



Prof. Gaetano Armao

Il Mezzogiorno alla ricerca di una strategia di sviluppo

di

Gaetano Armao

Docente di diritto amministrativo europeo e contabilità pubblica nell'Università di Palermo.

1. È ormai un dato consolidato che il Sud abbia segnato in modo più marcato la prevalenza del no al referendum confermativo della revisione costituzionale tenutosi il 4 dicembre scorso.

Appare peraltro convincente e diffusa la ricostruzione che ascrive questo risultato, non solo al merito della questione della revisione costituzionale sottoposta al suffragio referendario, ma anche ad una grave e diffusa insoddisfazione verso le politiche del Governo dell'elettorato meridionale ed, in particolare, delle Isole. Come confermato da analisi successive all'espressione del voto, almeno la metà di coloro che hanno espresso il loro dissenso sulla revisione costituzionale lo ha fatto per una motivazione "politica" di avversione al Governo, piuttosto che per il dissenso sui contenuti della legge di revisione costituzionale¹.

Sui poco più di sei milioni di voti di scarto in favore del no circa 3,5 milioni provengono dal Sud, dove si trova poco meno di un terzo dei votanti e le percentuali del voto, seppur in crescita rispetto alle elezioni europee del 2014, sono state più basse del resto d'Italia. Sicilia e Sardegna si sono rivelate le Regioni dove gli elettori hanno espresso le maggiori percentuali di dissenso alla revisione costituzionale (rispettivamente 71,6% e 72,2%), Agrigento ed Oristano le città capoluogo di provincia ove si è raggiunta la maggiore percentuale dei no (75,52%).

Il Mezzogiorno ha così espresso un'profonda avversione non solo ai contenuti della riforma, ma anche alle politiche del governo che con essa si è identificato.

Va ricordato che dopo la marginalizzazione e l'obliterazione dall'ancoraggio costituzionale realizzato dalla riforma costituzionale del 2001, il pesante declino degli anni 2000, nei quali il Sud è divenuto un mero mercato di risulta e, dal 2011, la drastica riduzione dell'intervento statale ordinario ha aggravato gli effetti di una crisi senza precedenti, generando un oblio nel quale desertificazione produttiva, disoccupazione crescente, emigrazione giovanile ed intellettuale, invecchiamento della popolazione fanno da detonatore di un grave declino economico-sociale che non può che manifestarsi nell'espressione della volontà popolare.

Com'è stato efficacemente sottolineato si è realizzato, nell'ultimo quindicennio, il progressivo indebolimento della "*carrying capacity del contesto meridionale*"²; contesto che ha così inteso esprimere una voce di dissenso verso politiche degli ultimi anni.

¹ Tra le molte analisi in tal senso si vedano per tutti gli approfondimenti sugli orientamenti territoriali del voto sul referendum confermativo elaborati dall'Istituto Cattaneo, in www.cattaneo.org.

² Così A. Giannola, *Mezzogiorno oggi: una sfida italiana*, in S. Cassese (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, Bologna, 2016, 257, secondo il quale: "mutuando da un apparato più propriamente bioecologico, si può dire che l'abbandono del Mezzogiorno come questione nazionale, stralciata dall'Npe e affidata ai fondi strutturali e alle regole europee, ha fatto sì che la fine dell'intervento straordinario avviasse un progressivo indebolimento della carrying capacity del «contesto meridionale». Un degrado puntualmente rafforzato dagli effetti delle varie agende, alimentate dai fondi strutturali al servizio di improbabili progetti locali senza strategie e con una progettualità, quando c'è stata, su scala ridotta, attenta a «rendicontare» più che a realizzare."



Prof. Gaetano Armao

In particolare, con riguardo all'esperienza dell'ultimo Governo, le politiche di coesione economico-sociale e territoriale hanno assunto un rilievo sicuramente marginale (almeno sino all'estate del 2015).

In tal senso vanno lette la decisione di non nominare un ministro con delega alla coesione (dopo le significative gestioni dei ministri Barca e Trigilia), le farraginose vicende che hanno riguardato l'avvio dell'attività dell'Agenzia nazionale per la coesione territoriale³ con notevoli problemi di convivenza con il Dipartimento per le politiche di coesione, nel frattempo trasferito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri⁴, e solo in parte risolti con l'istituzione della Cabina di regia⁵, ma con inevitabili quanto significativi effetti di ritardo sull'avvio del ciclo di programmazione 2014-2020.

