isril@tiscali.it
www.isril.it

istituto
di studi sulle relazioni
industriali e di lavoro



POLITICHE PER IL SUD: DOPO I TROPPI FALLIMENTI, UNA NUOVA PROPOSTA¹

di Luca BIANCHI e Stefano PREZIOSO

La mancata convergenza del PIL pro-capite meridionale, che staziona da 60 anni intorno al 60% del Centro-Nord, contribuisce ad ingenerare un clima di scetticismo diffuso che investe, oramai, sia le possibilità di inserimento competitivo nei mercati internazionali delle risorse imprenditoriali private sia l'efficacia delle politiche regionali perseguite, quest'ultime, attraverso risorse di origine comunitaria o nazionale. Eppure lo sforzo prodotto dalla c.d. Nuova Programmazione (NP), l'ultimo tentativo di ampia portata per aggredire la "Questione Meridionale" avviato oltre dieci anni fa, è stato veramente poderoso, sotto il profilo intellettuale che delle risorse messe in campo. Si valuta che in circa dieci anni sono state impiegate risorse complessive per oltre 100 mld. di euro, circa il 40% di quanto globalmente speso dall'Intervento Straordinario, ma su un orizzonte temporale ben più lungo (circa 40 anni). Nel momento in cui si sta faticosamente avviando il nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 appare quindi cruciale capire se gli scarsi successi del precedente siano dovuti esclusivamente a fattori esterni (i.e. bassa crescita del Paese nel suo complesso) o se vi fosse, invece, un errore nelle ipotesi sottostanti la NP, che ne hanno limitato l'efficacia. L'analisi da noi sviluppata nel contributo citato in nota, e qui sinteticamente riportata, sembra confermare, pur tendendo conto dei fattori esterni citati, quest'ultima idea.

1. Le due ipotesi che hanno maggiormente influenzato il precedente ciclo programmatorio, in larga parte riconducibile alle idee della "Nuova Programmazione" (NP), possono essere così riassunte.

Il Sud non presenta problemi diversi dal resto del Paese, ma ha le stesse difficoltà solo in forma più accentuata. In realtà, i due shock che hanno marcato l'ultimo quindicennio - euro e globalizzazione - hanno determinato una crescente *divaricazione* dell'intero sistema produttivo tra le due macro-aree. Sebbene nello spazio di questo breve documento non possono, ovviamente, essere riportate le analisi² alla base di tale giudizio, il seguente dato, tuttavia, è assai esemplificativo. A partire dal biennio 1996/'97, ovvero in coincidenza con l'avvio della stabilità valutaria, la progressiva incapacità del sistema produttivo meridionale di adattarsi al nuovo contesto competitivo ha determinato un raddoppio dei flussi migratori netti dal Mezzogiorno verso il resto del Paese: da circa 30.000 unità all'anno ad oltre 60.000. Se a questi si aggiungono i circa 150.000 meridionali interessati da fenomeni di pendolarismo, si arriva a flussi migratori paragonabili a quelli degli anni '50/'60. E' questo il dato che, nel suo insieme, indica con più forza come lo sviluppo autonomo delle imprese meridionali, in assenza di correttivi robusti indotti dalla *policy*, non goda di una sufficiente capacità di trazione.

¹ Le argomentazioni qui presentate sono tratte da un articolo degli Autori pubblicato sul volume *Idee per l'Italia. Mercato e Stato* (a cura di) Barucci E., De Vincenti C., Grillo M, Brioschi Editore.

² Si veda, in proposito, Prezioso S. (2008), "Problemi di sviluppo e "diversità" dell'industria italiana: la posizione del Mezzogiorno", *QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, n.3/4, pp. 105-153.

Il processo di integrazione di mercati, divenuto più manifesto proprio dalla metà dello scorso decennio, ha accentuato le differenze tra i sistemi produttivi del Nord e del Sud. In questa fase, i limiti impliciti nel modello del sistema produttivo italiano sono divenuti più stringenti.

A fronte di essi, nelle regioni centro settentrionali sono emersi alcuni segnali di discontinuità con il modello precedente, passaggio agevolato dal vasto bacino di "imprenditorialità diffusa" ivi accumulatosi nel corso del tempo. Le imprese che hanno conseguito i risultati migliori presentano una quota relativamente elevata di investimenti destinati al rafforzamento della componente extra-produttiva dell'organizzazione (design, marketing, ecc.). Tali funzioni, orientate all'elevamento nella qualità dei prodotti (*upgrading*), hanno permesso di differenziare i prodotti riposizionandoli, di conseguenza, nei segmenti più elevati e più aperti all'export.

