

INTRODUZIONE

In quasi 160 anni di storia unitaria il Mezzogiorno ha cambiato volto in profondità, trasformandosi – insieme con l'Italia tutta – da territorio in grave ritardo, e segnato da povertà ed emigrazione di massa, in componente integrante dello sviluppo europeo e area tra le più avanzate del Mediterraneo<sup>1</sup>. Permane però ancora un divario economico e sociale molto ampio tra il Sud e il Centro-Nord del nostro Paese<sup>2</sup>.

Certo, le distanze tra le Regioni italiane non sono in Europa un'anomalia assoluta come siamo abituati a credere. L'indice di disparità regionali dell'Ocse (calcolato a livello provinciale come rapporto tra il Pil pro capite dell'ultima provincia del quintile superiore e quello della prima provincia del quintile inferiore) è per l'Italia nel 2016 pari a circa 2,5: superiore a quello di molti piccoli Paesi, ma sorprendentemente inferiore a quello di Francia, Germania e Regno Unito [Ocse 2018]. Più pronunciate sono le differenze nell'indice di competitività regionale costruito dall'Unione europea, nel quale comunque il *gap* tra la Regione migliore e quella peggiore del nostro Paese rimane inferiore a quello di Spagna e Regno Unito e molto inferiore a quello della Francia [Commissione europea 2017].

Ma nel caso del nostro Paese colpisce – ed è questa la vera e propria anomalia italiana – la spaccatura anche geografica in due aree, la persistenza temporale dei divari, l'ampiezza dell'area svantaggiata e la preoccupazione per la

<sup>1</sup> Per una preziosa ricostruzione delle serie storiche, cfr. Svimez [2011]; per un'analisi di luci e ombre dello sviluppo del Meridione negli ultimi quarant'anni, cfr. De Vincenti [2020].

<sup>2</sup> Cfr. per esempio le recenti analisi proposte da Confindustria-Srm [2019] e Svimez [2019b], nonché *infra* il cap. V, curato da Carlo Borgomeo.

divergenza negli indicatori che riguardano i fattori di sviluppo, pur in un contesto di generalizzata difficoltà dell'Italia nel suo insieme a mantenere livelli di competitività adeguati. Questi elementi, insieme alle peculiarità storiche della tarda unificazione italiana, pongono continuamente questioni di distribuzione dell'intervento pubblico e, ciclicamente, comportano potenziali rischi per la stessa unità nazionale.

Esiste dunque ancora una questione meridionale ed essa interroga tutto il nostro Paese perché la rete di interdipendenze produttive, sociali e culturali tra Nord e Sud costruite in questi 160 anni di storia unitaria fa della rinascita del Mezzogiorno una condizione indispensabile per la ripresa anche del Centro-Nord e per lo sviluppo economico e civile dell'Italia intera<sup>3</sup>.

### 1. *Alle radici del divario*

Le spiegazioni che sono state proposte per dare conto del divario contengono tutte una parte di verità<sup>4</sup>, ma ognuna di esse risulta in sé insufficiente.

Coglie per esempio un problema sicuramente molto importante la spiegazione basata sulla carenza di capitale sociale, inteso come qualità delle relazioni tra le persone, rispetto delle regole, senso della comunità e dell'interesse generale. Ma non convincono le ricostruzioni che vengono date delle origini storiche di questo divario nel capitale sociale<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Secondo la lezione di un grande storico come Giuseppe Galasso [ad es. Galasso 2015].

<sup>4</sup> Salvo quelle basate su una pretesa differenza antropologica, che non meritano di essere commentate e sono del resto continuamente smentite dalla performance dei meridionali fuori dai confini del Mezzogiorno.

<sup>5</sup> Per esempio Robert Putnam, nel suo seminale lavoro sul capitale sociale riferito all'Italia [Putnam, Leonardi e Nanetti 1993], riconduce il fenomeno all'assenza della civiltà comunale al Sud dovuta alla natura centralizzata del potere statale, dimenticando però che proprio il processo di accentramento della direzione politica ha consentito agli Stati nazionali come la Francia e l'Inghilterra di divenire tra il Cinquecento e l'Ottocento le nazioni guida d'Europa.

Così come coglie una parte di verità la spiegazione basata sulla capacità delle classi dirigenti, o comunque dominanti, del Mezzogiorno: si tratta della grande tradizione intellettuale di Gaetano Salvemini, recentemente ripresa da Carlo Trigilia [2012] e poi anche da Emanuele Felice, sulla falsariga della teoria istituzionalista delle classi «estrattive» [Felice 2013; Acemoglu e Robinson 2012]. Nella fase iniziale dell'Unità d'Italia le classi dominanti menzionate erano essenzialmente latifondisti agrari. Oggi è difficile non chiamare in causa la grande burocrazia, le professioni e la politica. Ma, di nuovo, la domanda è come mai quelle classi «estrattive» pervadano il Mezzogiorno più di altre aree d'Italia.

