

**UNA POLITICA DI SVILUPPO
DEL SUD
PER RIPRENDERE A CRESCERE**

Biblioteca del Senato “Giovanni Spadolini”
Sala degli Atti parlamentari

Roma, 6 febbraio 2013

1. Cinque anni di crisi, come uscirne

La specificità italiana – Solo l'Italia, tra i grandi paesi d'Europa, sperimenta questa sequenza. La lunga congiuntura testimonia di un cedimento strutturale, peraltro annunciato, a conferma che il "declino" è un fatto, non una suggestione.

Gli squilibri si aggravano – Cinque anni di crisi aggravano tutti gli squilibri strutturali del sistema, specie se non si attivano sollecite terapie di contrasto.

Rigore e sviluppo – C'è un'evidente necessità di tenere conto degli impegni che scaturiscono dalla dinamica del nostro debito pubblico sintetizzati nel *Fiscal Compact* e nella legge che introduce il principio del pareggio di bilancio. Questi impegni, che vanno rispettati, dovrebbero costringere il nuovo Governo a coniugare con estrema attenzione il rigore con politiche fiscali assai selettive, che privilegino, da un lato, obiettivi sociali forti e dall'altro, un deciso orientamento nella direzione dello sviluppo. Dato l'impatto territorialmente differenziato degli interventi fiscali, individuare strumenti di intervento adeguati a contenere l'allargarsi delle differenze nel reddito e nella ricchezza e – soprattutto – il rischio di povertà (in forte aumento nell'ultimo biennio), diviene una esigenza politica primaria.

Il divario – L'impianto di analisi della risposta alla "lettera dell'Europa" del 4 novembre del 2011, alla quale si fa tuttora riferimento, favoleggia ancora di un Nord vivo e vegeto e di un Sud da curare con una dose di federalismo responsabilizzante e moralizzatore.

Le cifre – I fatti che viviamo sono sintetizzati da pochi dati: il PIL cade in cinque anni di oltre il 7% (oltre il -6% al Nord, quasi il -10% al Sud); l'occupazione flette di oltre 530.000 unità (per circa il 70% nelle regioni del Sud che con il 37% della popolazione, già nel 2007 occupavano meno del 30% della forza lavoro complessiva).

Gli effetti sociali – Cinque anni di crisi segnati, in particolare, da crescenti fenomeni di disagio sociale, dall'aumento delle aree di povertà, dal montare della disoccupazione giovanile e dalla fortissima segregazione femminile nel mercato del lavoro in un quadro di una crescente e generalizzata instabilità e di discrepanza tra qualità del lavoro e competenze acquisite. Su questi aspetti si registrano proclami e dichiarazioni più o meno enfatiche, ma nessuna iniziativa concreta.

Un progetto per l'Italia riparte dal Sud – Il problema ineludibile del rapporto tra crescita e sviluppo è ghetizzato in generici e stanchi richiami alla efficienza nell'uso dei fondi europei confermando l'ormai quasi istintiva esternalizzazione del dualismo, problema fondamentale del sistema Italia.

Posto che sono giovani e donne del Sud a vivere in forma più acuta il dramma della disoccupazione e della precarietà sarebbe lecito attendersi che il tema della ripresa economica (*la crescita*) affronti quello essenziale del rilancio dello *sviluppo* del Sud proponendo cose da fare, priorità da definire, obiettivi da conseguire, con quali risorse, con quali strategie, in quali tempi.

La politica regionale di sviluppo non deve aggiungersi, bensì farsi parte integrante ed essenziale delle politiche nazionali. Al di là della meritoria azione di accelerazione e rimodulazione della spesa aggiuntiva fatta dall'attuale Governo, serve – come anche recentemente hanno sostenuto autorevoli economisti – un progetto per l'Italia che incroci gli interessi e i bisogni del Sud con quelli dell'intero Paese (industria, infrastrutturazione, welfare, politiche di welfare, offerta di servizi adeguati a cittadini e imprese, innovazione e ricerca).

2. L'asimmetria Nord-Sud

La drammatica urgenza di sostenere le imprese e di avviare la ripresa dell'economia va attentamente qualificata. Una espansione ai ritmi pre-crisi condannerebbe, infatti, il Paese e soprattutto il Sud per più di dieci anni ad un lentissimo recupero. E'una imperdonabile carenza pensare "per parti" senza declinare il tema della crescita nell'ottica per noi ineludibile del dualismo – un tratto che è illusorio e pericoloso esorcizzare tanto più se all'idea delle politiche di sviluppo si contrappone la rivendicazione "del fronte del Nord" sul 75% delle entrate fiscali. Una ipotesi lesiva

dell'articolo 117 comma 2, lett. *m* della Costituzione, e tale da rendere operativamente impraticabile il mantenimento di uno Stato unitario.

