

Una logica “di sistema” per il rilancio competitivo del Mezzogiorno e del Paese

Intervento di Riccardo Padovani, Direttore della SVIMEZ¹

Arcavacata di Rende (Cosenza), 16 Settembre 2015

XXXVI Conferenza AISRe: *L'Europa e le sue regioni. Disuguaglianze, capitale umano, politiche per la competitività*

Terza Sessione Plenaria: *Politiche per la competitività regionale e territoriale. Il sistema paese e il Mezzogiorno*

1. Siamo molto lieti, come Associazione - e lo dico anche a nome del Prof. Giannola, che purtroppo non ha potuto essere qui per impegni istituzionali - di questa occasione di confronto, a conclusione dei lavori della XXXVI Conferenza AISRe. E, tanto più dopo le Anticipazioni dal *Rapporto SVIMEZ 2015* sui principali andamenti economici e sociali, diffuse a fine luglio, e dopo il dibattito acceso che ne è scaturito (non sempre informato, in verità, nemmeno sulle nostre attività), ci fa piacere poter offrire alla discussione odierna non solo alcuni elementi di analisi, ma anche alcune indicazioni circa le direttrici di intervento che la SVIMEZ propone (e che saranno illustrate in sede di presentazione del *Rapporto* stesso, a fine ottobre) per contribuire alla riflessione sulla strategia di sviluppo necessaria per superare il dualismo territoriale italiano; strategia che dopo molto tempo sembra finalmente essere tornata al centro dell'attenzione pubblica e dell'agenda del Governo.

Il primo punto che vorrei da subito riproporre all'attenzione è che – secondo la linea di pensiero seguita dal nuovo meridionalismo sin dal secondo dopoguerra, e che a nostro avviso resta oggi più che mai valida - si tratta di una strategia che, per essere effettivamente tale, non può che essere parte integrante di una strategia *nazionale* per lo sviluppo dell'intero Paese; una strategia che deve ispirarsi oggi a *una logica “di sistema” per il rilancio competitivo del Mezzogiorno e del Paese*.

La necessità, di riavviare nel Paese una dinamica di convergenza, infatti, non è solo una sfida, ma è una condizione per una ripresa del Sistema Italia durevole nel tempo: le economie delle due macro-aree del Paese sono fortemente integrate e, anche sul piano strettamente economico, nessuna delle due può fare a meno dell'altra.

¹ Elaborato con la collaborazione di Giuseppe Provenzano, ricercatore esperto SVIMEZ.

E' l'Italia tutta, del resto, ad aver visto allargarsi nello scorso settennio la forbice della crescita con l'economia europea (**Fig. 1**): dall'inizio della crisi l'UE a 28 è cresciuta di circa 0,7 punti percentuali cumulati, quella italiana ne ha persi 8,7, mentre nell'Eurozona la perdita è stata del -0,9%.

Il ritardato aggancio alla ripresa – intervenuto per la nostra economia solo nella seconda metà del 2014 -è in parte spiegato da politiche di bilancio restrittive collegate agli sforzi di risanamento del debito pubblico, che hanno influito negativamente sull'andamento dei consumi privati. (**Fig. 2**) A queste si affiancano, però, anche cause di più lungo periodo, relative all'andamento negativo della produttività e quindi della competitività internazionale del Paese, che sono all'origine del divario di crescita negativo rispetto ai principali paesi europei, che da oltre un quindicennio appare una caratteristica dell'economia italiana.

In Italia, dall'inizio della crisi al 2014, la dinamica cumulata del prodotto per unità di lavoro è stata negativa (-0,6% m.a.), mentre l'Unione europea (a 28 paesi) nel suo complesso ha fatto registrare un andamento ancora positivo (+0,3% m.a.), pur se in decelerazione rispetto al forte incremento del periodo pre-crisi.

2. Inoltre, la crisi restituisce un Paese ancor più diviso e diseguale. La flessione dell'attività produttiva è stata molto più profonda ed estesa nel Mezzogiorno, con effetti negativi che appaiono non più solo transitori ma strutturali. La crisi ha depauperato le risorse del Sud e il suo potenziale produttivo: la forte riduzione degli investimenti ha diminuito la sua capacità industriale, che, non venendo rinnovata, ha perso ulteriormente in competitività. La lunghezza della recessione, la riduzione delle risorse per infrastrutture pubbliche produttive, la caduta della domanda interna sono fattori che hanno contribuito a indebolire fortemente l'apparato economico delle regioni del Mezzogiorno colpendo non solo le imprese inefficienti, ma lambendo anche imprese sane e tuttavia non attrezzate a superare una crisi così lunga e impegnativa.

L'uscita dalla crisi non è semplice. Questo perché la spinta della domanda estera, che sta attualmente trainando la ripresa del Centro-Nord, ha nel Sud un peso assolutamente modesto. Al contrario, al livello della domanda interna resta estremamente debole, per effetto della più forte contrazione dei consumi e del crollo della spesa per investimenti.

Quello che è certo, a nostro avviso, è che la riduzione degli squilibri strutturali di produttività e di competitività che impediscono la convergenza, non può essere certo

affrontata all'interno di una prospettiva di carattere congiunturale e in una cornice di austerità che deprime gli investimenti. Affidare il recupero dei divari, come è avvenuto e come discende dall'attuale impostazione tuttora prevalente in sede europea, solo al meccanismo delle svalutazioni interne, con una politica di riduzione dei costi e dei prezzi e alle riforme di liberalizzazione dei mercati interni ha finito per aggravare gli squilibri strutturali e i divari competitivi tra le aree deboli e quelle più forti dell'Euro zona. I deficit di competitività e di produttività devono essere affrontati, invece, con una politica coordinata di investimenti, in Europa, in Italia e nel Sud. In breve, serve una *politica attiva di sviluppo*.