Ciò non è avvenuto nel Mezzogiorno, dove anche gli elementi di vitalità emersi alla fine degli anni '90, senza una specifica politica selettiva di accompagnamento, si sono in larga misura affievoliti o spenti. L'industria, e più in generale l'intero sistema produttivo meridionale ha seguito in questi anni un *pattern* differente. I dati di export delle imprese meridionali confermano questa ipotesi, evidenziando un costante e significativo aumento di peso dei settori caratterizzati dalla presenza di forte economie di scala, macro-branca peraltro quasi prevalentemente composta da grandi imprese a proprietà esterna all'area. L'incidenza dell'export delle produzioni di scala sulle vendite all'estero complessive dell'area meridionale è passata dal 49,8% degli anni 2001-2003 al 60,9% registrato nel 2007. Di converso, il raggruppamento costituito dalle produzioni tradizionali, in cui sono essenzialmente ricomprese le attività del *made in Italy*, ha perso, nello stesso periodo, quasi dieci punti percentuali: dal 29,3% al 19,6%; fenomeno, soprattutto, che *non* si è verificato nel Centro-Nord.

Eguale, l'analisi dei processi di trasformazione del settore terziario negli ultimi dieci anni evidenzia andamenti profondamente diversi tra le due aree. Le nuove tecnologie informatiche e di comunicazione, permettendo collegamenti virtuali tra produttori e utilizzatori senza vincoli di contiguità, hanno avuto un impatto assai rilevante sui processi di localizzazione dei settori terziari che hanno progressivamente favorito le agglomerazioni urbane delle regioni centro settentrionali.

Gli aspetti citati oltre a contribuire a rafforzare la tesi di una diversità tra i due sistemi, sembra indebolire anche la prospettiva di uno sviluppo endogeno del Mezzogiorno, basato sulla semplice riattivazione delle risorse inutilizzate già disponibili sul territorio. Sul piano della politica economica, negare tale ipotesi significa ridare centralità all'obiettivo, accantonato dalla NP, di ampliare l'accumulazione di capitale produttivo attraverso l'attrazione di investimenti esterni all'area.

La seconda ipotesi che ha fatto da *background* alla NP è relativa alla sfera istituzionale.

Si è adottata una governance fortemente incentrata sul rilancio della soggettività territoriale quale mezzo per accrescere il capitale sociale dell'area. Un indubbio merito della riflessione teorica avviata con la NP è stato di richiamare l'attenzione sulla minore dotazione di *capitale sociale* che tuttora

caratterizza il Meridione quale elemento fortemente ostativo ad un più rapido sviluppo dell'area. In particolare, la NP per accrescere quantità e qualità delle relazioni fiduciarie all'interno del Mezzogiorno, ha adottato una *governance* fortemente incentrata sul rilancio della concertazione territoriale perseguita in maniera capillare (procedurale e premiale) per quanto attiene destinazione e ripartizione delle risorse. Tuttavia, l'insufficiente presenza nel Sud di capitale sociale ha assunto una forma particolare, fortemente pervasiva, in grado di modificare significativamente le relazioni economiche tra gli agenti. E' dimostrato in letteratura che affinché un mercato sia efficiente è necessario che le regole informali e/o le norme sociali che definiscono la struttura degli incentivi di una società renda conveniente lo scambio *impersonale*, il meccanismo che garantisce costi di transazione relativamente bassi. Nel Mezzogiorno, invece, risultano più diffusi gli scambi fondati su rapporti *personali*, incentrati su forti relazioni reciproche, che danno luogo a fenomeni di "intermediazione impropria" (Barucci P., *Mezzogiorno e intermediazione "impropria"*, Il Mulino, 2008) cui è collegata la presenza di esternalità negative, asimmetrie informative, comportamenti opportunistici, ovvero le fonti delle differenze nei costi di transazione.