Su questo versante, peraltro, l'evoluzione dei fatti ha già ampiamente intaccato la norma costituzionale. Il Mezzogiorno ha subito più intensamente le conseguenze della crisi economica, con una caduta maggiore del prodotto e una riduzione ancora più pesante dell'occupazione. Nel complesso, tra il 2007 e il 2011 il PIL meridionale ha subito una riduzione del 6,1% a fronte del -4,1% nel Centro-Nord. L'asimmetria si fa ancor più drammatica nel 2012 con il PIL meridionale che segna -3,5% rispetto al -1,4% del Centro Nord. L'effetto recessivo delle quattro manovre effettuate nel 2010 e nel 2011 sul Pil del 2012 è stimabile in -0,8 punti percentuali nel Centro-Nord e in ben -2,1 punti (dei -3,5 punti complessivi) al Sud e riconducibile al diverso peso dei tagli delle spese in conto capitale. La “*spending review*” non può non tener in debito conto che negli ultimi anni, rispetto all'obiettivo dichiarato di salvaguardare il 45% della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione nel Mezzogiorno, essa è passata dal 40,4% del 2001 al 31,1% del 2011.

Il recupero di un più adeguato livello di investimenti pubblici richiede, tra l'altro, che venga ripristinato il ruolo di quel vasto aggregato costituito dalle imprese pubbliche nazionali – Ferrovie, Enel, Eni, Poste, aziende ex Iri e Cassa Depositi e Prestiti – la cui gestione privatistica le porta a privilegiare investimenti con maggiore ritorno economico di breve periodo, spesso – ovviamente – localizzati nelle aree già sviluppate piuttosto che quelli, più problematici del Mezzogiorno. Lo Stato, recuperando una reale capacità di indirizzo, dovrebbe farsi carico di perseguire un intervento strutturale, anche redistributivo tra le aree del Paese, esente da intenti meramente assistenziali ma funzionale a reali opzioni strategiche.

Ripristinare il ruolo degli investimenti pubblici è oggi ancor più indispensabile in attesa che l'Unione Europea divenga davvero un significativo fattore “esogeno” della ripresa, con un mutamento di approccio al quale dobbiamo autorevolmente concorrere in tema di *golden rule*, di coordinamento delle politiche fiscali e di destinazione di risorse dedicate allo sviluppo e alle grandi infrastrutture.

Per altro verso – e non meno importante – la “*spending review*” dovrà, da subito, liberare risorse per far fronte all’”*emergenza welfare*”, particolarmente grave nel Mezzogiorno dove la lunga crisi ha fatto emergere la stridente evidenza dell'asimmetria tra soggetti colpiti e sistema di tutele. In generale i più a rischio sono coloro che devono ancora entrare sul mercato del lavoro, i lavoratori con contratto precario e a termine e gli occupati in micro imprese, categorie per le quali non esiste un sistema universale di tutela dei redditi e che dunque risultano molto più esposte al rischio povertà. Tale polarizzazione del mercato del lavoro assume nel nostro Paese una ben nota connotazione territoriale. Sono urgenti misure di *welfare* volte a favorire l’inclusione sociale, l’ampliamento delle opportunità e, in particolare, a porre un argine alla povertà estrema. Il tema oggi è l’introduzione di misure universali di integrazione dei redditi – reddito di cittadinanza – a garanzia di uno standard di vita essenziale.

3. L’impatto recessivo delle manovre

L'azione per mettere in sicurezza i conti pubblici ci consegna "un equilibrio naturale" del sistema dopo la terapia con una articolazione territoriale dei suoi effetti molto preoccupante e che incide con intensità più che doppia sulle aree deboli e, ovviamente, sulle fasce più deboli della popolazione.

Ciò pone a rischio la capacità di tenuta del Paese chiamato a una prospettiva di austerità per un lungo periodo.

I vincoli del *Fiscal Compact* e del pareggio di bilancio non possono inficiare una esplicita autonomia nel definire tempi e modalità di correzione dei conti; ciò al fine di mediare i rischi del rigore con la necessità di perseguire una politica di sviluppo che favorisca la ripresa della crescita. Il controllo sulle decisioni fondamentali di politica economica e di bilancio deve rimanere nelle mani dei Parlamenti nazionali, in linea con quanto affermato in Germania dalla sentenza della Corte Costituzionale del 7 settembre 2011 in materia di Fondo europeo di stabilità, che richiama gli elementi fondamentali della auto-organizzazione democratica nello Stato costituzionale. Il richiamo è al rispetto del principio di uguaglianza dei diritti sociali, previsto sia dalla nostra Costituzione, che dalle regole del Trattato di Maastricht e che gli effetti delle politiche di austerità rischiano di travolgere.

In questo scenario le previsioni sulla dinamica dell'occupazione sono sommessamente bisbigliate, se non accantonate. Il tema della sostenibilità sociale di questo percorso rappresenta invece un capitolo molto delicato da trattare, tanto più che per realizzare i necessari avanzi primari sarà necessaria la lotta a quella parte – consistente – di evasione fiscale rappresentata dalle mille forme del lavoro irregolare (dal grigio fino al nero) che sostengono, ora più che mai, pezzi rilevanti delle realtà più fragili.