Qui occorre, insomma, chiarire un concetto. Le condizioni e sfide per la ripartenza del Paese possono, a nostro avviso, trovare risposta solo nel campo dello *sviluppo*, presupposto di qualsiasi ipotesi di *crescita*. Finora, invece, c'è stato nel Paese un grande silenzio su questo tema, mentre l'attenzione è stata rivolta prevalentemente verso i segnali di una ripresa congiunturale a cui "agganciarsi". Ma questo tipo di ripresa, nonostante i segnali, tutt'altro che trascurabili, che stiamo registrando - penso agli ultimi dati Istat sulle previsioni di crescita, e soprattutto a quelli sul mercato del lavoro -, presenta un'intensità ancora troppo bassa, che rende non facile né scontato il ritorno dell'economia meridionale e quindi del Paese, ai livelli pre-crisi. Del resto, a quale crescita guardiamo? Al sostanziale "stato di quiete" pre-2008 con una crescita media annua (mi riferisco al 2001-2007) del Centro-Nord dell'1,3%, e del Sud dello 0,6%, metà e un quarto, rispettivamente, della media dell'Ue a 27 (+2,3%)?

3. Si capisce che l'obiettivo dello sviluppo possa apparire oggi troppo ambizioso e irrealistico, dopo tutti questi anni di crisi. Ma per noi non è così, anche se – o, forse, proprio perché – dobbiamo fare i conti fino in fondo con quello che è avvenuto. Vediamo. Dalle analisi ormai note e condivise (non solo le nostre, per intenderci), emerge un quadro non più solo somma di variazioni congiunturali negative, ma di mutamenti strutturali del profilo economico e sociale del Mezzogiorno.

Non è questa la sede per richiamare i dati sugli andamenti che abbiamo anticipato e che presenteremo nel dettaglio a fine ottobre con la pubblicazione del Rapporto annuale. Ne cito solo alcuni, che mi sembra comunque opportuno evidenziare, in quanto ineludibile prodromo per la definizione del ruolo e della portata che una rinnovata politica di sviluppo dovrebbe assumere per conseguire un significativo impatto.

Non avendo beneficiato della ripresa europea registrata anche al Centro Nord nel biennio 2010-2011, l'economia delle regioni meridionali (**Fig. 3**) ha affrontato nel 2014 il settimo anno di crisi ininterrotta: dal 2007 il prodotto in quest'area si è ridotto del -13%, quasi il doppio della flessione registrata nel Centro-Nord (-7,4%). Le regioni del Sud hanno risentito non solo dello stimolo relativamente inferiore rispetto al resto del Paese della domanda estera, ma anche della riduzione della domanda interna, associata anche al calo della loro competitività sul mercato nazionale, che ha riguardato sia la spesa per consumi - la cui flessione è attribuibile, per parte importante, al calo dei consumi pubblici - sia la spesa per investimenti, che si è ridotta ulteriormente più che nel resto del Paese.

(Fig. 4) Se si esamina il dato cumulato dei sette anni di crisi, dal 2008 al 2014, la riduzione del PIL risulta per quasi tutte le regioni meridionali – ad eccezione del solo Abruzzo (-6,9%) – di entità assai forte: si va da oltre il -22% in Molise, al 16,3% in Basilicata, ad un minimo del -12% in Puglia e Sardegna e del -11,4% in Calabria.

(Fig. 5) Il divario di sviluppo tra Nord e Sud in termini di prodotto pro capite ha così ripreso ad allargarsi, pur in presenza di una riduzione della popolazione meridionale: nel 2014 è tornato al livello del 2001, con un differenziale negativo di oltre 46 punti percentuali.

L'allargamento dei divari tra le aree del Paese si amplifica ulteriormente guardando al mercato del lavoro. **(Fig. 6)** Delle circa 811 mila unità perse nella crisi, ben 576 mila sono nel Mezzogiorno, dove si concentra oltre il 70% delle perdite occupazionali complessive a fronte di una quota del totale degli occupati che ormai vale poco più di un quarto.

(Fig. 7) Tra il 2008 e il 2014 la riduzione cumulata degli investimenti fissi lordi è arrivata nel Sud al 38,1%, 11 punti in più che nel del resto del Paese (-27%). La caduta ha interessato tutti i settori dell'economia, assumendo una dimensione particolarmente ampia nell'industria in senso stretto, come vedremo meglio dopo, crollata al Sud nel periodo di crisi 2008-2014 addirittura del 59,3%, una riduzione tre volte maggiore rispetto a quella, pur grave, del Centro-Nord (-17,1%).

4. A fronte di questi numeri – e scusatemi ancora se ho ripetuto dati che molti di voi conoscevano – il punto sul quale concentrarsi è, credo, per tutti noi di procedere nella direzione di come si possa realizzare una positiva forte discontinuità. Noi crediamo che ciò sia possibile, ammaestrati anche da quella straordinaria esperienza di

discontinuità che, tra gli anni '50 e la metà dei '70 del secolo scorso, deliberatamente modificò la struttura economica e sociale del Paese grazie proprio ad una strategia di intensa politica dell'offerta, mirata ad assegnare al Mezzogiorno il ruolo di fulcro dello sviluppo italiano (i cui strumenti furono la Cassa, le politiche di incentivazione e il sistema delle imprese a partecipazione statale).