Soltanto dopo l'anticipazione dei primi dati del rapporto Svimez 2015⁶, che hanno evidenziato con crudezza la crescita del divario economico con il Nord del Paese, la ripresa dell'emigrazione, le proporzioni drammatiche della desertificazione industriale con il rischio di trasformazione della crisi ciclica in un sottosviluppo permanente, è partita con maggiore

³ Sulla quale v. per tutti A. La Spina, *Agenzie di sviluppo e politica industriale: le prospettive dell'Agenzia nazionale per la coesione territoriale*, in *Riv. econom. Mezzogiorno*, 3-4/2015, 677 e ss.

Giova ricordare che con D.P.C.M. 9 luglio 2014 è stato approvato lo Statuto dell'Agenzia; con il successivo D.P.C.M. 15 dicembre 2014 è stato istituito il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPC) presso la Presidenza del Consiglio (v. nota successiva) stabilendo il trasferimento all'Agenzia di 210 unità di personale precedentemente nei ruoli del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione del Ministero per lo sviluppo economico. Infine, con il D.P.C.M. 7 agosto 2015 è stato approvato il Regolamento di contabilità dell'Agenzia per la coesione territoriale.

⁴ Il Dipartimento per le politiche di coesione (DPC), già Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS), è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e denominato con D.P.C.M. 15 dicembre 2014, in attuazione dell'art. 10 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, conv. con mod. dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125 che ha poi ripartito le funzioni relative alla politica di coesione tra il Dipartimento e l'Agenzia per la coesione territoriale.

Va poi ricordato che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 febbraio 2016, recante la delega di funzioni al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri lo stesso (art. 2 del medesimo DPCM) allo stesso è stato delegato l'esercizio delle funzioni di coordinamento, indirizzo, promozione d'iniziativa, anche normative, vigilanza e verifica, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei ministri, relativamente alla materia delle politiche per la coesione territoriale, per il cui esercizio lo stesso Sottosegretario si avvale del citato Dipartimento.

⁵ La Cabina di regia, prevista all'articolo 1, comma 703, lettera c), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è stata istituita con DPCM 25 febbraio 2016. Essa è composta dall'Autorità politica per la coesione, che la presiede, dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con funzioni di Segretario del CIPE, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, dal Ministro delegato per l'attuazione del programma di Governo, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nonché da un Presidente di Città metropolitana designato dall'ANCI, dal Presidente della Conferenza delle Regioni, quale parte dei Presidenti di Regione designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, di cui - secondo la classificazione dell'Accordo di partenariato 2014-2020: a) due rappresentanti delle Regioni "meno sviluppate e in transizione"; b) un rappresentante delle Regioni "più sviluppate".

⁶ Nel Rapporto - le cui conclusioni sono state anticipate nel luglio 2015, ma che è stato poi presentato il 27 ottobre dello stesso anno - si sottolinea come negli anni di crisi 2008-2014 il Sud ha perso il 13%, circa il doppio del pur importante -7,4% del Centro-Nord. Il divario di Pil pro capite tra Centro-Nord e Sud nel 2014 ha toccato il punto più basso degli ultimi 15 anni, tornando, con il 53,7%, ai livelli del 2000. Nel periodo di crisi il Sud con -9,4% (dato di gran lunga maggiore a quello della Grecia: -1,7%) ha spinto al ribasso il dato nazionale (-1,1%), contro il +1,5% del Centro-Nord, determinando, in termini di Pil pro capite, che il Mezzogiorno nel 2014 scende al 53,7% del valore nazionale, un risultato mai registrato dal 2000 in poi.

SVIMEZ, *Rapporto 2015 sull'economia del Mezzogiorno*, in http://www.svimez.info/images/RAPPORTO/rapporto_2015.zip.

La vasta eco che ha accompagnato l'anticipazione dei dati del Rapporto Svimez è stata poi seguita da una crescita di attenzione nell'opinione pubblica e nei media che ha indotto il Governo ad orientare maggiormente la propria attenzione sui temi del disagio Mezzogiorno.



Prof. Gaetano Armao

determinazione l'iniziativa per il Mezzogiorno. E così, nel novembre 2015 è stato presentato il c.d. *Masterplan*⁷ con un quadro di riferimento entro il quale sono state collocate le scelte operative articolate in 16 "*Patti per il Sud*" dei quali 8 con le Regioni, 7 con le Città Metropolitane, oltre al Contratto istituzionale di sviluppo di Taranto⁸.

Gli effetti della conclusione del ciclo di programmazione 2007-2013 (come noto proiettati per un ulteriore biennio ai fini della rendicontazione, il c.d. N+2) e le spinte correlate alla flebile crescita nazionale hanno portato, invero, un leggero beneficio nel 2015⁹.