Ancora, le spiegazioni basate sulla geografia enfatizzano correttamente come tutti i fattori di sviluppo significativi e legati all'innovazione generino fortissimi effetti di agglomerazione, tipicamente attorno alle grandi città connesse da sistemi di reti [Banca mondiale 2009]. La centralità in queste reti diventa cruciale per lo sviluppo. Ciò spiega, tra l'altro, come mai l'Unione europea abbia da sempre dedicato una quota particolarmente significativa del suo bilancio alle politiche di coesione, per contrastare la tendenza spontanea alla polarizzazione dello sviluppo a vantaggio delle regioni *core* del processo di integrazione. La domanda qui è come mai in Italia continui a sussistere un relativo isolamento delle grandi città del Mezzogiorno, che non riescono a formare un network autonomo e rilevanti poli di agglomerazione secondaria rispetto a quelli del Centro-Nord. Questo aspetto emerge con sufficiente chiarezza nel Rapporto annuale 2018 dell'Istat: le reti di impresa sono praticamente inesistenti tra le città meridionali, che di fatto hanno rapporti economici significativi nella produzione solo con le città del Nord [Istat 2018b].

Infine, le spiegazioni basate su errori di *policy* o sull'insufficienza delle politiche per lo sviluppo – avanzate, anche se con coloriture diverse, da molti studiosi di professione dei problemi del Mezzogiorno [Viesti 2009; Svimez 2017; 2018] – sono applicabili ad alcune fasi della storia italiana e per molti versi anche a quella odierna. L'argomento più convincente riguarda, negli ultimi dieci anni, l'insufficienza

della spesa pubblica in conto capitale, con i fondi europei che di fatto risultano in parte significativa sostitutivi di spesa nazionale piuttosto che aggiuntivi. Ma resta da chiarire quale sia il motivo di tale andamento, considerando che proprio le serie storiche sugli investimenti pubblici evidenziano nelle Regioni meridionali una maggiore difficoltà di spesa effettiva dei fondi stanziati. Non solo, ma vi sono elementi del divario che difficilmente possono trovare risposta in una spiegazione basata tutta sull'insufficienza delle politiche per lo sviluppo: per esempio, la divaricazione tra le conoscenze scolastiche degli studenti di media superiore del Nord e del Sud.

In ultima analisi, nessuna di queste spiegazioni da sola è soddisfacente, ma negare rilevanza a ognuna di esse è impossibile, e pertanto una strategia di *policy* deve necessariamente tenerne conto. E forse non è impossibile trovare un filo che le connetta e che aiuti, in funzione di una strategia di sviluppo, a combinare il necessario «pessimismo della ragione» con l'altrettanto necessario «ottimismo della volontà».

La ben nota citazione da Gramsci non è qui casuale. Perché è a una categoria marxiana che, lontani da determinismi e rigidità ideologiche fuori tempo e fuori luogo, ci sembra utile fare ricorso: quella che individua come elemento portante della dinamica storica – da intendersi aperta a soluzioni diverse e quindi alle scelte della politica [Rodano 1986] – la configurazione assunta dai rapporti sociali di produzione.

È su questo fronte che nel 1861, al momento dell'Unità d'Italia, più netta appariva la distanza tra le due aree del Paese, nonostante fossero ambedue segnate dal prevalere del settore agricolo e da una generale arretratezza in termini di Pil pro capite rispetto ai Paesi europei più avanzati [Pescosolido 2018]. Al Centro-Nord avevano da tempo preso corpo rapporti di produzione basati, nelle campagne principalmente, su mezzadria e affitto e, nelle città, su attività artigianali e, in misura ancora iniziale, industriali, oltre che moderne forme di credito e di organizzazioni societarie. Nelle campagne del Sud prevaleva nettamente il latifondo che, condizionando il complesso delle relazioni sociali e produttive, limitava lo spazio per forme più moderne di organizzazione agrico-

la – pure presenti ma solo in alcune zone di coltivazioni intensive – e di attività artigianali e industriali nelle città, nonché lo sviluppo dell'attività creditizia. In altri termini, mentre il Centro-Nord era segnato da rapporti sociali di produzione potenzialmente aperti a evolvere in direzione capitalistica, il Mezzogiorno arrivava all'appuntamento con l'Unità ereditando dal Regno delle Due Sicilie un assetto di rapporti sociali premoderni, segnato pesantemente da proprietà agraria assenteista, borghesia agricola «estrattiva» più che imprenditoriale e masse bracciantili povere.