Non si tratta certo di ripetere, schematicamente e irrealisticamente, le soluzioni e gli strumenti di sessant'anni fa, ma di mutuare un'impostazione meridionalista che si ponga il problema della modernizzazione del Paese e del suo riposizionamento competitivo.

Il recupero di una logica “di sistema”, di una “logica industriale” non ridotta al solo mercato – perché molto in essa contano gli investimenti a rendimenti differiti e la progettazione a lungo termine – quale quella allora praticata, può consentire, anche oggi, di aggredire i nodi del declino italiano. Il filo conduttore non può che essere una *politica attiva di sviluppo*, nell'ambito di un disegno di cui lo Stato divenga responsabile come “regista”, e non come pura entità di spesa o solamente come garante del funzionamento dei mercati. L'esigenza di governare i mercati, per dare loro i segnali, fornire punti di appoggio ai quali affidare l'innesto di nuovi meccanismi di convenienza, è una estrema urgenza, finalizzata ad attivare processi che debbono essere inclusivi, capaci di rimettere in moto il sistema secondo una logica individuazione degli interessi convergenti delle parti. Non è certo per una preconcepita propensione a sostituirsi ai mercati che la strategia va definita, al contrario: è per creare spazio ai mercati del futuro che debbono essere oggi fissati i lineamenti di una politica di sviluppo.

Questa politica dovrebbe puntare prioritariamente su una ripresa del processo di industrializzazione del Sud, come elemento catalizzatore della crescita, con un rovesciamento della tendenza che negli anni della crisi ha visto contrarsi il tessuto manifatturiero meridionale, ancora largamente sottodimensionato e diminuire il suo livello medio di capacità competitiva.

5. Gli effetti della crisi, che ha acuito i problemi strutturali dell'apparato industriale italiano, si sono rivelati fortemente asimmetrici, colpendo più intensamente il Mezzogiorno.

(Fig. 8) Nel settennio 2008-2014, il settore manifatturiero meridionale ha manifestato una caduta del prodotto del -34,8%, di entità più che doppia rispetto a

quella del Centro-Nord, pari al -13,7%. Nello stesso periodo la flessione cumulata del comparto manifatturiero è stata per l'Ue a 28 di appena il -3,2%.

L'entità della contrazione del prodotto è dunque tale che non può essere riconducibile al tradizionale “*haircut*” che, nelle fasi negative del ciclo, espelle dal mercato le imprese inefficienti e lascia spazio a quelle più efficienti e produttive. Si tratta piuttosto di una erosione profonda della base produttiva, che ha espulso dal mercato anche imprese sane ma non attrezzate a superare una crisi così lunga e impegnativa.

Uno dei lasciti più pesanti della fortissima caduta degli investimenti fissi lordi verificatosi nell'industria del Sud negli anni della crisi è il forte depauperamento del potenziale produttivo dell'industria meridionale. **(Fig. 9)** Nel 2014, nel Sud la perdita di capacità produttiva (intesa come valore aggiunto per abitante ottenibile con la piena utilizzazione degli impianti) rispetto ai suoi livelli pre-crisi ha superato i 30 punti percentuali, a fronte di una flessione di circa il 17% nel Centro-Nord e di poco superiore al 5% nella media dell'Euro Zona: capacità produttiva che, non essendo rinnovata, ha perso ulteriormente in competitività.

Un così massiccio fenomeno di disinvestimento ha fatto progredire i processi di “desertificazione industriale” e al tempo stesso di *downsizing* del Sud. Il ridimensionamento della base industriale del Mezzogiorno è particolarmente evidente considerando il calo del peso dell'industria in senso stretto sul valore aggiunto totale dell'economia dell'area (dal 10,7% del 2007 all'8% del 2014, a fronte del 17,9% del Centro-Nord), sempre più distante dall'obiettivo del 20% fissato dalla Commissione nella nuova strategia europea di politica industriale. I dati dell'ultimo Censimento, inoltre, pongono in luce il progredire di un processo di frammentazione del sistema manifatturiero meridionale (la diminuzione della dimensione media delle unità locali, l'aumento del peso, in termini di occupati, delle “micro” imprese, forte riduzione della numerosità degli impianti di grande dimensione).

(Fig. 10) Tra il 2008 e il 2014, nel settore manifatturiero del Sud, si è registrata una netta caduta della produttività, di entità superiore ai diciotto punti percentuali (-18,2%), a fronte di una sostanziale stabilità (-0,3%) nel resto d'Italia. Mentre tra il 2000 e il 2007 il livello relativo della produttività del manifatturiero meridionale si era mantenuto su livelli superiori al 70% di quello delle regioni più avanzate del Paese, a partire dal 2008 è andato via via riducendosi, fino ad attestarsi intorno al 58% nel 2014.

L'aumento del divario territoriale di produttività è stato tanto intenso da

sterilizzare una dinamica del costo del lavoro più contenuta nel Mezzogiorno (+7,8%, nel periodo 2008-2014, contro il +14,7% del Centro-Nord). Di conseguenza, il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) ha fatto segnare nell'ultimo settennio un incremento del +31,9% nel Mezzogiorno, pari a oltre il doppio di quello registrato nel Centro-Nord (+15,1%). Il CLUP del Mezzogiorno è arrivato così a toccare nel 2014 un livello superiore, rispetto al Centro-Nord, di quasi 28 punti percentuali.

Di fronte al rischio che la pesante crisi degli ultimi anni possa trasformarsi in un processo di progressiva desertificazione industriale, ancor più che in passato, appare in tutta evidenza la necessità di mettere rapidamente in campo una politica industriale "attiva", che contribuisca a determinare una decisa inversione di marcia.