Quindici anni almeno di vincoli prospettici sono una certezza dei cui effetti "naturalisti" abbiamo avuto un saggio. Perciò, nel momento stesso in cui questa proposta viene fatta propria dalle forze politiche essa deve essere responsabilmente integrata da una chiara indicazione delle linee ritenute idonee a dar contenuti a una strategia di rilancio dell'economia.

4. Redistribuzione, crescita, sviluppo

Riteniamo che il capitolo della ripresa della crescita sia ancora tutto da scrivere e che esso non possa prescindere dalla esplicitazione di un puntuale impegno per una politica di sviluppo.

Il *Documento di Economia e Finanza* dello scorso settembre afferma che si sta affiancando all'azione di stabilità finanziaria una *forte azione di sostegno* della crescita economica e della produttività e cita: "... *il miglioramento dei meccanismi del mercato del lavoro, le liberalizzazioni e altri interventi a favore della concorrenza, le semplificazioni e l'efficienza della P.A., la promozione della ricerca e sviluppo, dell'istruzione, nuovi meccanismi per accelerare la realizzazione delle infrastrutture e l'efficientamento della giustizia civile*". Questi obiettivi, importanti, fanno da cornice ad un vuoto di strategia di sviluppo, intendendo, forse, che lo sviluppo va affidato alle cure della provvidenziale mano invisibile del mercato.

Cinque anni di crisi, hanno dimostrato che i mercati non funzionano come necessario e, nel caso italiano, che c'è anche bisogno di qualcosa in più di buoni lubrificanti. Tanto più che, in un sistema come il nostro che vede acuirsi squilibri strutturali, si predica ancora una "via del Nord" da percorrere in solitudine e di affidare alle cure dell'Unione le "tare" del Sud.

L'esigenza di governare i mercati per dar loro i segnali, fornire punti di appoggio ai quali affidare l'innesto di nuovi meccanismi di convenienza, è invece 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.

5. Le emergenze: Servizi sociali, lavoro, desertificazione industriale

La tenuta socio-economica del Paese è legata a un imperativo: tornare subito a crescere, a partire dal Mezzogiorno. Tra le condizioni di una ripresa durevole nel tempo, è prioritaria la necessità di riavviare nel Paese una dinamica di convergenza: che il Sud, cioè, realizzi nei prossimi anni tassi di crescita più elevati rispetto a quelli del Centro-Nord che, a sua volta, deve rimettersi su un robusto binario di crescita.

Se l'emergenza è il lavoro, come tutte le analisi pongono in evidenza, e in particolare quello dei giovani, delle donne, delle categorie più professionalizzate, allora è da lì che bisogna ripartire. Non per denunciare ma per agire. Occorre ridurre lo strutturale squilibrio del mercato del lavoro che tuttora contraddistingue l'Italia, e in particolare il Mezzogiorno, rispetto agli altri Paesi europei. Pochi dati: Germania, popolazione 80 milioni, occupati 40 milioni (50%); Gran Bretagna, 60 milioni di abitanti, occupati 30 milioni (50%); Italia, popolazione 60 milioni, occupati 23 milioni (38%); Mezzogiorno, 21 milioni di abitanti, occupati 6 milioni e 200mila (29%). In definitiva, la crescita va immediatamente riferita a un forte protagonismo di un Sud, certo, da mettere in sicurezza ma, al contempo, da "interpretare" per attivarlo sapientemente come fattore decisivo di una strategia complessiva. Questa è la sfida, del tutto alla portata delle reali possibilità del Paese.

Se è vero che è superata definitivamente la fase in cui si immaginava possibile trasferire dal centro progetti e modelli di sviluppo, resta l'impegno ineludibile dello Stato centrale di garantire le condizioni di contesto e di generale coerenza delle politiche ai fini del riequilibrio territoriale.

In questa ottica, il breve periodo va ricordato ad un progetto di lungo periodo finalizzato alla prospettiva di risanamento, di crescita e

modifica coerente della struttura del sistema: un sistema meno dipendente, che accanto ad una rinnovata attenzione a settori ad alta potenzialità, quali l'agroalimentare ed il turismo, veda confermata la strategicità e centralità dell'industria manifatturiera, che resta l'architrave del sistema economico. Se il Paese deve porsi l'obiettivo di riportare al 20% la quota del manifatturiero sul Pil (oggi ridotta al 16,6%), è dal Sud, fermo al 9,4%, rispetto al 18,8% del Centro Nord, che bisogna partire.

La crisi ha messo drammaticamente in risalto gli squilibri della struttura produttiva italiana, polverizzata in piccole e piccolissime imprese. I processi di aggiustamento, iniziati prima della crisi, sono rallentati mentre procedono, soprattutto nelle aree più deboli, fenomeni di desertificazione che dall'industria si trasmettono agli altri settori. Di fronte alla desertificazione industriale – che in questo quinquennio si è manifestata al Sud in dimensioni drammatiche – appare ineludibile il ruolo di una politica attiva che punti sull'adeguamento strutturale del sistema produttivo meridionale anche con interventi volti a rilanciare i poli interessati da crisi aziendali o territoriali. E' urgente una riqualificazione del modello di specializzazione che opponga al declino in atto il sostegno allo sviluppo delle attività a più alta produttività, aprendo anche la strada alla crescita di nuovi settori strategici per l'industria nazionale, all'innalzamento delle dimensioni medie d'impresa, all'aumento del grado di apertura verso l'estero e all'attrazione di investimenti.