In qualche misura, quindi, la scelta della Nuova Programmazione di coinvolgere nei processi decisionali le classi dirigenti locali a tutti i livelli, sebbene volta ad accrescere il capitale sociale dell'area, non ha intaccato le rendite associate all' "intermediazione" politica esercitata in ogni ambito istituzionale, finendo per essere essa stessa motivo del fallimento delle politiche di sviluppo. La primaria responsabilità nella conduzione della politica di coesione assegnata dalla NP alle Regioni ha portato in un contesto in cui i politici locali sono sottoposti all' "assedio di chi domanda posti e sussidi" (M. Salvati su "Il corriere della Sera, del 26 novembre 2009) a privilegiare, nella preoccupazione di rispondere a tutte le richieste territoriali e settoriali, una "dispersione" dell'intervento³. Non a caso, un giudizio oramai condiviso individua i principali limiti del precedente impianto programmatico a) nell'incapacità di coordinamento tra Regioni e tra Regioni e Amministrazioni centrali soprattutto sui grandi progetti infrastrutturali; b) eccessiva frammentazione degli interventi; c) difficoltà nel fare progetti integrati con un conseguente largo uso di progetti sponda. Si tratta di criticità relative al precedente ciclo di programmazione 2000-2006 condivise dalla maggioranza degli esperti e, in parte richiamate anche nei documenti di impostazione del nuovo Quadro Comunitario di Sostegno 2007-2013. Stupisce che l'impostazione del nuovo "Quadro Strategico Nazionale" non abbia sino ad oggi fatto registrare discontinuità significative. Questo è facilmente riscontrabile in molti Programmi Operativi Regionali del Mezzogiorno che tendono a replicare un modello rivelatosi inadatto rispetto alla finalità primaria della programmazione europea per le aree in ritardo di sviluppo: l'obiettivo della convergenza.

2. La proposta da noi avanzata riporta la tematica delle politiche di coesione nell'alveo tradizionale delle politiche di sviluppo. I vincoli per la crescita del Mezzogiorno riguardano ancora oggi: infrastrutture, scala di attività delle imprese relativamente minore, insufficiente presenza di produzioni innovative. Per intervenire su tali determinanti si ipotizza la costituzione di un centro di programmazione e attuazione finanziaria dei "grandi progetti", avente

³ Si veda, in proposito, Bianchi L. e Provenzano G. (2010), "Ma il cielo è sempre più su?", Castelveccchi editore.

caratteristiche di piena indipendenza ed elevata professionalità. L'attività dovrebbe svolgersi attraverso due Fondi, per le infrastrutture e per la promozione dell'innovazione delle PMI, in cui convogliare una parte delle risorse aggiuntive (nazionali e regionali). Potrebbero essere mutate alcune modalità operative previste dal progetto Industria 2015: 1) destinare le risorse direttamente ai progetti e non alle Amministrazioni, identificando un responsabile dotato di competenze nel campo e reputazione; 2) privilegiare alcune aree di intervento definite *ex ante*; 3) identificare un responsabile del progetto; 4) creare un'Agenzia esterna alle Amministrazioni che individui, tramite un meccanismo di "*public consultation*", iniziative condivise. Ciò che dovrebbe rappresentare un'importante cesura con il passato è che questa Agenzia dovrebbe poter decidere, in via esclusiva, su almeno una parte (consistente) dei fondi FAS. A tali risorse potrebbero aggiungersi quelle messe a disposizione dalle Regioni che dovrebbero farvi confluire una quota apprezzabile delle risorse del FAS regionale e, su singoli progetti, anche risorse comunitarie. Il modello finanziario potrebbe essere quello utilizzato per l'Accordo sul Fondo ammortizzatori sociali nel quale, attraverso un accordo tra Stato e Regioni, confluiscono risorse FAS nazionali, regionali, e risorse europee. Si insiste, accanto alla costituzione di un "salvadanaio", sull'esigenza di una tecno-struttura con elevate competenze progettuali e decisionali al fine di non ripetere gli errori del passato.

Il primo Fondo dovrebbe aggredire un primo vincolo: quello della difficoltà a realizzare infrastrutture nel Mezzogiorno. Esiste infatti un problema più generale di incapacità di *governance* nella gestione di interventi di elevata dimensione che riguarda non solo le amministrazioni ordinarie regionali. Basti pensare che nel Piano Operativo Nazionale Trasporti, gestito dal Ministero Infrastrutture, la quota di progetti cosiddetti "coerenti" supera il 70%. Si tratta in sostanza di progetti di fatto già previsti e che dunque perdono la natura di intervento aggiuntivo volto a ridurre il gap infrastrutturale. Il modello a cui ispirarsi potrebbe essere quello dei c.d. Fondi Sovrani. Com'è noto, i principali caratteri distintivi che individuano queste organizzazioni sono la possibilità di perseguire obiettivi economici definiti dall'Autorità Pubblica "proprietaria" del Fondo; avere un orizzonte temporale di medio-lungo periodo; assumere rischi maggiori rispetto ai normali investitori. Nel momento in cui le risorse per le infrastrutture fanno capo ad un responsabile unico e chiaramente individuato, e queste non sono più oggetto di una mediazione infinita tra i vari livelli istituzionali, sarebbe anche possibile offrire una concreta possibilità di *partnership* sia ad Enti quali la Cassa depositi e Prestiti - che proprio da poco ha mutato il suo assetto giuridico per finanziare, tra l'altro, le opere pubbliche - sia a Fondi o banche d'investimento che operano nelle infrastrutture, assicurando da parte dello Stato un contributo in termini di integrazione delle tariffe siano esse ferroviarie o autostradali per i decenni successivi.