La netta caduta dell'intervento pubblico a sostegno delle imprese in questi ultimi anni è stata fortemente asimmetrica sotto il profilo territoriale, avendo colpito principalmente le regioni meridionali (**Fig. 11**). Tra il 2008 e il 2013, mentre le agevolazioni concesse alle imprese del Centro-Nord, sono diminuite del -17% (da 3,2 a 2,6 miliardi di euro), quelle destinate al Mezzogiorno sono crollate del -76% (da 5,5 a 1,3 miliardi di euro). Di conseguenza, la quota del Sud sul totale delle agevolazioni ripartibili territorialmente si è pressoché dimezzata, passando dal 63,5% del 2008, al 33,2% del 2013.

Non è più rinviabile, dunque, l'opzione che punti ad una politica industriale per il Sud che, oltre a favorire l'adeguamento e la ristrutturazione del sistema produttivo esistente – in particolare della componente delle piccole e medie imprese, largamente prevalenti nel sistema industriale meridionale, - sia volta a sostenere l'ulteriore crescita del sistema industriale, caratterizzato da un apparato largamente sottodimensionato. A tal fine, è necessario che la politica industriale nazionale – per la quale è urgente un vigoroso rafforzamento – sia adeguatamente articolata a livello territoriale, in modo da tenere già essa conto degli specifici *deficit* strutturali del Mezzogiorno. E che ad essa torni ad affiancarsi anche una specifica politica nazionale regionale, avente per obiettivo lo sviluppo del sistema industriale meridionale.

Gli obiettivi sono largamente noti, e tutti convergenti ad una necessaria riqualificazione del modello di specializzazione produttiva del Sud: l'innalzamento delle dimensioni medie e il sostegno ai processi di aggregazione delle imprese; il rafforzamento della ricerca, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico; l'aumento del grado di apertura verso l'estero e il rilancio delle politiche di attrazione.

Quanto alle caratteristiche della politica industriale da mettere in campo, accanto

ai necessari interventi di carattere automatico e di sostegno generale al rilancio del processo di accumulazione delle imprese (in particolare, i crediti di imposta) sono da privilegiare strumenti di intervento attivi e selettivi, volti a favorire i processi di trasformazione strutturale delle imprese ed a promuovere e integrare le filiere produttive, anche in vista di un loro inserimento nelle c.d. *global value chain*. La sfida principale è quella di prefigurare una strategia di medio-lungo termine di “infittimento ragionato” della matrice produttiva meridionale e di riqualificazione del modello di specializzazione.

Il perseguimento degli obiettivi appena richiamati dovrà fondarsi su una necessariamente massa critica di risorse e su una strutturale continuità e coerenza degli interventi, ponendo fine alla fase di pressoché totale sospensione della politica industriale verificatasi nel Paese e soprattutto al Sud, proprio in concomitanza con la crisi dal 2007 in poi.

Insomma, si tratta di ricostruire una gamma di interventi ampia, differenziata e adeguatamente dotata sotto il profilo finanziario. **(Fig. 12)** In questa opera di vera e propria “ricostruzione” delle politiche industriali, dopo la “ritirata” degli ultimi anni, sarà bene guardare anche all’esperienza degli altri paesi europei (anche quelli di impostazione più liberista come il Regno Unito), dove a partire dai primi anni 2000 le politiche industriali hanno riacquisito un ruolo centrale, articolandosi in funzione di visioni di lungo periodo e di grandi obiettivi strategici nazionali da raggiungere, arricchendo anche la gamma delle misure - in particolare di quelle a favore delle PMI.

Una particolare importanza, in tale prospettiva, andrà riservata alle politiche di attrazione di nuovi investimenti esterni, ed in particolare all’utilizzo di adeguati strumenti di *fiscalità di vantaggio* (o meglio *di compensazione*), un tema questo sul quale tornerò brevemente nel seguito, con riferimento all’attuale contesto europeo.

6. Per realizzare una strategia di sviluppo di ampia portata, prima di tutto, però, è fondamentale ripristinare a scala nazionale il ruolo degli investimenti pubblici per la crescita.

(Fig. 13) Alla caduta complessiva dell’accumulazione ha infatti contribuito non poco la grave compressione della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, consumatasi soprattutto a danno del Mezzogiorno. A livello nazionale, la spesa pubblica in conto capitale (a prezzi costanti 2014) è diminuita, dal 2001 a oggi, di 17,3 miliardi di euro. Fatto cento il livello complessivo del 2001, dopo

aver registrato prima della crisi (2007) un livello di circa il 98,7%, è declinata fino ad arrivare al 72,7% nel 2013. Mentre al Centro-Nord, il livello della spesa complessiva è sceso nel 2013 all'80,4% rispetto al 2001, (dopo aver toccato il 108,2% del 2007), nel Mezzogiorno il declino costante, accentuato gravemente dalla crisi, ha portato ad un livello di circa 39 punti percentuali al di sotto del 2001 (9,9 miliardi di euro in meno).

Il calo della spesa pubblica in conto capitale al Sud è in larghissima parte dovuto alla contrazione della componente dei trasferimenti di capitale (a favore delle imprese pubbliche e private) che, tra il 2001 e il 2013, ha fatto registrare un calo di oltre 6,2 miliardi di euro, pari a circa il -52%. La contrazione è stata essenzialmente guidata dalla caduta dei trasferimenti per incentivi alle imprese private. Ma questo calo non è stato in alcun modo compensato da un incremento degli investimenti diretti pubblici, che anzi nel Mezzogiorno fanno registrare, tra il 2001 e il 2013, una riduzione di circa 27 punti percentuali.