Le condizioni sempre più dure con le quali si confrontano le imprese sul mercato del credito aggravano il problema indebolendo la loro capacità di resistenza, soprattutto – e non solo – al Sud. Un intervento che consenta alle banche e alle imprese di adeguare i livelli di patrimonializzazione si fa sempre più urgente; un tassello fondamentale per rendere nuovamente "bancabili" ampi settori di imprese. Non sarà certo spontaneamente il mercato a risolvere il problema che, anzi, rischia di avvitarsi in una pericolosa spirale di riduzione del credito ed esplosione delle sofferenze. Il sistema bancario già di fatto opera in regime "amministrato" con la sostanziale riedizione del massimale sugli impieghi ed il vincolo di portafoglio. A recuperare la necessaria operatività potranno essere utili strumenti di intervento che possono essere attivati da Cassa Depositi e Prestiti, Banca e Fondo Europeo per gli Investimenti, in una con il concorso essenziale di interventi di regolazione diretti a controllare gli effetti del montare dei crediti problematici. Parimenti urgente è la

definizione di un chiaro piano di normalizzazione nella riscossione dei crediti vantati dalle imprese nei confronti degli Enti pubblici.

L'inerzia su questi fronti farebbe sì che il semplice tentativo di realizzare gli indispensabili avanzi primari attorno al 4-5% del prodotto lordo, consoliderà gli effetti recessivi fin qui sperimentati e le connesse asimmetrie territoriali.

Più che ai salvifici effetti dei tagli sui due versanti del bilancio pubblico sembrerebbe coraggioso e davvero riformatore porsi il problema di una adeguata redistribuzione dei carichi fiscali ai fini della ripresa.

Nello specifico, *sul lato della spesa* occorre allentare i vincoli in materia di interventi degli Enti locali, facendo chiaramente presente in sede europea che l'ammortamento del debito di Comuni e Province è finanziato, in forza di legge, sulle risorse correnti del bilancio (vincolo del pareggio di situazione economica, di cui all'art.162, comma 6, del TUEL) e che in tal caso il debito non è soggetto ai problemi del rinnovo.

Nel contesto, in una situazione in cui regole contabili rischiano di produrre difficoltà serie di controllo della sostenibilità dei bilanci, occorre rafforzare (riconduzione a ragionevolezza e correttezza) le regole concernenti il dissesto degli Enti locali.

In ogni caso, nell'attuale situazione ed in vista di ciò che si prospetta, vanno difese con la massima fermezza le ragioni dei più deboli, introducendo finalmente, in Italia, un sistema credibile e selettivo di tutela contro la povertà delle famiglie. Fra l'altro, in termini di moltiplicatori, i provvedimenti di tal genere sono quelli maggiormente efficaci.

Il vincolo è quello di attivare strumenti che non incidano sulle aliquote marginali dei tributi, privilegiando meccanismi come le imposte immobiliari, l'IVA, l'imposta patrimoniale sulle grandi fortune.

Questa linea di condotta è compatibile con la sostenibilità finanziaria degli interventi a condizioni molto precise, che in ultima analisi consistono in un saldo delle variazioni pari a zero.

Il che può realizzarsi con un consistente spostamento del carico fiscale dalla tassazione della produzione a quella del consumo. Coerente a tal fine è la proposta SVIMEZ di scambio tra abolizione dell'IRAP per le imprese manifatturiere compensata dall'accrescimento delle imposte sui consumi.

6. Programma di sviluppo per il Sud condizione per la ripresa della crescita dell'Italia

Il Sistema Italia deve fare grande affidamento sulla possibilità di riattivare lo sviluppo nel Sud definendo le condizioni che abbiano con una immediata efficacia anticongiunturale il respiro di un'azione mirata ad obiettivi strategici di valenza nazionale.

Una condizione essenziale di salvaguardia è una innovativa politica di *welfare* che non si limiti alla previdenza, agli ammortizzatori sociali, alla salute; ma che individui servizi sociali, scuola ed educazione non solo come l'area nella quale si declina concretamente la cittadinanza, ma anche come settori capaci di consentire l'accumulazione e la qualificazione del capitale sociale, in mancanza del quale ogni ipotesi di sviluppo rischia di essere velleitaria.

Quanto ai contenuti del programma di sviluppo, nell'immediato l'imperativo dell'innovazione tecnologica e dello sviluppo di settori *medium-high* e *high-tech* nelle produzioni sostenibili, le reti digitali e lo sviluppo delle energie rinnovabili, va coniugato con quello di un avvio immediato della riqualificazione di importanti aree urbane, promuovendo l'efficienza energetica, l'edilizia, la capacità di attrezzare a diversi livelli le reti logistiche e la effettiva messa a valore di un patrimonio di beni culturali di enorme rilevanza: "beni posizionali sommersi" potenzialmente capaci di promuovere una moderna industria culturale e ambientale, non solo turistica. Ciò rinvia all'esigenza di mettere in campo una vasta opera di difesa dell'ambiente e del territorio, di sviluppare filiere agro-alimentari di qualità e di perseguire una prospettiva di *leadership* italiana nel processo d'integrazione mediterranea, visto non come mera relazione tra sponda Nord e Sud bensì come promozione e partecipazione attiva al ruolo che questa area nevralgica può svolgere nel commercio globale e, in particolare, nelle relazioni con l'estremo Oriente.