È questa condizione di arretratezza della struttura sociale, con i suoi effetti ostativi sulle possibilità di sviluppo economico, che viene denunciata dalle analisi dei primi meridionalisti, da Pasquale Villari a Leopoldo Franchetti, e che viene consolidata dalla scelta protezionistica di politica economica operata nella seconda metà degli anni Ottanta dell'Ottocento per difendere le produzioni cerealicole dalle esportazioni di grano americane e favorire l'industria nascente rispetto alla concorrenza internazionale: ne traggono vantaggio, al Sud, il latifondo basato sulle colture estensive e la rendita agraria che ne deriva per la proprietà assenteista e, al Nord, l'industrializzazione che può far leva sulla preesistenza di rapporti di produzione già in evoluzione verso la tipologia capitalistica. Lucidamente Gramsci parla a questo proposito di «blocco agrario», costituito cioè da proprietari assenteisti e ceti medio estrattivi, che al Sud tiene in condizioni di minorità i contadini e trasferisce la rendita al Nord dove l'industrializzazione fornisce occasioni per consistenti rendimenti finanziari. È una scelta di politica economica che ha contato nel determinare l'allargamento del divario in questa prima fase della storia unitaria e che si è trascinata e approfondita poi nel ventennio fascista. Una scelta che ha fatto leva sulla diversa configurazione dei rapporti di produzione nelle due aree del Paese ereditata dagli assetti statuali precedenti il 1861, invece di puntare a correggerla come sollecitavano i più avveduti meridionalisti dell'epoca.

<sup>6</sup> Un punto, questo, enfatizzato di recente da Daniele [2019a].

E sta nel consolidarsi al Sud per tutto quel periodo storico di una struttura sociale premoderna che crediamo trovi le sue prime radici quella carenza di capitale sociale che a sua volta fa da ostacolo allo stesso sviluppo economico del Meridione: con il prolungarsi nella nuova situazione di reti di relazioni clientelari, lo scarso rispetto per il valore delle norme, il rifugiarsi nella difesa del proprio particolare in carenza di istituzioni statali adeguate a fare da garanzia per tutti i cittadini.

Con il secondo dopoguerra si determina una svolta radicale di politica economica che rompe definitivamente l'assetto descritto attraverso due operazioni chiave: la riforma agraria e l'intervento straordinario che fa leva sulla Cassa per il Mezzogiorno [De Vincenti 2018].

La prima, realizzata con più provvedimenti nel 1950, ha l'effetto decisivo, anche al di là della limitata estensione delle terre che vengono distribuite ai contadini, di spezzare il blocco agrario. Certo non basta la riforma per diffondere anche al Sud forme moderne di agricoltura, ma in ogni caso ne è il presupposto indispensabile. Seguirà un processo irto di difficoltà, che comunque porta via via all'affermazione dell'azienda contadina coltivatrice diretta a fianco di imprese agricole di tipo capitalistico. È un processo accompagnato e, nei fatti, favorito dall'emigrazione di larghe masse dalle campagne meridionali verso le fabbriche settentrionali: l'emigrazione porta infatti, come effetto collaterale, all'aumento della produttività del lavoro agricolo nel Mezzogiorno, condizione necessaria per una conduzione economica delle stesse aziende contadine. L'industria del Centro-Nord, che vive in quegli anni una fase di sviluppo impetuoso, offre gli sbocchi lavorativi necessari ad assorbire i contadini meridionali che emigrando diventano operai.

L'intervento straordinario, a sua volta, cambia in modo irreversibile il volto del nostro Mezzogiorno [Lepore 2013; 2018]. Prima, avviando con i finanziamenti della Cassa la realizzazione di una rete infrastrutturale – ferrovie, strade, trasporti, elettrificazione, più tardi metanizzazione, sistemi idrici con filiera completa, dalla captazione alla fognatura ecc. – quale mai in precedenza il Sud aveva conosciuto. Poi,

dalla fine degli anni Cinquanta, promuovendo le prime forme di industrializzazione del Meridione tramite l'insediamento di grandi complessi produttivi (i «poli industriali») sostenuti dalla Cassa e realizzati spesso dalle imprese a partecipazione statale. Sono questi gli anni in cui per la prima volta nella storia d'Italia il divario tra Sud e Centro-Nord si riduce, fino a portare nel 1971 il Pil pro capite del Mezzogiorno al 61% di quello del Centro-Nord (rispetto al 52% di inizio anni Cinquanta). E tutto questo retroagisce positivamente sul tasso di crescita del Centro-Nord, sia fornendo alle sue imprese una sostenuta domanda di beni di investimento e poi una domanda di beni di consumo attivata dall'aumento del reddito meridionale, sia cominciando a fornire prodotti industriali fondamentali – basti pensare alla produzione siderurgica – per le imprese di tutto il Paese.