L'elemento di maggiore debolezza dell'attività di investimento nel Mezzogiorno resta *la spesa ordinaria*, con una quota sulla spesa complessiva del Paese che nel 2012 (gli ultimi dati disponibili, in attesa dell'aggiornamento del QFU), pur in crescita rispetto agli anni precedenti (22-23%) non ha raggiunto neppure il 28%, restando nettamente al di sotto del "peso" del Mezzogiorno (34,3% di popolazione).

Bastano queste cifre, al di là di ogni disputa teorica, a spiegare perché la SVIMEZ sia tra quanti individuano nella ripresa degli investimenti, pubblici e privati, crollati negli ultimi anni, i capisaldi di una strategia di sviluppo.

7. Per entrare nel merito di tale strategia, la nostra Associazione nel corso degli ultimi anni è andata proponendo alcune direttrici di intervento prioritarie ritenute utili ed urgenti per far fronte all'emergenza occupazionale e per riprendere il processo di sviluppo del Sud; direttrici che non sono parti separate di un'azione di sviluppo, bensì ambiti fortemente interconnessi tra loro. Via via, questi temi sono entrati nel dibattito, e speriamo che trovino adeguato spazio – come, a dire il vero, pare – tra le priorità del Governo nell'annunciato Piano per il Sud.

Per affrontare la crisi di competitività del Sud e dell'intero Paese, occorrerebbe, infatti, un programma di azioni di sviluppo articolato su precisi temi prioritari ed unificanti – i cosiddetti *drivers*, motori dello sviluppo – in una prospettiva mediterranea e di rinnovata politica attiva di sviluppo: oltre al rilancio di una coerente e moderna politica industriale- su cui mi sono appena soffermato - logistica, energie rinnovabili,

rigenerazione urbana e ambientale, agroalimentare e agroindustria, governo delle acque, politica industriale e ricerca e innovazione.

Sulla logistica, al di là degli slogan, vediamo qual è lo scenario. In Europa cresce una richiesta molto forte di una politica euro-mediterranea che non ci vede protagonisti; ci si chiede di non continuare a guardare alla Baviera ma al Mediterraneo che non è solo acqua, ma economia del mare; un assoluto nostro punto di forza solo marginalmente al centro delle attenzioni pubbliche e che invece solo uno Stato regista può mettere completamente a frutto e a regime. A ben vedere il tema non è il ribilanciamento Nord-Sud dell'Italia, bensì quello dell'Unione Europea. Riteniamo che contribuire da protagonisti a definire e ad attivare una strategia euro-mediterranea sia il nocciolo intorno al quale ragionare; un discorso di sistema Nord-Sud, che rappresenterebbe davvero cambiare verso.

Il perché è semplice: il Mediterraneo è tornato al centro degli scambi tra Estremo Oriente ed Europa. Cosa non da poco, l'Europa è ancora il più grande mercato mondiale. Per il Mediterraneo passa oltre il 30% degli scambi mondiali, quota destinata a crescere con il raddoppio ormai prossimo del Canale di Suez. La stragrande maggioranza di questi flussi passa lungo le nostre coste, e ci vogliono cinque giorni di navigazione in più per raggiungere i porti del *Northern range* (Rotterdam, Amburgo), dove però evidentemente a tutt'oggi conviene ancora andare. Allora se non facciamo in modo di rendere conveniente il fatto che la più ovvia e diretta via di accesso all'Europa da Oriente sia da Sud; e che da Sud ci si possa spingere convenientemente anche al Nord, allora parlare di euro-mediterraneo rimane un discorso astratto, dimezzato al solo, pur se molto rilevante, sviluppo delle relazioni con il Nord Africa.

È dunque la razionalità – e non un'astratta contrapposizione tra *Southern* e *Northern range* – che ci induce a chiedere da anni una strategia di grande logistica, di logistica a valore, di porti e retroporti, di comodità, di Zone Economiche Speciali simili a quelle del Nord Europa e che da noi brillano per l'assenza. La rivoluzione logistica è chiaro cosa sia: ora tocca farla. Il Mezzogiorno si può candidare infatti a svolgere una funzione centrale, come snodo logistico tra traffici marittimi, asiatici, nordafricani ed europei.

Il nesso Logistica-Mediterraneo rappresenta uno snodo decisivo attraverso il quale il Sud può realmente svolgere un'azione strategica a servizio dell'intero Paese. A tal fine, le Filiere Logistiche Territoriali, identificate dalla Svimez, rappresentano uno strumento per sistematizzare interventi integrati di politica industriale e della logistica,

tesi a ridurre il gap infrastrutturale che pesa anche sui settori di eccellenza (si pensi, in primo luogo, all'agroalimentare di qualità) e per assicurare al Sud una maggiore apertura dell'area ai mercati di produzione e consumo, ma anche una straordinaria leva di attrazione degli investimenti, come peraltro sta avvenendo in altri Paesi (di recente, il porto di Tangerang, che è Zona Economica Speciale, ha visto la localizzazione di un grande investimento della Renault).

La SVIMEZ da tempo considera con molta attenzione il tema energetico, ritenendo che in Italia e particolarmente nel Mezzogiorno vi siano potenzialità molto rilevanti per affrontare un problema che tutti – in particolare le imprese – considerano prioritario e fortemente penalizzante (con una dipendenza per l'approvvigionamento dall'estero dell'85%, e un costo per le imprese di oltre il 35% maggiore di quello della media Ue). Riteniamo che vi sia ampio spazio, nel Mezzogiorno, per realizzare un modello – per così dire – di “energia a Km 0” favorendo (accanto allo spontaneismo individuale da normare in forme più coerenti e funzionali a obiettivi di sistema) un modo “socialmente organizzato” di produzione, gestione e valorizzazione delle risorse energetiche.