Mentre sul piano del merito della revisione costituzionale sottoposta al referendum confermativo v'è poi da osservare che le Isole, che patiscono maggiormente il crescente divario economico-sociale¹⁰, nonostante la maggiore attenzione riservata dal Parlamento europeo alla questione insulare¹¹, vedevano significativamente ridotta la propria rappresentanza nel Senato rispetto a quella delle Regioni ad autonomia differenziata del Nord¹².

Va ricordato che lo stock di risorse disponibili per la politica di coesione, comprensive delle risorse comunitarie assegnate all'Italia a valere sui due Fondi strutturali per la politica di coesione 2014-2020 (Fondo europeo di sviluppo regionale-FESR e al Fondo sociale europeo-FSE) ammonta a circa 32,2 md€, ai quali debbono aggiungersi le risorse derivanti dal cofinanziamento nazionale, a carico del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183 del 1987, nell'importo di oltre 24,5 md€, dei quali 7,4 md€ destinati dalla programmazione complementare con la delibera Cipe n. 10/2015 e le risorse del Fondo sviluppo e coesione, il cui rifinanziamento per il periodo 2014-2020 è previsto (giusta l'art. 1, commi 6-10, legge n. 147/2013¹³) nell'importo complessivo di 54,8 md€.

⁷ Il documento è consultabile in <http://www.governo.it/articolo/masterplan-il-mezzogiorno-linee-guida/2069>

⁸ I patti sono stati sottoscritti tra il presidente del Consiglio dei ministri ed i vertici delle Istituzioni interessate tra la fine di aprile e novembre 2016, per una rassegna dei patti si v. <http://www.governo.it/approfondimento/patti-il-sud/4621>

⁹ SVIMEZ, *Rapporto 2016 sull'economia del Mezzogiorno, Introduzione*, in http://www.svimez.info/images/RAPPORTO/materiali2016/2016_11_10_linee_testo.pdf, le cui previsioni confermano una lenta ripresa anche per il 2016 e 2017 per l'area meridionale.

¹⁰ Secondo Eurispes nelle due regioni insulari il 75,8% delle famiglie ha visto diminuire nel corso dell'ultimo anno il proprio potere d'acquisto, mentre il 70,5% dei residenti è costretto ad utilizzare i risparmi per poter arrivare a fine mese ed il 58,4% ha difficoltà a pagare le spese mediche, il 56,5% non ha la possibilità di rispettare i tempi di pagamento delle rate del mutuo per l'acquisto dell'abitazione, mentre il 52,8% non può pagare il canone d'affitto. Nell'ultimo triennio il prestito bancario per oltre il 50% è servito in Sicilia e Sardegna a ripianare prestiti contratti con altre banche/finanziarie e nel 68,3% dei casi per far fronte ad altri debiti accumulati, con crescente difficoltà l'accesso al credito ed il conseguente dilagare di fenomeni di usura.

Cfr. EURISPES, LabSud, *Sicilia: investire sulle infrastrutture per rilanciare il Mezzogiorno*, <http://www.eurispes.eu/content/labsud-sicilia-investire-su-infrastrutture-rilanciare-mezzogiorno>, 4. Aprile 2016.

¹¹ Sul tema dell'insularità sia consentito rinviare ai miei contributi *L'insularità fondamento dell'autogoverno*, in E. Anchustegui, G. Armao, M. Saija, *Autogoverno e autonomia*, Ragusa, 2016, 33 e ss.; e *Insularità e perequazione infrastrutturale nell'ordinamento europeo*, in http://www.strumentires.com/attachments/article/610/Armao_SRes_3_15.pdf,

¹² Questioni ormai superate dall'esito referendario, ma che sono trattate nel mio breve scritto *Le asimmetrie nella rappresentanza della revisione costituzionale*, in <http://www.nientedipersonale.com/2016/11/03/le-asimmetrie-nella-rappresentanza-della-revisione-costituzionale/>

¹³ Che ha stanziato 50 milioni per l'anno 2014, 500 milioni per l'anno 2015, 1.000 milioni per l'anno 2016; per gli anni successivi la determinazione della quota annuale è demandata alle successive leggi di stabilità e di bilancio, che compongono la manovra triennale di finanza pubblica, di cui all'articolo 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e s.m.i.