In sintesi, è nel secondo dopoguerra che, nel quadro della cosiddetta *golden age* dello sviluppo capitalistico e grazie a riforma agraria e intervento straordinario, si affermano anche nel Mezzogiorno rapporti sociali di produzione finalmente moderni, che sostengono il processo di crescita dell'economia italiana e la riduzione progressiva del divario territoriale.

Ma dalla metà degli anni Settanta l'intervento straordinario comincia a perdere coerenza di visione e di attuazione: di fronte alla crisi che l'economia italiana attraversa proprio in quegli anni, nel quadro di una più generale crisi internazionale legata all'incrinarsi del sistema di Bretton Woods e agli shock petroliferi, la Cassa per il Mezzogiorno e le imprese a partecipazione statale vengono piegate a una supplenza impropria, volta a fronteggiare problemi occupazionali e sociali al di fuori di quei criteri di economicità e imprenditorialità che ne avevano ispirato l'azione nei vent'anni precedenti. La crisi dell'intervento straordinario si concluderà ufficialmente nel 1993, con la chiusura della Cassa divenuta nel frattempo Agensud, ma in realtà la sua capacità di intervento viene estinguendosi già nel corso degli anni Ottanta. La torsione assistenzialistica che viene imposta in quegli anni all'azione della Cassa e delle Partecipazioni statali rende loro impossibile evitare che la crisi porti a un'interruzione del processo di industrializzazione

del Mezzogiorno – che aveva fatto raggiungere nel 1981 al settore industriale quasi il 26% del Pil prodotto nell'area – e a quella che possiamo definire una terziarizzazione precoce dell'economia meridionale: mentre in quegli anni al Centro-Nord, come in altri Paesi europei, il processo di terziarizzazione si innesta su un'economia caratterizzata da un apparato industriale sviluppato, nel Mezzogiorno l'industria è ancora lontana dall'aver raggiunto la diffusione e la robustezza del resto del Paese [De Vincenti 2020].

Nel frattempo, vengono costituite le Regioni a statuto ordinario, come da dettato costituzionale, e a esse sono trasferite funzioni crescenti. Un processo di decentramento dei poteri che contiene anche elementi positivi, nel senso che rispecchia l'esigenza di un protagonismo delle istituzioni locali rispetto all'intervento straordinario che era invece molto calato dall'alto. Ma che al tempo stesso, per come viene realizzato, determina una perdita di coerenza degli interventi e aumenta l'influenza delle classi estrattive locali, cosicché il divario tra Sud e Centro-Nord torna ad ampliarsi. Il fatto è che lo Stato si ritrae dalle sue responsabilità lasciando che i poteri regionali e locali giochino la loro partita senza svolgere un'azione propulsiva, di sollecitazione, indirizzo, coordinamento, sanzione, e limitandosi a distribuire risorse che vengono utilizzate male o non vengono utilizzate affatto.

Terziarizzazione precoce e regionalismo anarchico creano le condizioni per una nuova occupazione di snodi chiave, nel sistema economico e nelle istituzioni, da parte di ceti estrattivi di rendite i cui margini di azione erano stati invece erosi nella fase precedente dell'intervento straordinario. Non si ha più a che fare, ora, con la rendita essenzialmente agraria di qualche decennio prima, ma con il diffondersi di rendite di posizione che si formano, utilizzando e intermediando i trasferimenti assistenzialistici, nel terziario pubblico o in quello privato che più dipende da risorse pubbliche<sup>7</sup>. Emerge

<sup>7</sup> Trigilia [2012], per esempio, chiama qui in causa il deficit di capitale sociale ma anche la responsabilità della politica meridionale e il localismo prevalentemente estrattivo manifestatosi a seguito del decentramento istituzionale.



però nello stesso periodo l'eredità positiva dell'intervento straordinario che, con la sua opera di infrastrutturazione e di prima industrializzazione, ha creato anche le condizioni per un fenomeno nuovo che investe il tessuto produttivo meridionale: l'affermazione e diffusione di capacità imprenditoriali e di competenze lavorative autonome, che attingono alla cultura industriale portata dall'insediamento delle grandi imprese promosso a suo tempo, per svilupparla in esperienze di piccole e medie imprese meridionali capaci di autonoma spinta propulsiva.