Il secondo Fondo cui sono attribuite le risorse FAS non opera direttamente, ma investe in fondi *private equity* cui spetta la selezione del progetto e fornire, sotto forma di incentivi, una parte delle risorse necessarie all'investimento; mentre un'altra quota è fornita dagli intermediari finanziari tradizionali. Il sistema di valutazione in itinere adottato dal "Fondo" potrebbe ispirarsi a quanto fatto dall'agenzia di promozione svedese NUTEK in casi simili. L'incentivo, erogato in fasi temporali distinte, verrebbe condizionato al perseguimento di determinati obiettivi: i.e. incrementi prestabiliti di fatturato e/o vendite (*conditional loans*). L'accesso alle risorse del Fondo, e anche questo

rappresenterebbe un elemento di novità non da poco, non è soggetto alle graduatorie tipiche delle altre leggi di incentivazione. L'incertezza nei tempi di erogazione e la possibilità che le risorse assegnate siano revocate diminuiscono, da un lato, l'interesse per gli incentivi e, dall'altro, ne compromettono l'efficacia. E' l'approvazione del progetto da parte del "Fondo", contestualmente alla presenza di una banca quale co-finanziatore, che dà luogo all'erogazione, fermo restando il precedente meccanismo di controllo *in itinere*. Altro obiettivo del Fondo è quello di aggredire 'ultimo vincolo sul quale si vuole richiamare l'attenzione: la costruzione di un nucleo di imprese specializzate in produzioni innovative con un elevato contenuto tecnologico. Anche in questo campo la *policy* non ha conseguito risultati apprezzabili. L'altra gamba del Fondo dovrebbe avere proprio l'obiettivo di "scovare" progetti potenzialmente interessanti e proporli ad aziende che operano in campi affini. Si tratterebbe di un caso di diversificazione correlata (entrata in nuovi settori che presentano sinergie tecnologiche o commerciali con quelli in cui l'impresa era già operante) che ha avuto nella storia recente della nostra industria un'apprezzabile diffusione

Questo genere di interventi non devono considerarsi alternativi a forme quali lo *start-up* largamente evocato per l'avvio di nuove imprese. Bisogna però tenere presente che, ad esempio, l'Art 106 della L. 388/2000 prevedeva dei fondi per lo sviluppo di imprese innovative nelle aree svantaggiate; fondi a tutt'oggi largamente inutilizzati. Con il coinvolgimento di imprese già attive si vuole garantire che non vi sia un problema di *deal flow*, ovvero un insufficiente numero di progetti. In questo caso, l'Agenzia potrebbe investire le risorse pubbliche in Fondi di *Venture Capital*, riservandosi compiti di indirizzo e controllo. Si tenga presente, inoltre, che, analogamente a prima, il coinvolgimento degli intermediari finanziari intorno ad iniziative simili può risultare meno complicato di quanto possa apparire a prima vista, in quanto diversi Istituti si sono già attrezzati per fornire finanziamenti "tagliati" su investimenti fortemente innovativi.

Le proposte ora elencate non esauriscono certo il ventaglio degli interventi necessari per rilanciare la competitività del Mezzogiorno, ma rappresentano una sorta di ritorno ai fondamentali. Il divario Nord-Sud non può essere riproposto nei termini tradizionali di un riallineamento delle (due) strutture economiche e sociali, ma in termini di individuazione di percorsi autonomi di sviluppo, sostenuti da politiche nazionali che ne favoriscano il tracciato. Le politiche pubbliche di sostegno devono quindi riqualificarsi all'interno di un tale orizzonte, concentrando le risorse a favore dei fattori di imprenditorialità pubblica e privata, adottando la trasparenza delle regole che governano i mercati e con piani di intervento di medio lungo periodo in grado di sottrarsi alla logica dell'emergenza. La tesi da noi sviluppata è che l'intervento economico e finanziario per quanto necessario non è di per sé sufficiente se non viene accompagnato da modifiche profonde nella "*governance* istituzionale".