7. Classi dirigenti e governance

La piena ed effettiva attivazione di un progetto di sviluppo che oggi trova al Sud la sua base naturale è condizionata certamente dalla necessità di alimentarlo nel tempo con un flusso di risorse pubbliche, *aggiuntive*

oltre che *ordinarie*; per il suo effettivo decollo, è necessario anche realizzare le convenienze per attrarre risorse private nazionali ed estere, da canalizzare sulla direttrice mediterranea di sviluppo. A questo fine, un condizionamento altrettanto decisivo di quello delle risorse rinvia alla capacità delle classi dirigenti meridionali (amministratori pubblici e politici, ma anche quadri guida di sindacato e mondo del lavoro, impresa, servizi, associazionismo, Chiesa, etc.) di adottare comportamenti coerenti ed adeguati alle urgenze di oggi e innovativi rispetto alle tanto deludenti esperienze del passato, spesso fallite a fronte dell'esigenza di coniugare autonomia e responsabilità.

L'efficacia dell'azione pubblica nel Mezzogiorno è fortemente condizionata dai ritardi strutturali della società, delle Istituzioni e del sistema produttivo meridionale, imputabili alla debolezza della intera azione della PA, centrale e soprattutto locale. Nel Mezzogiorno è assai inferiore la qualità di beni pubblici essenziali, come giustizia, sanità, istruzione, trasporti, lavori pubblici, servizi locali, con ricadute rilevanti sulle condizioni di vita dei cittadini e sul funzionamento dell'economia. Questi "*nuovi contenuti del divario*" – non solo strettamente economici – svelano una condizione in cui ancora oggi per il cittadino meridionale sono a rischio, o gravemente carenti, alcuni diritti fondamentali. Un limite grave al corretto svolgimento della vita civile e dell'attività economica è tuttora rappresentato in molte zone del Sud da una condizione di legalità debole, in cui l'autorità pubblica non è in grado di contrastare efficacemente i fenomeni che corrodono quel primario "bene pubblico" rappresentato dalla sicurezza e dal regolare dispiegarsi della concorrenza sui mercati. Nel quadro della crisi generale dell'economia italiana ed europea è aumentata, in particolare, la compenetrazione tra la criminalità e l'attività economica, divenendo un nodo di estrema rilevanza per il Mezzogiorno. Il ripristino del controllo della legalità è dunque più che mai una priorità per il Mezzogiorno e per tutto il Paese.

L'esperienza evidenzia che ogni politica di promozione dello sviluppo, ogni euro di investimento pubblico, a partire dagli anni '80, si è scontrato con l'ostacolo di un deficit di cittadinanza particolarmente forte (per intensità più che per qualità rispetto agli standard nazionali) e con la fragilità delle classi dirigenti del Sud. Proprio la carenza di strategia ha segnato il deludente esito di politiche che sono state risucchiate nei gorghi di un malinteso localismo che ha magnificato nel Sud quella che è stata definita una "intermediazione

impropria". Buona parte delle risorse pubbliche sono divenute beni particolari, non beni collettivi. Una deriva che ha a sua volta rafforzato il circolo vizioso e ha depotenziato la capacità di visione complessiva, finendo per alimentare il proliferare di azioni che, anche con le migliori intenzioni, si sono risolte nella parcellizzazione in "tante" strategie di sviluppo. Per promuovere la qualità di classi dirigenti all'altezza dei compiti è necessario recuperare anzitutto una visione condivisa di un disegno complessivo che coinvolga Istituzioni locali e centrali con responsabilità chiare e ben definiti spazi per azionare le dosi di sussidiarietà che si rendessero necessarie a conseguire gli obiettivi prefissati.

Il miglioramento dell'efficienza delle politiche ordinarie e di quelle speciali per lo sviluppo dipende dunque inestricabilmente anche dalla loro capacità di realizzare beni e servizi collettivi in grado di concorrere a riqualificare l'ambiente economico e sociale e di promuoverne la competitività del territorio. Un obiettivo da realizzare con un processo fortemente interattivo tra le Regioni meridionali ed il Governo centrale tale da assicurare l'unitarietà e la natura strategica della necessaria programmazione.

La proposta è, cioè, quella di una *governance* multilivello, nell'ambito di una cooperazione istituzionale basata su uno stretto coordinamento tra tutti i livelli di governo in grado di intervenire e garantire efficacia anche nella fase di *progettazione* e di *realizzazione*.