Due insiemi di rapporti sociali di produzione si affermano così nel Mezzogiorno negli ultimi due decenni del secolo scorso. Il primo, nell'ambito principalmente del mondo dei servizi pubblici e di quelli privati connessi, è di tipo ancora una volta «estrattivo», sottrae risorse allo sviluppo, non consente di completare il processo di infrastrutturazione colmando i vuoti e curando i raccordi tra le città e le realtà produttive del Sud, è interessato a mantenere un deficit di capitale sociale. Il secondo, basato sui valori dell'imprenditorialità e del lavoro, si mette in gioco sul mercato, ne accetta i rischi, riesce a creare impresa e competenze lavorative, con un'azione tanto più significativa in quanto si svolge entro un contesto generale più difficile di quello del Centro-Nord a causa della più diffusa presenza di rendite, della minor coesione sociale, dell'insufficienza infrastrutturale. È una dialettica, quella tra le due forme di rapporti sociali, che continua tutt'oggi a caratterizzare il nostro Mezzogiorno con alterne vicende sia di segno negativo, come la distorsione nell'uso delle risorse pubbliche, sia di segno positivo, come il radicamento di attività produttive innovative in alcuni settori chiave che, dopo la grande crisi del 2008-2014, sosterranno la ripresa economica del Meridione: ci riferiamo alle cosiddette «4A + Pharma» – automotive, abbigliamento, aerospazio, agroalimentare, farmaceutica – cui va aggiunto il settore della meccanica e, al suo interno, delle macchine utensili, quelli dell'elettronica e dell'energia nonché l'emergere di servizi avanzati in particolare nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Ict) [Confindustria-Srm 2017; Srm 2018].

## 2. Una strategia per lo sviluppo

La strategia di politica economica di cui oggi il Mezzogiorno ha bisogno deve dare spazio al mondo dell'impresa e del lavoro e contrastare alla radice il mondo della rendita e dell'assistenzialismo. Sapendo che la presenza di ceti estrattivi e di un ridotto capitale sociale può far deragliare ogni intervento che possa essere manipolato per usi diversi da quelli nominali. E sapendo che devono tornare centrali nella strategia di *policy* l'investimento pubblico e l'investimento privato: quello in capitale fisico – per ricostruire una centralità e un network di luoghi del Mezzogiorno – e quello in capitale umano, perché è oggi il fattore umano, con il contesto sociale in cui si colloca, l'asse portante dello sviluppo.

È su questo piano che si sono rivelate sostanzialmente sbagliate, e certamente inefficaci come il permanere del divario testimonia, le politiche che hanno segnato gli anni a cavallo del millennio fino al 2013. Molta retorica si è fatta sulla necessità di un approccio *bottom-up* (opposto a un precedente *top-down*) e, dopo, sulla necessità di politiche *place-based*. E davvero sarebbe difficile non concordare con il bisogno di cogliere, quando ci sono, le specificità dei singoli territori per formulare obiettivi di intervento che siano con esse coerenti. Ma l'approccio dice qualcosa di più, contemplando la necessità di un'aggregazione di «preferenze e conoscenze locali [...] per mezzo di istituzioni politiche partecipative» e con «un sistema di *governance* multilivello» [Barca 2009]. E anche qui sarebbe difficile non concordare sul fatto che la strategia di politica dello sviluppo debba tener conto del principio di sussidiarietà e dei problemi di informazione imperfetta delle autorità di politica economica sia a livello centrale sia a livello regionale e locale. Ciò di cui però la strategia seguita dagli anni Novanta al 2013 non ha saputo prendere atto – così da costruire gli strumenti necessari a contrastarne gli effetti sui risultati dei processi decisionali – è che, quando nei territori oggetto d'intervento esistono logiche estrattive con i relativi fenomeni di *rent-seeking*, esse punteranno a realizzarsi e trovare compimento

proprio attraverso i vari sistemi di rappresentanza<sup>8</sup>. Cosicché quanto maggiore è l'approccio partecipativo tanto maggiore è il rischio di un'azione di intermediazione di soggetti in posizione privilegiata nella catena del valore «politico». E tanto maggiore potrà risultare il *leverage* delle classi dirigenti estrattive, ossia l'incentivo ad adeguarsi a sistemi di intermediazione e la sostituzione di attività economiche autonome con quelle «connesse». Sono pericoli molto concreti che, come dicevamo prima, possono far deragliare una politica che non si attrezzò per contrastarli.