L'opportunità che può offrire il Mezzogiorno di un mix di produzione energetica tradizionale, alternativa e rinnovabile (si pensi alle potenzialità inesprese della geotermia), costituisce senza dubbio un importante fattore localizzativo per imprese nazionali e estere, e al tempo stesso un campo per innescare un circuito virtuoso di innovazione tecnologica e sociale.

Questo potenziale non si esaurisce solo nella possibilità di alleviare l'onere del costo dell'energia per le imprese, ma potrebbe realisticamente rappresentare un sollievo per le esauste finanze degli Enti locali. Sviluppando questa ottica, nel comparto delle fonti di energia rinnovabili (in primis il solare ma ancor di più la geotermia, specie a bassa entalpia per il condizionamento e riscaldamento civile) si potrà far nascere efficienti produttori (anche profit) di beni comuni da sviluppare e salvaguardare con cura. Intervenire a Napoli o a Palermo, ad esempio, con le energie rinnovabili, anche per il solo riscaldamento e condizionamento ma in un'ottica di sistema, vorrebbe dire porre le fondamenta per realizzare aree metropolitane *carbon free*.

Molti ambiti, come detto, presuppongono delle strategie integrate. Energia e logistica ci conducono direttamente al tema della rigenerazione urbana. Un tema cruciale, il cuore di una strategia di sviluppo del Sud e dell'intero Paese. Le aree metropolitane meridionali, infatti, si svuotano, ed è un caso più unico che raro, non solo

nel quadro europeo. Intervenire a Napoli, a Palermo è dunque fare politica di sviluppo. Ciò che definiamo “rigenerazione urbana” ha come elementi portanti la riqualificazione edilizia, la ristrutturazione urbanistica, l’efficientamento energetico, il recupero e la valorizzazione del patrimonio archeologico, architettonico e artistico, importante occasione di rilancio per l’industria culturale. Si tratta, insomma, del più rilevante catalizzatore di un processo di sviluppo, che punti sulla valorizzazione della città già costruita.

Accanto alla valorizzazione della città, occorre una politica di sviluppo per le aree interne, che ospitano oltre il 34% della popolazione del Sud e raccolgono il 70% dei comuni meridionali, il più grande patrimonio europeo di biodiversità, con i due terzi del loro territorio ricompreso in parchi e aree protette. Serve un’azione necessaria a garantire la conservazione e gestione di tale patrimonio di interesse nazionale ed europeo oltre che un intervento doveroso per assicurare condizioni di vita civile ad un’ampia porzione della popolazione meridionale.

Legati alla riqualificazione del territorio, sono il rilancio dell’agroalimentare in un’ottica di filiera e di integrazione economica euromediterranea e la valorizzazione della risorsa idrica, anche rendendo operativo il Piano di Gestione delle Acque che interessa tutte le Regioni del Mezzogiorno continentale.

Non mi dilungo, ancora. Questi sono secondo noi i principali “*driver*” di uno sviluppo possibile del Sud, su cui articolare un’azione strutturale di medio-lungo periodo. Un’azione che, peraltro, occorrerebbe coniugare con un “Piano di primo intervento” che possa avere impatto immediato sulle condizioni economico e sociali del Sud; un insieme di azioni immediatamente attivabili, coerenti con la strategia, da cui partire. Forse - è il nostro auspicio - il cd. *masterplan* potrebbe muoversi proprio in questa direzione.

Ma qui c’è un tema decisivo. Una strategia che abbia queste direttrici non potrebbe essere portata avanti senza una piena condivisione di obiettivi e un’assunzione congiunta di responsabilità da parte di tutti i livelli di governo, nell’ambito di una cooperazione istituzionale basata su uno stretto coordinamento in grado di intervenire, garantendo efficacia, sia nella fase di definizione e programmazione che in quella di realizzazione degli interventi di sviluppo. L’auspicio è che il Piano del Governo assuma questa logica partecipativa centro-periferia, che ne è condizione stessa di riuscita.

8. Questo tema del coordinamento vale soprattutto per la politica di coesione. Il

complesso, considerevole, di risorse – europee e nazionali – attivabili nel prossimo ciclo 2014-2020 può concorrere in misura significativa ad avviare in concreto le strategie di sviluppo “interconnesse”, di cui abbiamo detto. A patto, però, che queste risorse siano, a differenza che in passato, realmente “aggiuntive” e gestite in un’ottica di sussidiarietà verticale, con l’effettivo esercizio di poteri sostitutivi da parte della nuova *governance* “centrale” (Agenzia, Presidenza del Consiglio) nei confronti delle amministrazioni inadempienti.

Tra i limiti di efficacia della politica, però, non sono da considerare solo quelli “quantitativi”, legati alla riduzione della mole di risorse per la coesione (soprattutto per la componente nazionale) e dunque la loro sostitutività (talvolta anche rispetto a mancate spese correnti e di funzionamento). Occorre invece risalire anche alle ragioni “qualitative”, all’impianto stesso della programmazione. Qui, il limite, non si registra tanto negli obiettivi prioritari dei programmi, ma nel mancato collegamento (sia strategico, che normativo) con strategie nazionali nei vari settori. Vi fosse questo legame, la stessa articolazione territoriale (a volte con diversità notevoli, come dimostra proprio un’analisi di Massimo Sabatini sui Por Fesr 2014-2020 ospitata sulla nostra Rivista economica), pur necessaria ed essenziale per rispondere alle diverse esigenze e vocazioni dei territori, non rischierebbe di tradursi, come purtroppo è avvenuto in passato, in dispersione, frammentazione, e in interventi di scarso impatto per una prospettiva generale di sviluppo. È un legame, questo, che nella nuova programmazione dovrebbe essere garantito dal sistema delle condizionalità *ex ante*, che tuttavia non deve essere vissuto, come troppo spesso accade nella gestione delle politiche di coesione, come un’adempienza burocratica, ma come un vero e proprio momento strategico.