Prof. Gaetano Armao

Tale stanziamento, poi ridotto a 48,5 md€¹⁴ è destinato a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, anche di natura ambientale, sulla base di un riparto tra aree territoriali (80% per le aree del Mezzogiorno e 20% per quelle del Centro-Nord), la cui programmazione attraverso i piani operativi ed i "Patti per il sud" è stata definita, in attuazione delle forme di assegnazione stabilite dall'art. 1, comma 703, della legge 23 dicembre 2014, n.190 (legge di stabilità 2015)¹⁵, con delibere CIPE di nn. 25, 26 e 27 del 10 agosto 2016¹⁶.

In particolare, al netto delle predeuzioni operate in via legislativa nel 2014 e nel 2015, sono stati allocati con la delibera n. 25/2016 38,7 md€, mentre con le coeve delibere 26 e 27/2016 sono stati parimenti assegnati 13,4 md€ alle Regioni e alle Città metropolitane del Mezzogiorno (o Comuni capoluogo di Area metropolitana) per l'attuazione di interventi mediante appositi Accordi inter-istituzionali denominati "Patti per il Sud".

Tuttavia deve registrarsi che nel disegno di legge di bilancio per il triennio 2017-2019 (A.C. 4127-bis e A.S. n. 2611), proposto dal Governo, peraltro appena approvato in via definitiva dal Senato, il capitolo 8000 dello stato di previsione del Ministero dell'economia - su cui sono iscritte le risorse del FSC - presenta una dotazione complessiva a 3,4 md€ per il 2017, 3,9 md€ per il 2018 e 4,0 md€ per il 2019, a cui si aggiungono 35.1 md€ per il 2020 e annualità successive (comprensivi dei 10,9 md€ della quota a saldo del 20%)¹⁷.

La gran parte delle risorse per finanziare gli interventi previsti, conseguentemente, sarà disponibile soltanto dall'ultimo anno del ciclo di programmazione, con una chiara vulnerazione del principio di addizionalità dell'intervento strutturale europeo utilizzato in tal guisa quale misura sostitutiva dell'intervento ordinario di coesione economico-territoriale dello Stato. Si tratta di un significativo differimento della ravvisata esigenza di una decisa ripresa degli investimenti, condizione essenziale per rendere il *Masterplan* per il Mezzogiorno ed i "Patti per il Sud": "strumenti davvero efficaci, che

¹⁴ E ciò a seguito dell'utilizzo del Fondo a copertura di oneri recati da provvedimenti legislativi approvati nel corso del 2014 (per un importo complessivo di 4.729,5 milioni di euro), della riduzione di 40 milioni disposta dalla Tabella E della legge di stabilità 2015, dell'utilizzo del Fondo a copertura di oneri recati da provvedimenti legislativi approvati nel corso del 2015 (per un importo complessivo di 12 milioni), per la riduzione complessiva di 1.498 milioni di euro disposta dalla Tabella E della legge di stabilità 2016, finalizzata all'introduzione del credito d'imposta per il Mezzogiorno, ai sensi dei commi da 98 a 108 della legge di stabilità medesima.

¹⁵ Tale disposizione ha poi ridefinito il quadro finanziario della programmazione FSC 2014-2020 innovando riferimenti strategici, forme di governance e procedure, introducendo la previsione che l'impiego della dotazione finanziaria del FSC avvenga attraverso Piani operativi rispondenti ad aree tematiche nazionali definiti dalla Cabina di regia

¹⁶ Consultabile in http://www.cipecomitato.it/it/il_cipe/delibere/download?f=E160025.doc. Per un riepilogo del complesso piano finanziario si veda <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2015/12/30/fondo-per-lo-sviluppo-e-la-coesione-2/#finanziario>

¹⁷ L'iscrizione in bilancio della restante quota del 20 per cento (pari a 10.962 milioni) della dotazione complessiva del FSC era stata rinviata - secondo quanto precisato nella relazione tecnica al disegno di legge di stabilità 2014 (A.S. 1120) - all'esito di una apposita verifica di metà periodo (da effettuare precedentemente alla predisposizione della legge di stabilità per il 2019, quindi nella primavera-estate 2018) sull'effettivo impiego delle prime risorse assegnate. Pur non essendo ancora intervenuta tale verifica - prevista come ora detto nel 2018 - con il disegno di legge di bilancio 2017, adesso approvato, si è provveduto comunque alla iscrizione in bilancio di tale quota. Cfr. CAMERA SEI DEPUTATI, Servizio studi, *Le risorse per le aree sottoutilizzate nel disegno di legge di bilancio 2017-2019 (A.C. 4127-bis)*, Dossier n° 268 - Schede di lettura 16 novembre 2016, in <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/BIO371.pdf>.



Prof. Gaetano Armao

non si risolvano in una mera ricognizione di opere o in un mera operazione di accelerazione della spesa", e superare i gravi ritardi "delle politiche generali ordinarie, che finora sono state il vero buco nero delle politiche nel Mezzogiorno"¹⁸.