Ed è quello che è successo appunto fino al 2013: la retorica *place-based* ha finito, al di là delle intenzioni dei proponenti, per portare a una distribuzione di risorse in direzioni diverse da quelle necessarie a innescare i processi di sviluppo di cui il Mezzogiorno ha bisogno [Coco e Pasciullo 2018]. Il risultato è stato che, entro un quadro europeo in cui le politiche di coesione hanno dimostrato di essere giustificate ed efficaci, l'Italia è risultato il Paese in cui gli effetti sono stati minori<sup>9</sup>. Alcuni studi peraltro collegano esplicitamente questa peggiore performance alla minore «qualità istituzionale locale», cosicché un approccio *place-based* nel senso discusso sopra non può che aver peggiorato la performance della politica di coesione in presenza di un ampio divario di qualità istituzionale purtroppo ampiamente documentato<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Questa mancata presa d'atto è tanto più singolare in quanto i proponenti dell'approccio *place-based* dicono di rifarsi essi stessi alla teoria istituzionalista, ossia alla teoria che evidenzia il ruolo della presenza di classi estrattive sui territori!

<sup>9</sup> Per una sintesi davvero completa, cfr. Pellegrini e Tortorella [2018].

<sup>10</sup> Cfr. Commissione europea [2017] e *infra* il cap. VIII, curato da Luigi Fiorentino. Una conferma esplicita della scarsa performance di queste politiche viene dalla verifica controfattuale operata su una misura specifica, i Patti territoriali dei primi anni Duemila, chiaramente ed esplicitamente ispirata a un approccio *place-based*. Un'esperienza paradigmatica perché richiedeva una faticosissima trattativa con una serie di *stakeholders* locali, oltre ovviamente a tutti gli attori istituzionali, in aree identificate *ex ante* per definire dei piani di sviluppo incentivati. L'analisi controfattuale rivela però che l'effetto dei Patti è stato nullo, suggerendo una pura distribuzione di rendite a soggetti in grado di contrattare con l'Amministrazione centrale [Accetturo e De Blasio 2012].

Ciò di cui il Mezzogiorno ha bisogno è allora un'impostazione che risponda a una nuova radicalità di approccio: l'intervento dello Stato centrale, nel rispetto del principio di sussidiarietà, deve contrastare metodicamente l'estrazione di rendite a tutti i livelli istituzionali per costruire l'ambiente economico e sociale in cui impresa e lavoro possano dispiegare le proprie capacità. Le direttrici di una simile politica sono:

- puntare direttamente sui fattori di sviluppo, quindi investimenti in capitale umano, ricerca, imprenditoria sana e autosufficiente;

- investimenti infrastrutturali che, per un verso, facciano del Mezzogiorno la principale piattaforma logistica dell'Europa nel Mediterraneo e, per altro verso, riducano le distanze tra le città meridionali per creare poli di aggregazione secondari che trattengano e anzi attraggano risorse umane e investimenti;

- adottare processi decisionali che riducano l'intermediazione politica delle risorse, con pratiche e standard di comportamento delle Pubbliche Amministrazioni che vanno omogeneizzati per rendere il Paese di nuovo una Nazione.

In questa direzione avevano cominciato a operare i governi della passata legislatura, con un complesso di interventi di cui ricordiamo qui in particolare, perché primi passi verso un nuovo approccio<sup>11</sup>:

- i «Patti per il Sud», siglati nel corso del 2016, che hanno introdotto un modello di *governance* basato su un'interazione forte in cui il governo, che si riserva comunque le risorse e gli strumenti per attuare gli investimenti di rilevanza interregionale e nazionale, fissa le risorse centrali a disposizione di ogni Patto e le rende utilizzabili solo in relazione a obiettivi, procedure, strumenti di controllo, che siano stati concordati tra il governo stesso e la singola Regione o la singola Città metropolitana, seguendo poi passo passo l'attuazione degli investimenti pubblici concordati (risultato: opere avviate al 31 dicembre 2017, in poco più di un anno di operatività dei Patti, per un valore complessivo di 9 miliardi di euro);

<sup>11</sup> Per una più ampia disamina, cfr. Coco e Lepore [2018b].

– il credito d'imposta per gli investimenti al Sud, introdotto nella forma oggi in vigore dall'aprile 2017, che costituisce un meccanismo di incentivo di cui le imprese possono beneficiare in modo automatico e certo, senza sottostare alla discrezionalità di alcuna amministrazione (risultato: investimenti prenotati dalle imprese al 31 dicembre 2018, in poco più di un anno e mezzo di operatività della misura, per oltre 8 miliardi di euro);

– il potenziamento dei contratti di sviluppo che ha consentito di ridare fiato a imprese in difficoltà ma con prospettive di mercato positive (risultato: oltre 3 miliardi di investimenti attivati nel periodo 2013-2018; cfr., *infra*, Pirro);

– «Resto al Sud», un sostegno di capitale (35% a fondo perduto e 65% di credito bancario con interessi a carico dello Stato) ai giovani che vogliono fare impresa al Sud e che presentano i loro progetti a Invitalia (risultato: a novembre 2019, quindi a meno di due anni dall'apertura nel gennaio 2018 dello sportello Invitalia, oltre 22.000 progetti di nuove imprese giovanili, di cui oltre 4.000 già approvati, per una dimensione di 3-4 giovani imprenditori per progetto).