È un discorso che vale ben al di là delle inadempienze e inefficienze che pure ci sono e che, va detto, si registrano a livello regionale, quanto a livello centrale e ministeriale. Bene dunque l’impegno sulla *governance*, e il miglioramento della capacità amministrativa. Tuttavia, a nostro avviso, le inefficienze non possono diventare alibi per definanziare le politiche. Si è visto nel caso del PAC (e si potrebbe riverificare nel caso degli interventi – ancora non programmati, purtroppo – finanziati con la riduzione del cofinanziamento dei fondi europei). La nuova *governance* centrale ha il dovere, mantenendo il vincolo di destinazione territoriale, non solo di programmare – in un più stretto raccordo con Regioni ed Enti locali – queste risorse. Ma di realizzare gli interventi previsti qualora le amministrazioni risultino incapaci di farlo, promuovendo nei fatti e facendo emergere quel modello efficiente ed efficace di gestione della politica

di coesione. Di cui non ci si può lamentare sempre ex post.

Da questo punto di vista, lo Stato dovrebbe farsi carico – in ossequio ai principi costituzionali – della responsabilità ultima del superamento dei divari e dunque dell'implementazione di una politica che inneschi una dinamica di convergenza virtuosa tra le aree: l'azione e la sanzione del Governo, nei confronti delle amministrazioni inadempienti, dunque, non può essere il definanziamento dei programmi in ritardo, facendone ulteriormente ricadere sulle popolazioni locali i costi, ma deve essere realizzata anche attraverso l'attivazione di quei poteri sostitutivi previsti e che ora potrebbero giovare di strumenti come l'Agenzia (a patto che venga messa in condizione di corrispondere a questo compito) o altri ancora.

Insomma, discontinuità, concentrazione, efficienza, efficacia e sussidiarietà dovrebbero essere le parole d'ordine del nuovo ciclo di programmazione.

9. Tuttavia, anche la migliore attuazione delle politiche aggiuntive di coesione rischia di non bastare – ed è questo l'aspetto su cui come SVIMEZ abbiamo voluto spesso richiamare l'attenzione – se non si considerano altri due livelli essenziali per portare avanti una efficace strategia e politica di sviluppo: l'Europa e le politiche ordinarie nazionali.

L'Europa è il primo elemento di contesto, con effetti precisi sulle dinamiche e le politiche di convergenza, ma che fino ad oggi ha raccolto, piuttosto incomprensibilmente, scarsa o nulla attenzione da parte dei *policy makers*. Le politiche per il Sud infatti devono essere necessariamente collocate nel contesto europeo, ma le politiche di coesione intervengono in una cornice caratterizzata dalla mancanza di armonizzazione dei sistemi fiscali nazionali e dalla convivenza tra paesi dell'Eurozona ed economie che hanno conservato la propria sovranità monetaria. Entrambe le circostanze creano rilevanti "asimmetrie" interne alle regioni periferiche dell'Unione, a tutto vantaggio di quelle appartenenti a paesi con sistemi fiscali più leggeri e/o nella condizione di utilizzare lo strumento del cambio. **(Fig. 14)** Questo stato di cose si è aggravato a partire dal 2004 con l'allargamento ad Est dell'Unione, passaggio che ha significato l'introduzione di un'ulteriore forma di «asimmetrie strutturali», questa volta interne alla sua periferia, che acuisce il problema della non ottimalità dell'area. Da quel momento il Mezzogiorno ha sofferto in misura crescente la concorrenza del dumping fiscale e della mancanza degli obblighi valutari dei nuovi Stati membri.

In definitiva, l'Unione si trova di fronte alla necessità di invertire la rotta tanto

sulle politiche economiche, abbandonando l'illusione che si possa tornare a crescere perseguendo la logica dell'austerità, quanto sulle politiche della coesione rispetto alle quali va aperto un confronto sui necessari meccanismi "compensativi" degli squilibri interni alla sua periferia. Le politiche regionali europee, infatti, ambiscono ad incentivare una "sana competizione" tra territori supportando e stimolando non solo la competitività delle imprese operanti sul territorio ma favorendo la capacità dei territori di attrarre risorse (perlopiù private) da destinare allo sviluppo. Ma il terreno sul quale avviene la competizione non è livellato, la condizione dell'eguaglianza delle condizioni di partenza non è soddisfatta. Il che dovrebbe convincere della necessità di portare nell'agenda europea una discussione sulle modifiche da apportare alla *governance* economica complessiva che correggano le suddette distorsioni.

In attesa di un'armonizzazione delle politiche fiscali, che non è prevedibile, purtroppo, arriverà a breve, occorre infatti puntare sulla predisposizione di adeguati strumenti di *fiscalità di compensazione*, basandosi sul calcolo puntuale di vantaggi e svantaggi, pregressi e futuri, di cui l'attribuzione attuale dei fondi strutturali europei tra Paesi non tiene conto.