Ed in effetti i primi sintomi di ripiegamento sulla crisi economica già si avvertono nelle più recenti analisi sull'andamento del primo semestre del 2016, soprattutto con riguardo alla Sicilia. Ciò impone quindi di leggere, quella che sembrava l'interruzione della tendenza recessiva, quale mero sobbalzo dovuto ad una congiuntura economico-finanziaria non strutturale, determinato - lo si è già accennato - dalla conclusione del precedente ciclo di programmazione europea e dal positivo andamento di alcuni comparti (agricoltura e turismo)¹⁹.

Se tra il 2014 ed il 2015 si fossero combinati gli effetti della fine del precedente ciclo di programmazione ed il tempestivo avvio del nuovo, si sarebbero potute concentrare significative risorse per la coesione. Tuttavia le incertezze nell'approccio alle questioni del Mezzogiorno, la scelta di modificare l'assetto delle competenze e di trasferire alla Presidenza del Consiglio la politica di coesione (con le inevitabili disfunzioni di una simile riorganizzazione) unite ai vincoli di finanza pubblica derivanti dall'ordinamento europeo, consentono di individuare le cause dello scarso impatto delle misure volte a favorire la ripresa del Sud. E questo, correlato ai devastanti effetti della crisi economica, non poteva che trasformarsi in una forte protesta che ha trovato, anche nel referendum costituzionale, la possibilità per manifestarsi.

2. Il Mezzogiorno soffre di drammatici problemi di crescita di povertà, denatalità, emigrazione, soprattutto intellettuale, desertificazione imprenditoriale, endemica incapacità di attrarre investimenti. Ma non appaiono ancora individuate le misure adeguate per prospettare un recupero delle condizioni di crescita.

Passando ad esaminare il *Masterplan* per il Mezzogiorno, e nel suo contesto, il c.d. patto per la Sicilia²⁰, più che programmi incentrati su idee-guida di crescita e sviluppo appaiono come liste di interventi, spesso risalenti nel tempo, finanziati con risorse in gran parte già precedentemente stanziare, senza una programmazione d'insieme, carenti di innovativi criteri territoriali di allocazione.

La vicenda è emblematica di come, lungi dall'elaborare un innovativo programma di rilancio per un Sud sempre più marginale, povero, de-industrializzato, invecchiato, si utilizzano quelle che sembrano manifestarsi quali scorciatoie finanziarie su "nuovi stanziamenti", ma senza adeguatamente considerare che la gran parte degli indicatori economici per il Mezzogiorno rivelano una gravissima crisi, con qualche rimbalzo in agricoltura e la sola decisa controtendenza del turismo che beneficia della drammatica crisi politica e sociale del basso mediterraneo.

Certamente dovrebbe assumere un ruolo prioritario l'investimento nella formazione universitaria e nella ricerca di fronte al fenomeno migratorio che determina il progressivo spopolamento delle università meridionali. Come noto, infatti, queste ultime subiscono, insieme alla

¹⁸ Così ancora SVIMEZ, *Rapporto 2016 sull'economia del Mezzogiorno, Introduzione*, 5, in http://www.svimez.info/images/RAPPORTO/materiali2016/2016_11_10_linee_testo.pdf

¹⁹ Si veda al riguardo Banca d'Italia, *Economie regionali. L'economia della Sicilia-Aggiornamento congiunturale*, 11/2016, in <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2016/2016-0041/index.html>, per la quale "nella prima parte del 2016 si sono attenuati i segnali di ripresa economica emersi nel corso dell'anno precedente".

²⁰ Accordo e scheda degli interventi del "Patto per la Sicilia", come quelli per le altre Regioni e città metropolitane sono consultabili in <http://www.governo.it/approfondimento/tutti-i-patti-il-sud-firmati/4630>

L'elenco dettagliato è rinvenibile in <http://livesicilia.it/wp-content/uploads/2016/09/Patto-per-la-sicilia-elenco.pdf>. Sulla questione si veda anche la deliberazione della Giunta regionale siciliana del 10 settembre 2016, n. 301, recante: "Patto per lo sviluppo della Regione siciliana – Attuazione degli interventi e individuazione delle aree di intervento strategiche per il territorio – Approvazione".



Prof. Gaetano Armao

drastica riduzione di trasferimenti statali, un decremento delle immatricolazioni a causa dell'accresciuta propensione degli studenti a migrare verso gli atenei del Nord, soprattutto tra quelli dotati di una migliore preparazione di base ed un più consistente supporto economico familiare²¹.