Era solo l'inizio, naturalmente, e rimanevano da sciogliere molti nodi, amministrativi, procedurali e di *governance*. Qui valga solo notare che questa diversa scelta di politica economica aveva comunque dato alcuni primi frutti, parziali ma significativi. Nel triennio 2015-2017, il Mezzogiorno ha ripreso a crescere in tutte le variabili significative anche se in maniera meno rilevante del Centro-Nord, nonostante le previsioni di desertificazione economica formulate da più parti [cfr. ad esempio Svimez 2015].

### 3. *Il disegno della ricerca*

Partire allora dall'esperienza avviata nella passata legislatura, ma per guardare al futuro e costruire una più matura e organica strategia: questo è il senso complessivo delle analisi e delle proposte che il lettore troverà nei saggi raccolti in questo volume dei Quaderni di Astrid. Esso è il frutto del lavoro di un ampio gruppo di studiosi e di operatori i cui

contributi all'elaborazione comune trovano una sintesi nei capitoli della prima parte, «Una strategia per il Mezzogiorno del XXI secolo», scritti dai coordinatori dei vari ambiti in cui si è articolata la ricerca. A sua volta, la seconda parte, «Le facce del poliedro», raccoglie i contributi con cui alcuni dei componenti del gruppo di lavoro approfondiscono specifiche tematiche toccate in termini più generali nei saggi della prima parte.

La prima parte si apre con un capitolo, redatto da uno dei due coordinatori generali della ricerca, sul ruolo del Mezzogiorno nel nuovo contesto geoeconomico che fa del Mediterraneo un'area centrale nella riconfigurazione in corso delle relazioni economiche internazionali e pone nuove sfide strategiche per l'Europa: un'occasione storica per l'Italia e per il suo Meridione quale potenziale piattaforma produttiva, logistica e politica dell'Europa nel Mediterraneo.

Segue il capitolo, curato da Amedeo Lepore, che analizza l'evoluzione del tessuto produttivo meridionale a fronte dei processi di globalizzazione in corso, le potenzialità che stanno emergendo nelle capacità di innovazione e competitività testimoniate dalla ripresa delle esportazioni, ma anche il *puzzle* irrisolto della produttività complessiva del sistema economico meridionale. Un'analisi che fa da base per la definizione, che viene prospettata nella parte finale del capitolo, di una politica industriale di sostegno agli investimenti innovativi delle imprese.

Il contesto infrastrutturale entro cui questi possono prendere corpo è affrontato nel capitolo successivo, curato da Mario Rosario Mazzola, che dettaglia il *gap* del Mezzogiorno per quanto riguarda le infrastrutture in alcuni dei settori decisivi per lo sviluppo e il risanamento ambientale del territorio: servizi idrici, ciclo dei rifiuti, reti e nodi di trasporto ferroviario, stradale, aeroportuale, portuale e urbano, con un'apertura tematica su telecomunicazioni, dove urge il completamento della rete a banda ultralarga, e sul dissesto idrogeologico e le problematiche che questo porta con sé.

Segue un capitolo, curato da Giovanni Ferri, che affronta le carenze al Sud del sistema creditizio, un'infrastruttura decisiva per il sostegno dell'attività d'impresa. Le trasforma-

zioni intervenute nei decenni passati hanno determinato un aumento della distanza funzionale delle banche dal tessuto produttivo del Meridione che ha aggravato il differenziale nel costo e nella disponibilità di credito. Oggi è necessaria una politica industriale della finanza che non disperda il capitale informativo degli istituti di credito ancora esistenti e che spinga il sistema bancario concentrato a livello nazionale a dotarsi di struttura policentrica al fine di investire nella produzione di informazione e controllo anche nei contesti più svantaggiati.

Con il capitolo redatto da Carlo Borgomeo si apre l'analisi dell'«altro divario», quello che riguarda i servizi sociali essenziali e le generali condizioni di vita dei cittadini. Il capitolo parte dalle dinamiche demografiche che stanno cambiando, in termini di invecchiamento della popolazione e flussi di emigrazione giovanile, il volto del Meridione, continua con la dinamica sfavorevole della spesa per il welfare, evidenzia l'elevata incidenza della povertà assoluta e relativa e in particolare quella dei minori, cui si aggiunge la povertà educativa, per concludere che al Sud per creare sviluppo si deve partire dal sociale.