Il problema degli assetti istituzionali rappresenta un aspetto cruciale da affrontare per favorire l'esigenza più complessiva di perseguire con efficacia un organico reinserimento del Sud nel circuito dello sviluppo; un aspetto cruciale certo arduo da conseguire ma che non deve e non può rappresentare un alibi per liquidare nello scetticismo il tema dello sviluppo, sprecando le opportunità che la globalizzazione – senza credibili alternative – propone al Paese.

8. I *drivers*, motori dello sviluppo

I *drivers* della politica di sviluppo prima delineata aprono alla prospettiva di un'economia sostenibile e competitiva, e rappresentano un elemento catalizzatore della catena di connessioni, tutta da costruire,

ricerca -innovazione- produzione, capace di consolidare il ruolo delle imprese, di rilanciare una capacità di attrazione che si è spenta da anni e di coinvolgere la funzione del sistema universitario e di ricerca, e il patrimonio ambientale e culturale del Mezzogiorno. Sostenere questo consolidamento nel dare nuove opportunità al tessuto produttivo locale, riapre prospettive di lavoro anche nel breve periodo, frena l'emorragia del capitale umano più qualificato e consente di attrarre risorse preziose per alimentare la trasformazione.

Sul versante della "società civile" questa prospettiva dà un concreto contributo all'opera di infrastrutturazione sociale (università, scuola, inclusione sociale, cultura della legalità) quale condizione indispensabile per lo sviluppo.

Gli ambiti di intervento individuati non sono parti separate di un'azione di sviluppo, bensì qualificazioni fortemente interconnesse di quella Politica Industriale Attiva il cui rilancio rappresenta la necessità prioritaria per dar corpo alla politica di sviluppo.

In tal senso i *drivers* rappresentano i pilastri sui quali poggia lo sviluppo possibile.

A. Riqualificazione urbana, efficienza energetica ed aree interne

L'urgenza di varare una strategia che abbia un significativo impatto nel breve periodo, trova una possibile risposta nell'avvio di un intenso intervento sul tessuto urbano esistente, attraverso progetti di riqualificazione che coinvolgano piccole e medie aziende della filiera non solo delle costruzioni, e che puntino congiuntamente a migliorare la vivibilità, le prestazioni energetiche e ambientali delle strutture urbane. Le città sono i veri motori di crescita nel Paese laddove nel Sud segnalano – specie nelle zone metropolitane – fenomeni di progressivo degrado da arrestare ed invertire.

Le politiche di riqualificazione urbana, scontano al Sud una condizione particolarmente critica di molte amministrazioni locali con punte di inefficienza del sistema istituzionale, dai livelli regionali a quelli comunali. Questo gap di efficienza amministrativa, anche al netto del problema delle intermediazioni improprie e delle infiltrazioni criminali, è determinante, in particolare, rispetto alla capacità di portare a termine

operazioni urbanistiche complesse, come, ad esempio, la riqualificazione di aree industriali dismesse, settore che, non a caso, vede le città del Mezzogiorno fanalino di coda rispetto a realtà urbane del Centro Nord, dove il recupero è stato occasione di insediare nuove funzioni e creare valore urbano.

Solo attraverso la programmazione di specifici investimenti pubblici, un'azione dedicata di stimolo, sostegno e affiancamento alle pubbliche amministrazioni del Mezzogiorno e un forte coordinamento tra politiche fiscali e politiche di riqualificazione urbanistica, si potranno ottenere risultati significativi nel campo della crescita e dell'occupazione.

Occorrono sia incentivi nazionali, sia un ruolo propulsore dei Comuni, cui spetta di attivare i necessari procedimenti partecipativi del pubblico e delle imprese, in grado di mobilitare le forze migliori, nuove iniziative e progetti per rivitalizzare un contesto che vive questa crisi sperimentando una devastante e silenziosa eutanasia. A questa visione è metodologicamente coerente lo sforzo di accelerazione proposto dal Piano di Azione Coesione, per definire un progetto di *Green e Smart Cities*.

Intervenire sulla città esistente, agendo nel campo della riqualificazione edilizia ed urbanistica, è non solo coerente con gli andamenti del mercato immobiliare, che vedono in drastico calo la domanda di edifici di nuova costruzione, ma anche con gli specifici obiettivi di salvaguardare il capitale naturale del Paese, riassunti nell'imperativo di rallentare il "consumo di suolo".

La frontiera urbana è, inoltre, veicolo essenziale per il decollo della *green economy*, dal campo energetico a quello dei servizi ambientali. Nel campo delle politiche energetiche, in particolare, è sufficiente ricordare che gli edifici sono responsabili del 35,2% del consumo energetico nazionale. Una vasta diffusione, a scala urbana, degli interventi di riqualificazione energetica edilizia nel Mezzogiorno darebbe un contributo significativo al raggiungimento degli obiettivi nazionali di riduzione della CO₂.

Gli interventi di riqualificazione urbana – per i quali in diverse realtà urbane e, soprattutto, metropolitane sono facilmente attivabili progetti – possono offrire un'immediata opportunità per attivare un "Piano urbano di primo intervento" che può svolgere un prezioso ruolo iniziale di traino, funzionale alla complessiva strategia di sviluppo.