A fronte della complessità di questa revisione, un ambito di intervento percorribile in tempi brevi può essere rappresentato dallo strumento operativo delle Zone Economiche Speciali (ZES), che ha mostrato, soprattutto nel caso della Polonia, tutte le sue potenzialità in termini di attrazione degli investimenti esteri. È un'opzione, peraltro, in base alla normativa vigente, che non prevede un ruolo essenziale della Commissione europea all'interno della procedura di costituzione: l'Italia può farlo di sua iniziativa, e pensiamo alle potenzialità che questo strumento avrebbe, ad esempio, nelle aree logistiche portuali del Sud, su cui investire e rilanciare.

Ma una politica comune di sviluppo durevole in Europa non sarà perseguibile senza il rilancio degli investimenti pubblici e di quelli privati, depressi, rispettivamente, dalle politiche di consolidamento fiscale, e da condizioni del credito e aspettative di crescita della domanda non ancora sufficienti. Ciò richiede sicuramente quei margini adeguati di flessibilità di bilancio, su cui il Governo sta conducendo un'efficace battaglia che, è speranza comune, a nostro avviso, dovrà culminare nell'ottenimento della cd. *golden rule* sugli investimenti. Più in prospettiva, una crescita durevole e sostenuta non può essere garantita soltanto dalla politica monetaria della BCE.

L'eurosistema – come spesso ha rilevato il nostro presidente Giannola – si trova di fronte a un bivio: arretrare a una forma di unione monetaria temperata (in altri termini

l'ipotesi di un euro a due velocità) o al contrario rilanciare con lo sviluppo la convergenza delle economie reali, mobilizzando un flusso di trasferimenti finalizzati ad interventi strutturali che solo una politica fiscale dell'Unione e non dei singoli Stati può realizzare. Da questo punto vista, il Piano Juncker pur rappresentando un primo significativo passo, presenta non solo la criticità legata all'esiguità delle risorse "fresche" stanziata, ma anche la mancanza di un vincolo di destinazione territoriale, mirato a ridurre gli squilibri e a compensare le diverse forme di "asimmetrie" regionali.

10. Sul piano interno, le politiche di coesione vanno ripensate nel senso di un maggiore sforzo di coerenza con una rinnovata azione pubblica ordinaria in tutti i campi. Questo nesso sembrò ormai acquisito (noi, in solitudine, lo ripetevamo da anni) quando fu tematizzato anche dalla Banca d'Italia (e direttamente dall'allora Governatore, Mario Draghi), in un importante convegno sul Mezzogiorno di qualche anno fa. Purtroppo, non ha trovato un'adeguata eco nella prassi politica. Oggi, come allora, il punto è che occorre dare un'impronta meridionalistica alle politiche generali nazionali, dalle infrastrutture alla politica industriale, alla garanzia dei diritti di cittadinanza.

La sempre più evidente e ampiamente documentata distanza tra la qualità delle istituzioni pubbliche del Centro-Nord rispetto a quelle del Mezzogiorno incide in maniera significativa sulle reali opportunità di sviluppo economico di quest'ultimo. Le carenze rilevate sono relative a livelli di corruzione maggiori, eccessiva burocratizzazione, inefficiente organizzazione dei servizi pubblici, una minore dotazione infrastrutturale e una generale mancanza di sicurezza nelle province del Sud d'Italia. In questo contesto, il miglioramento della qualità delle *performances* delle Pubbliche Amministrazioni, anche attraverso il conseguimento di risultati in termini di razionalizzazione e il miglioramento dell'efficienza organizzativa e della gestione del personale, risulta indispensabile, soprattutto nel Mezzogiorno dove le carenze sono più evidenti. La recente Riforma della PA dovrebbe andare in questa direzione, riuscendo forse a risolvere l'annoso problema dato dal fragile equilibrio tra esigenze di omogeneità e differenziazione dell'intervento riformatore, da sempre un problema italiano, visto il forte grado di disomogeneità dimensionale e territoriale delle Amministrazioni Pubbliche. Sarà interessante seguirne l'attuazione.

Ma resta un punto: per quanto riguarda i livelli di servizi e beni collettivi – dal funzionamento della P.A. a servizi essenziali come la scuola, la sanità e la giustizia, fino

ad arrivare a una nuova politica “attiva” del lavoro – non si può pensare di delegare tutto alle istituzioni territoriali (su cui, peraltro, come anche la SVIMEZ ha mostrato, si sono scaricati i costi maggiori dell’austerità). Occorre assumere un impegno nazionale – perequativo, si sarebbe detto – che sappia considerare *ex ante* l’impatto differenziato degli interventi a seconda delle condizioni di partenza dei territori.

Allo stesso modo, sono urgenti e indifferibili politiche di *welfare*, che abbiano effetti non solo redistributivi di carattere sociale ma anche di sostegno anticiclico dell’economia, volte a favorire l’inclusione sociale e l’ampliamento delle opportunità, anche introducendo uno strumento specifico e universale di contrasto alla povertà e, che già esiste in tutta Europa e manca solo in Italia e in Grecia.

In conclusione, è necessario aver chiaro *il nesso tra politiche speciali e aggiuntive e politiche ordinarie*, che sono i due pilastri di una strategia complessiva. Insomma, la rinnovata politica di coesione deve essere un tassello – fondamentale, ma certo non sufficiente – di una strategia volta al riequilibrio economico, sociale e territoriale. Ma è soprattutto la logica complessiva, di sistema, che occorre recuperare. Da tempo, infatti, è proprio questa che è venuta meno. Occorre insomma, un complesso di politiche e di interventi legati da un’unica strategia di sistema, in cui gli interessi del Mezzogiorno – che resta la grande opportunità da cogliere per riavviare un percorso di sviluppo dell’economia italiana – siano coniugati in una prospettiva che guardi al riposizionamento competitivo dell’intero Sistema Italia.