Il tema è ripreso poi nell'analisi del divario di quantità e qualità dei servizi sanitari offerta nel capitolo a cura di Raffaele Lagravinese e Giuliano Resce che si apre ricostruendo il percorso di risanamento dei conti avviato con i Piani di rientro, analizzando poi le cause organizzative e non solo finanziarie del peggioramento registrato nella qualità percepita dei servizi, le dinamiche della mobilità sanitaria interregionale e i differenziali nei risultati di salute, per concludere che oggi è necessario migliorare l'assetto dei Piani di rientro liberando risorse per il miglioramento dei servizi.

Conclude questo spaccato sul divario sociale il capitolo redatto da Ludovico Albert e dedicato all'istruzione. Si parte da una disamina del divario del Sud nelle tipologie di offerta, in particolare: per la scuola primaria la pesante carenza del tempo pieno e di servizi come le mense, importantissimi soprattutto nelle situazioni di degrado urbano; per la scuola superiore la quasi totale assenza dell'istruzione e formazione professionale, decisiva per il recupero dei ragazzi

più difficili. Si passa poi ai risultati in termini di maggiori percentuali di abbandono e di valutazioni peggiori ai test Invalsi, per poi concludere con alcune indicazioni in materia di programmazione.

La qualità delle istituzioni è l'oggetto, come abbiamo visto sopra di importanza decisiva per lo sviluppo del Mezzogiorno, del capitolo curato da Luigi Fiorentino. In apertura viene ricostruita la letteratura istituzionalista che collega performance economiche e qualità delle istituzioni, per poi passare a una sua valutazione specifica per il Sud Italia sulla base del sistema di indicatori europei. Ne deriva l'urgenza di potenziare la capacità amministrativa delle istituzioni attraverso l'introduzione di modelli di gestione improntati al risultato e mediante la formazione di risorse umane competenti e motivate.

Segue, nel capitolo curato da Giorgio Macciotta, la questione del regionalismo e dell'autonomia differenziata. L'attenta ricostruzione dei dati di contabilità pubblica sfata diversi luoghi comuni: la spesa corrente primaria pro capite risulta più bassa al Sud che al Nord; la pressione fiscale risulta un po' più alta al Sud che al Nord. Sono dati che inficiano alla radice la richiesta delle Regioni Veneto e Lombardia di ridurre il trasferimento perequativo di risorse. Il capitolo prosegue poi con una critica radicale dell'impostazione riguardo al trasferimento di competenze proposta dalle due Regioni e si conclude con una proposta di rimessa in ordine del percorso dell'autonomia differenziata nel quadro dell'attuazione più generale del principio regionalista secondo il dettato costituzionale.

La prima parte del volume trova la sua logica conclusione nel decimo capitolo, redatto da uno dei due coordinatori generali, che tira le fila delle indicazioni prospettate nei capitoli precedenti e fornisce il quadro d'insieme della strategia di politica economica che ne deriva, sviluppando con particolare attenzione alcune delle linee di intervento possibili: meccanismi di incentivo automatico per gli investimenti al Sud, promozione dell'imprenditoria giovanile, creazione del quadro infrastrutturale necessario a dare attrattività adeguata al territorio, Zone economiche speciali. È un contributo che



apre una prospettiva che, se condivisa, andrà arricchita su molti e diversificati terreni di intervento.

A questa ricostruzione complessiva dell'impostazione elaborata dal gruppo di lavoro di Astrid seguono, nella seconda parte del volume, approfondimenti specifici su diversi temi di particolare rilievo toccati nella prima: dalle trasformazioni della struttura produttiva meridionale a quelle specifiche del settore industriale, dalle crisi aziendali nel Mezzogiorno alle dinamiche della grande industria e a quelle dell'agricoltura e dell'agroalimentare, dalla realizzazione della rete a banda ultralarga ai problemi delle infrastrutture di trasporto, dallo sviluppo della logistica nel quadro dei nuovi rapporti mediterranei a quello dell'impiantistica per il ciclo rifiuti in una logica di economia circolare, dal ruolo degli incentivi automatici a quello degli strumenti di finanza alternativa per il Mezzogiorno e alle problematiche di programmazione e utilizzo dei fondi di coesione.

Nel consegnare al giudizio del lettore queste pagine, ci sia consentito un ringraziamento a tutti coloro che hanno partecipato al gruppo di ricerca e un grazie particolare a Marzia Gandiglio che ha curato l'organizzazione di tutto il nostro lavoro e l'editing del volume.