Purtroppo il lungo elenco di misure (oltre mille, in un fitto elenco di 26 pagine) offre solo una risposta estemporanea. Appare carente, infatti, una linea metodologica per questi pur parziali investimenti e risultano sovrapposte micro e macro iniziative, in taluni casi evidentemente precipitate in questo contesto per assecondare le pressioni provenienti dai territori, piuttosto che determinate da una 'visione' strategica di sviluppo, ancor più necessaria di fronte alla crescente rarefazione delle risorse disponibili.

E così un primo dato emerge dalla pianificazione elaborata: non sembra si sia posto rimedio alle storture che hanno connotato le più recenti vicende di impiego delle risorse pubbliche nel Mezzogiorno, abbandonando il vecchio sistema caratterizzato da una eccessiva frammentazione delle decisioni di spesa ed un'estensione a dismisura della frontiera degli interventi, aggravate dai crescenti limiti della capacità amministrativa²².

Al contrario, forme di sostegno alla produzione assumono un rilievo marginale sia sul piano qualitativo che quantitativo. Ed in tal senso la modesta entità delle risorse dedicate alla fiscalità di sviluppo (soltanto 30 mil€), fondamentale per favorire la nascita di nuove imprese ed attrarre investimenti, risulta emblematica se riguardata alla stregua del complessivo stock di risorse assegnate al programma. Basti pensare che nel recente passato la Regione siciliana, con proprie risorse, ha strutturato e finanziato nel 2011 il credito d'imposta per gli investimenti²³ con uno stanziamento di 120 mil€, innescando positivi effetti sull'economia e sull'occupazione regionale.

Come pure non può non sottolinearsi l'incongruità delle risorse destinate a costituire il fondo di rotazione per la progettazione, essenziale per garantire la "cantierabilità" delle infrastrutture²⁴, che

²¹ G.Viesti, *Elementi per un'analisi territoriale del sistema universitario italiano*, Working Papers RES, 2/2015, in http://www.resricerche.it/media/wp/wp_res_n_2_15.pdf; e più recentemente l'indagine di Banca d'Italia I. De Angelis, V. Mariani, F. Modena, P. Montanaro, *Immatricolazioni, percorsi accademici e mobilità degli studenti italiani*, Roma, 2016, in https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2016-0354/QEF_354_16.pdf

Oltre il 50% del calo degli immatricolati è concentrato nel Mezzogiorno (-37.000 dal 2003-04 al 2014-15); maggiore è la quota di studenti che abbandona gli studi universitari dopo il primo anno (il 17,5% al Sud, contro il 12,6% al Nord e il 15,1% al Centro), la diminuzione del personale docente di ruolo è stata del 18,3% nel solo Mezzogiorno ed un terzo dei giovani meridionali si iscrive nelle università del centro-nord.

²² Così C. Trigilia, *Fondi europei e politiche di sviluppo: nuove strategie sono necessarie*, in http://www.strumentires.com/index.php?option=com_content&view=article&id=459:fondi-europei-e-politiche-di-sviluppo-nuove-strategie-sono-necessarie&catid=48:fondi-europei&Itemid=158

²³ L.r. 17 novembre 2009, n.11 e l.r. 5 dicembre 2013, n. 21, per un'articolata analisi di tale misura di incentivazione v. AA.VV., *Divari manifatturieri e strumenti di politica industriale*, Milano, 2013.

²⁴ Quella del fondo di rotazione per la progettazione, essenziale per garantire la più agevole cantierabilità delle opere pubbliche, è una lunga vicenda. La prima iniziativa risale alla l.r. 10 del 1993 che introdusse l'art. 5 *ter* alla l.r. n. 21 del 1985, l'innovativo istituto tuttavia non trovò applicazione tanto da essere riveduto dall'art. 43 della l.r. n.2 del 2002 e con la previsione di uno stanziamento di 15 mn€. Anche questa normativa ha stentato a trovare applicazione, soprattutto per motivi di ordine finanziario, tanto che con l'art. 31 della l.r. n.6 del 2009 si è offerta una nuova e più puntuale disciplina che ha rinvenuto la copertura finanziaria nei fondi FAS destinati alla Sicilia per 150mn€, fondi che tuttavia non poterono essere utilizzati per la decisione del governo statale di bloccare l'assegnazione facendoli confluire nel FSC nel 2011. Va ricordato che con decreto interassessoriale (Infrastrutture e mobilità ed Economia) del 20 giugno 2010, n. 17 sono state dettate disposizioni applicative della normativa richiamata.