Importanti occasioni di nuova occupazione, soprattutto per i giovani e le donne, possono essere inoltre offerte da una vasta opera di difesa del patrimonio culturale, dell'ambiente e del territorio. Ciò vale anche per le

aree interne del Mezzogiorno, nelle quali vive una significativa parte della popolazione meridionale. Tali aree, e in particolare l'Appennino meridionale, sono uno straordinario giacimento di opportunità di sviluppo turistico, grazie alla eccezionale dotazione di Parchi e borghi antichi di interesse culturale e paesaggistico.

Si tratta di aree oggi fortemente interessate da fenomeni di desertificazione e abbandono, per l'intensa ripresa di flussi migratori che investono la parte più qualificata del capitale umano. Un fenomeno che è urgente contrastare per scongiurare un ulteriore ed irreversibile degrado demografico, che, combinandosi con l'abbandono dei tessuti edilizi storici, già decimati a causa dell'incuria dai ricorrenti fenomeni sismici, porterebbe ad una irrimediabile perdita di capitale fisso sociale e di una parte significativa del patrimonio culturale italiano.

B. Logistica e Mediterraneo, infrastrutture

Il rafforzamento e il completamento delle reti infrastrutturali e logistiche deve favorire il processo di integrazione del sistema produttivo meridionale nel mercato internazionale, cogliendo le opportunità derivanti da nuovi scambi con le aree del mondo caratterizzate da una maggiore crescita della domanda, a partire dal vasto bacino mediterraneo fino all'estremo oriente. Il nesso Logistica – Mediterraneo rappresenta uno snodo decisivo attraverso il quale il Sud può realmente svolgere un'azione strategica a servizio dell'intero Paese. Perché ciò avvenga, è indispensabile che la politica infrastrutturale definisca priorità coerenti e non sia più caratterizzata da una vocazione consolatoria ed emergenziale, con la spesa costantemente in calo.

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, e per assicurare al Sud una maggiore apertura ai mercati di produzione e consumo dell'area. Si tratta, pertanto, di creare le condizioni per lo sviluppo a livello di “*Area Vasta*”, di specifiche filiere di eccellenza e funzioni operative articolate in iniziative imprenditoriali fortemente integrate, privilegiando reti di imprese, soggetti e attività economiche. Tali attività, verticalmente legate e connesse da funzioni logistiche avanzate materiali e immateriali, dovranno porsi l'obiettivo prioritario dell'esportazione via mare attraverso il Mediterraneo di produzioni di eccellenza anche attivando i canali

dell'importazione e lavorazione "a valore" di parti e beni intermedi per la successiva riesportazione di prodotti finiti. A questo scopo, una fiscalità di effettivo "vantaggio" potrà essere uno strumento decisivo di promozione. Alla strategia di riposizionamento logistico del Mezzogiorno all'interno dei mercati globali, concorrono necessariamente le grandi infrastrutture di collegamento e di connessione alle reti trans-europee, in forte ritardo realizzativo nel Mezzogiorno. Un esempio emblematico è, in particolare, il Corridoio1 Berlino – Palermo, che sembra invece essere stato del tutto accantonato. Se gli effetti delle grandi infrastrutture in termini di accresciuta competitività e di sviluppo si collocano, certo, in una prospettiva di medio – lungo periodo, le ricadute connesse all'avvio delle attività di costruzione possono risultare immediatamente rilevanti in termini di domanda ed occupazione.

Parimenti, nel comparto delle risorse idriche, può essere immediatamente reso operativo il Piano di Gestione delle Acque che interessa tutte le Regioni del Mezzogiorno continentale. Il "programma" definito dal soggetto attuatore attende di essere finanziato dal consesso delle Regioni e dallo Stato. Orientare su queste linee l'uso dei fondi strutturali recentemente mobilitati consentirebbe di coniugare l'urgenza di immediate azioni anticongiunturali all'avvio di progetti di valenza strategica.

C. Energia

Puntare sullo sviluppo delle fonti energetiche, sia fossili che rinnovabili, obiettivo certo importante per il Sud, è soprattutto l'occasione per contribuire a realizzare l'obiettivo, fondamentale per l'economia nazionale, di ridurre il tasso di dipendenza energetica, oggi pari all'84% contro la media Ue del 55%. La riduzione-ristrutturazione della bolletta energetica nazionale può risultare decisiva per consentire – con l'abbattimento dei costi – sia recuperi di competitività delle imprese, penalizzate di oltre il 30% rispetto ai *competitors* europei, sia lo sviluppo di settori nuovi dell'economia verde, in forte espansione a livello globale, con importanti ricadute occupazionali dal punto di vista qualitativo e quantitativo.

Dopo l'esito del referendum sul nucleare, lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili è decisivo per conseguire i traguardi fissati dalla *Strategia europea 20/20/20*, per raggiungere i quali il Governo italiano aveva stabilito di produrre elettricità, entro il 2020, per il 50% con fonti

convenzionali, per il 25% con il nucleare e per il restante 25% con le fonti rinnovabili. Dopo il referendum, le energie verdi possono incrementare (fino a raddoppiare) il proprio contributo.

