

POLITICHE PER IL SUD: FALLIMENTI, UNA NUOVA PROPOSTA* **

di Luca Bianchi, Stefano Prezioso
30 aprile 2010

Le politiche pubbliche a vantaggio del Mezzogiorno sono sempre piÃ¹ guardate con diffidenza. Buona parte dell'opinione pubblica ritiene infatti che il rendimento economico e sociale delle risorse pubbliche impiegate in tale area Ã¨ quanto mai ridotto.

Le politiche pubbliche a vantaggio del Mezzogiorno sono sempre piÃ¹ guardate con diffidenza. Buona parte dell'opinione pubblica ritiene infatti che il rendimento economico e sociale delle risorse pubbliche impiegate in tale area Ã¨ quanto mai ridotto. CiÃ² impone, per ridare legittimitÃ alle politiche, una complessiva ridefinizione degli interventi, basata sulla trasparenza, sulla concentrazione e sulla valutazione dei risultati. In questo senso va la proposta qui avanzata.

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 possibilitÃ 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, Ã¨ 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 piÃ¹ 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 maggiormente che hanno maggiormente informato il precedente ciclo programmatico, in larga parte riconducibile alle idee della "Nuova Programmazione", possono essere cosÃ¬ riassunte.

Il Sud non presenta problemi diversi dal resto del Paese, ma ha le stesse difficoltÃ solo in forma piÃ¹ accentuata. In realtÃ , 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 questa breve non possono, ovviamente, essere riportate le analisi alla base di tale giudizio, il seguente dato, tuttavia, Ã¨ assai esemplificativo. A partire dal biennio 1996/97, ovvero in coincidenza con l'avvio della stabilitÃ valutaria, la progressiva incapacitÃ 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 unitÃ all'anno ad oltre 60.000. Se a questi si aggiungono i circa 150.000 meridionali interessati da fenomeni di pendolarismo, si arrivano a flussi migratori paragonabili a quelli degli anni '50/'60. E' questo il dato che, nel suo insieme, indica con piÃ¹ forza come lo sviluppo autonomo delle imprese meridionali, in assenza di correttivi robusti indotti dalla policy, sia quantitativamente che sotto il profilo qualitativo Ã¨ stato, ed Ã¨, sostanzialmente insufficiente.

La seconda ipotesi che ha fatto da background alla NP Ã¨ relativa alla sfera istituzionale.

Si Ã¨ adottata una governance fortemente incentrata sul rilancio della soggettivitÃ territoriale quale mezzo per accrescere il capitale sociale dell'area. Un indubbio merito della NP Ã¨ stato di richiamare l'attenzione sulla minore dotazione di capitale sociale che tuttora caratterizza il Meridione. In particolare, la NP per accrescere quantitÃ e qualitÃ delle relazioni fiduciarie all'interno del Mezzogiorno ha adottato una governance fortemente incentrata sul rilancio della concertazione territoriale, perseguita in maniera capillare. Tuttavia, l'insufficiente presenza nel Sud di capitale sociale ha assunto una forma particolare, fortemente pervasiva, in grado di

influenzare negativamente le relazioni economiche tra gli agenti. Precisamente, appare relativamente minore la diffusione di rapporti orizzontali tra gli agenti; elemento che ostacola lo stabilirsi di una ampia rete di rapporti di scambio impersonali, meccanismo che garantisce costi di transazione relativamente bassi. Nel Mezzogiorno, infatti, risultano piú diffusi gli scambi fondati sui rapporti personali, incentrati su forti relazioni reciproche. In qualche misura, quindi, la scelta della NP di coinvolgere nei processi decisionali le classe 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 istituzionale².

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 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, 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. Ciò² dovrebbe rappresentare un'importante cesura con il passato in cui 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 techno-struttura con elevate competenze progettuali e decisionali al fine di non ripetere gli errori del passato.

Un primo Fondo dovrebbe aggredire il vincolo rappresentato dalla difficoltà a realizzare infrastrutture nel Mezzogiorno. 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 piú 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 sia a Fondi o banche d'investimento che operano nelle infrastrutture assicurando, da parte dello Stato, un contributo in termini di integrazione delle tariffe.

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. 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

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. Le politiche pubbliche di sostegno devono riqualficarsi all'interno di 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 sufficiente se non viene accompagnato da modifiche profonde nella governance istituzionale.

* una versione estesa di questo contributo è stata pubblicata nel volume "Idee per l'Italia"

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

1 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.

2 Si veda, in proposito, Bianchi L e Provenzano G. (2010), «Ma il cielo è sempre più scuro?», Castelvecchi editore.