Prof. Gaetano Armao

ammonta a soli 10 ml€ (ai quali si aggiungono 500ml€ con analogo finalità, ma destinati alla prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico)²⁵.

La circostanza, poi, che la gran parte degli investimenti risulti già assegnata dalla programmazione statale alla Sicilia (con recupero di fondi già attribuiti nel ciclo 2007-2013 o dal CIPE già nel 2012), impone di riconsiderarne l'impatto finanziario. È indiscutibile, infatti, che si tratta in buona parte delle stesse risorse che dopo la paralisi degli ultimi anni avrebbero dovuto essere spese e che vengono adesso riprogrammate allungando i tempi di realizzazione di opere ed iniziative. Addirittura si rinvergono interventi di poche migliaia di euro per il restauro di addobbi sacri accanto ad interventi non meno marginali finanziati ai sensi dell'art. 38 dello Statuto regionale siciliano (e quindi con risorse di sicura pertinenza regionale)²⁶

Come già ha puntualizzato Gianfranco Viesti²⁷, se appare utile una ricognizione degli interventi già previsti e finanziati, fatta congiuntamente fra amministrazioni centrali e locali e la condivisione delle priorità e delle reciproche responsabilità, tuttavia l'intero piano di spesa manca del tutto di "addizionalità" delle risorse (gli interventi finanziari strutturali devono ritenersi aggiuntivi e non possono sostituirsi a quelli della politica ordinaria dello Stato membro).

In altre parole, lo Stato, da un lato, ha sostanzialmente ridotto la spesa ordinaria per la perequazione infrastrutturale,²⁸ dall'altro, utilizzai fondi strutturali per coprire gli effetti di questo drastico contenimento finanziario.

In tal senso anche la Commissione UE, interpellata sul punto, ha rilevato alcuni profili di tale patologia italiana, riservandosi tuttavia di intervenire nella valutazione ex post del ciclo di spesa dei fondi strutturali 2007-2013²⁹.

Va infine registrata la carenza di collegamento tra il *Masterplan* ed il Fondo europeo per gli investimenti strategici (il c.d. "*Piano Juncker*") che dovrebbe rilanciare la crescita³⁰. Si pensi che i 300

²⁵ Sulle vicende che hanno condotto alla riforma delle misure di coesione in Italia tra il 2001 ed il 2012 sia consentito rinviare al contributo collettaneo da me curato *Federalismo fiscale e perequazione: l'autonomia della responsabilità*, Roma, 2013.

²⁶ Come noto l'art. 38 dello Statuto regionale, stabilisce un contributo solidarietà nazionale annuale a carico del bilancio dello Stato da impiegarsi "in base ad un piano economico, nella esecuzione di lavori pubblici", e quantificato in modo da "bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto della media nazionale". Sulla controversa ed ormai consolidata inapplicabilità di questa disposizione ed all'ampia dottrina in merito sia consentito rinviare al mio contributo *La perequazione infrastrutturale, il federalismo fiscale e l'autonomia della responsabilità*, in *Federalismo fiscale e perequazione: l'autonomia della responsabilità*, cit., 143 e ss.

²⁷ Dello studioso si veda *Masterplan per il Mezzogiorno. Spunti critici sui contenuti*, in http://www.strumentires.com/index.php?option=com_content&view=article&id=646:masterplan-per-il-mezzogiorno-spunti-critici-sui-contenuti&catid=17:mezzogiorno&Itemid=63, ma anche *Imparare dal passato per migliorare le politiche pubbliche. Il caso dei fondi europei 2014-20*, in http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2020&Itemid=141

²⁸ Secondo le stime della Banca d'Italia, tra il 2000 e il 2008, i flussi redistributivi in termini reali verso il Mezzogiorno sono stati pari in media a circa 56 miliardi di euro all'anno (3,9 per cento del PIL nazionale), con variazioni di anno in anno contenute. Nel biennio 2009-2011, la forte flessione del prodotto e la crescita dei flussi redistributivi netti (saliti a oltre 60 miliardi all'anno), ne hanno addirittura innalzato l'incidenza al 4,4 per cento del PIL. Tali flussi si sono successivamente ridotti sensibilmente, fino a circa 44 miliardi nel 2012 (3,2 per cento del PIL), così Banca d'Italia, *Economie regionali. L'economia delle regioni italiane Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, Roma, 2014, 51.

Anche se va ricordato che la massiccia riduzione degli investimenti a partire dal 2008 ha riguardato l'intero Occidente (<http://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Capital%20Projects%20and%20Infrastructure/Our%20Insights/Bridging%20global%20infrastructure%20gaps/Bridging-Global-Infrastructure-Gaps-Full-report-June-2016.ashx>).