Nelle energie rinnovabili in generale (solare fotovoltaica, eolica e biomasse) e per la geotermia, in modo specifico, il Mezzogiorno presenta importanti vantaggi competitivi. Nel 2011, l'apporto del Sud è stato pari 66% dell'energia generata dalle fonti rinnovabili, che resta però meno del 10% della produzione complessiva nazionale di energia elettrica (in Germania supera il 40%).

Dopo che l'opzione nucleare è tramontata in Italia per via referendaria, e altrove (Germania, Svizzera, Giappone, ecc.) per logiche più concretamente industriali, si impone l'esigenza di definire una "Strategia energetica nazionale" come tratto qualificante per l'articolazione di una politica industriale attiva.

Risulta quindi particolarmente sconcertante l'assoluta carenza di programmi nel comparto della geotermia, una fonte rinnovabile concentrata nel Mezzogiorno, con enormi potenziali sia per la produzione di energia elettrica che per il riscaldamento e che vede produttori nazionali (ENEL in *primis*) ai primi posti su scala internazionale ma attivi quasi solo fuori del Paese.

Il settore richiede una programmazione tesa ad una regolazione del mercato che adegui il prezzo dell'energia ai costi degli impianti più moderni ed efficienti, favorendo nel tempo con accorta selettività, come ha fatto la Germania, la progressiva uscita dagli impianti ad olio combustibile, a carbone e, gradualmente, a gas.

E'essenziale a tal fine definire gli indirizzi necessari alle aziende in cui lo Stato è azionista e promuovere una politica a favore della filiera di ricerca e sviluppo industriale dell'impiantistica energetica per le fonti rinnovabili.

E'fin da ora possibile avviare, e proiettare nel medio termine, lo sviluppo del settore e del suo indotto facendo del Sud un vero laboratorio nazionale, secondo una prospettiva di frontiera nel processo mondiale di cambiamento del modello energetico.

Anche in questo caso la valenza strategica degli interventi si coniuga alla possibilità di concorrere immediatamente al "Piano di

primo intervento" per le forti complementarità con le azioni di rigenerazione urbana delle aree metropolitane, e delle aree interne. E' evidente quanto rilevante possa essere l'azione di governo multilivello ed il potenziale ruolo da affidare ad un'efficiente applicazione del principio di sussidiarietà.

9 Un'Agenda vera

L'elenco dei *drivers* capaci di collegare saldamente un'azione di intervento immediato – di emergenza – ad una linea di condotta di lungo periodo, individua un'opportunità di sistema che non è possibile e razionale non cogliere.

Fino ad ora, purtroppo, la capacità di agganciare a questi traini le scarse risorse ancora disponibili per politiche di sviluppo è sostanzialmente mancata. Anche la meritoria opera di mobilitazione di risorse altrimenti destinate ad essere reincamerate dall'Europa, ha privilegiato l'aspetto contabile – finanziario rispetto alla prospettiva di destinarle ad attivare il grande potenziale rappresentato dal Sud .

Oggi proprio il pressare dell'emergenza ripropone, una volta ancora, dopo gli anni '50, l'evidenza del ruolo strategico del Mezzogiorno per affrontare i nodi del "declino" italiano. Il recupero di una visione di sistema rende possibile superare finalmente l'approccio che, dal 1992, con la chiusura dell'intervento straordinario, ha stralciato un problema storico esorcizzandolo e ghettizzandolo in tante deludenti "agende".

Cogliere questa possibilità è una sfida ineludibile nell'interesse del Paese.

Essa ci chiede di scrivere oggi e nei prossimi anni, con realismo, e concreto senso delle opportunità, una "agenda vera" nella quale il tema dello sviluppo diventi un ingrediente essenziale, la chiave di volta e un volano che – a partire da Sud – consenta al Sistema Italia la ripresa della tanto invocata crescita.

Questo documento è stato sottoscritto da:

ANIMI, ASSOCIAZIONE PER STUDI E RICERCHE MANLIO ROSSI DORIA, ASSOCIAZIONE PREMIO INTERNAZIONALE GUIDO DORSO, CENSIS, CENTRO STUDI E RICERCHE GUIDO DORSO, FONDAZIONE CENTRO RICERCHE ECONOMICHE ANGELO CURELLA, FONDAZIONE CON IL SUD, FONDAZIONE FRANCESCO SAVERIO NITTI, FONDAZIONE GIUSTINO FORTUNATO, FONDAZIONE MEZZOGIORNO EUROPA, FONDAZIONE RES, FONDAZIONE SICILIA, FONDAZIONE SUDD, FONDAZIONE UGO LA MALFA, FONDAZIONE VALENZI, FORMEZ PA, ISTITUTO BANCO DI NAPOLI-FONDAZIONE, ISTITUTO ITALIANO PER GLI STUDI FILOSOFICI, ISTITUTO PUGLIESE DI RICERCHE ECONOMICHE E SOCIALI, OSSERVATORIO BANCHE-IMPRESSE DI ECONOMIA E FINANZA, SVIMEZ.

1 febbraio 2013