²⁹ Il documento è consultabile nel blog *Il federalismo visto da Sud* www.armao.eu



Prof. Gaetano Armao

mil€ di risorse assegnate a Trenitalia per l'acquisto di materiale rotabile sono destinati solo a Lazio, Liguria, Veneto, Piemonte e Toscana, mentre dei 500mil€ stanziati per la banda larga solo il 30% sarà impiegata nel Mezzogiorno, nonostante in quest'area si registri il maggior ritardo nell'ammodernamento della rete³¹.

Se come dimostrano le recenti *'Lezioni sul meridionalismo'*, curate da S. Cassese³², il paradigma del dualismo costituisce ormai una *"semplificazione non più corrispondente alla realtà"*, proprio per il demoltiplicarsi dei divari del Mezzogiorno, tuttavia consolidare questo assetto con disequilibri e ritardi negli investimenti non può che appesantire tali divari, incidendo sulla coesione del Paese e sulla sua stessa capacità competitiva.

In questo contesto, poi, le poche seppur oggettive novità del *Masterplan* sulla razionalizzazione organizzativa e l'accelerazione della spesa, incrociano la situazione di stallo degli appalti determinati dal varo di una riforma del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) ancora impantanata nell'attuazione e, come precisato dai dati più recenti, paralizzante per il settore degli appalti di lavori e forniture³³.

Di conseguenza dopo le recenti misure, piuttosto che un approccio sbrigativamente risolutivo sul tema del Mezzogiorno, dovrebbe prevalere la cautela e la capacità di adottare strumenti correttivi.

Qualche anno orsono E. Felice, in un noto libro di storia economica, analizzava le cause che hanno determinato i ritardi del Sud³⁴. Gli ultimi anni di drastica riduzione della spesa statale per investimenti, le gravi incertezze che hanno connotato le politiche per il Meridione, ma soprattutto lo smarrimento di una strategia di sviluppo, devono indurre a chiederci cosa occorre fare affinché i forti segnali di disagio possano trovare una tempestiva risposta che costituisca un'alternativa reale alla protesta ed alla disperazione che sembrano prevalere nella società meridionale.

³⁰ In http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/italy-ip-state-of-play-may-2016_en.pdf sul quale v. G. Pennisi, *Il Piano Juncker. Politiche e criteri d'investimento per le infrastrutture*, in Astrid-Rassegna, n. 7/2015.

³¹ E così nell'elenco approvato dalla Commissione UE - quasi a contraddistinguere emblematicamente il livello di innovazione delle politiche di sviluppo per l'Isola, per decenni connotate da preminenza della trasformazione di prodotti petroliferi - l'unico intervento per la Sicilia risulta quello destinato alla Raffineria di Milazzo (per 110 mn€).

³² Così S. Cassese, *Le questioni meridionali*, in Id, *Lezioni sul meridionalismo*, cit., 9 e ss. il quale richiamando i recenti approdi della ricerca evidenzia: *"gli indicatori della qualità delle istituzioni, ricostruiti provincia per provincia italiana, provano che tutte le province del Sud sono notevolmente distanziate da quelle del Nord. L'indice dei livelli di corruzione, della burocratizzazione, dell'organizzazione dei servizi pubblici, della dotazione di infrastrutture e delle condizioni di sicurezza presenta al Sud valori inferiori rispetto a quelli del Nord. La distanza è maggiore nei casi delle regioni Calabria, Sicilia, Campania, Molise; minore in quelli delle regioni Abruzzo, Puglia, Basilicata e Sardegna. Istituzioni deboli producono scarso sviluppo economico. E i pur cospicui interventi speciali dello Stato, iniziati qualche decennio dopo l'Unità e durati un secolo, fino all'istituzione degli enti regionali, nel 1970, non sono riusciti a incidere sulla qualità delle istituzioni, che non è determinata soltanto da leggi e da uomini, ma anche da costumi, da contesti e da culture diffuse."*

³³ http://www.lavoripubblici.it/news/2016/09/LAVORI-PUBBLICI/Codice-appalti-Provvedimenti-attuativi-con-ritardi-difficilmente-comprensibili-e-non-giustificabili_17436.html

Sull'inferenza nel ritardo nella spesa dei fondi strutturali al Sud della lentezza dei lavori pubblici v. G. Viesti, *Fondi strutturali, opere pubbliche, Mezzogiorno. Dov'è il problema?*, in http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2101&Itemid=141 c

³⁴ E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, Bologna, 2013.