

iFEL
Fondazione ANCI



IV Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale
Roma 24-25 giugno 2015

UNA STRATEGIA DI SVILUPPO PER SUPERARE IL DIVARIO TERRITORIALE

A cura di

Riccardo Padovani

Con la collaborazione di

Giuseppe Provenzano

1. Oggetto del mio intervento sarà il tema che era stato affidato al Presidente della nostra Associazione, Adriano Giannola, che, purtroppo, non ha potuto essere qui per impegni istituzionali, e del quale porto i saluti. Egli ha tuttavia inviato un contributo a cui rimando, con riflessioni specifiche sulle questioni inerenti i Fondi strutturali e la politica di coesione dell'Ue. Il tema che affronterò in questo intervento – come da titolo, appunto – è quello più ampio di *“una strategia di sviluppo per superare il divario territoriale”*.

Al riguardo, vi sono due punti che vorrei da subito riproporre all'attenzione. Il primo 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 – una strategia per il superamento del divario, per essere effettivamente tale, non può che essere parte integrante di una strategia *nazionale*, per lo sviluppo dell'intero Paese.

Il secondo punto, è che quando, come Svimez, parliamo – e lo facciamo da tempo – di strategia nazionale per lo sviluppo, l'obiettivo di una uscita dalla crisi e della ripresa di una crescita per l'intero Paese e quello della riduzione del divario, tendono a coincidere. 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.

Qui occorre, però, 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 ripresa, che, nonostante i segnali non trascurabili che stiamo registrando (quanto meno in termini di arresto di una tendenza negativa), riguarda essenzialmente il Centro-Nord, si prevede avrà un'intensità talmente bassa da rendere non facile né scontato il ritorno della nostra economia ai livelli pre-crisi.

E poi, a quale crescita guardiamo? Al sostanziale *“stato di quiete”* pre-2008 con una crescita media (mi riferisco al 2001-2007) del Centro-Nord dell'1,3%, e del Sud dell'1%, la metà della media dell'Ue a 27 (+2,3%)?

2. Capisco che l'obiettivo dello sviluppo possa apparire oggi troppo ambizioso e irrealistico. Dopo tutti questi anni di crisi. Ma non è così, e lo vedremo. Anche se – o, forse, proprio perché – dobbiamo fare i conti fino in fondo con quello che è avvenuto. L'eredità che lascia la peggior crisi economica del Dopoguerra – la cui durata nel Mezzogiorno alla fine sarà paragonabile alla Grande depressione del '29 – è quella di un Paese ancor più diviso e diseguale.

Dalle analisi ormai note e condivise (non solo le nostre, per intenderci), emerge un quadro non più solo somma di variazioni congiunturali negative. E' invece sempre più evidente che la crisi è strutturale e di un'intensità tale da stravolgere il profilo economico e sociale del Mezzogiorno.

Il rischio è che si vada ridisegnando la geografia economica e sociale del Paese, con un Sud che si colloca in un *“equilibrio implosivo”*, che si caratterizza per una crescente perdita di produttività, minore occupazione, fuga dei giovani e di quanti sono più professionalizzati, e, quindi, inevitabilmente, minore benessere.

Cito solo alcuni di questi dati. La caduta del PIL è stata nel sessennio 2008-2013 del 13,3% al Sud e del 7,7% nel Centro-Nord, a fronte di appena il -0,9% per la Ue a 27. L'occupazione si è ridotta in Italia di 984 mila unità, di cui ben 583 mila (il 60%) al Sud (il cui peso sull'occupazione nazionale supera di poco il 25%). La riduzione cumulata degli investimenti fin lordi è arrivata nel Sud al 33% (-



24,5% nel Centro-Nord; quella degli investimenti, nell'industria in senso stretto è stata al Sud addirittura del 54,4%, più che doppia di quella, assai grave del Centro-Nord (-24,6%), con una perdita di capacità produttiva che Banca d'Italia valuta in oltre il 15%.

I dati che a breve presenteremo nel nostro Rapporto 2015 confermano il quadro appena descritto. Nel 2014, per il settimo anno consecutivo, l'economia del Mezzogiorno continua in una significativa recessione, mentre quella del Centro-Nord fa registrare una sostanziale stazionarietà.

3. A fronte di questi numeri – che molti di voi già conoscevano, ma che è bene rammentare –, il punto sul quale concentrarsi è, credo, per noi tutti procedere nella direzione di capire di come si può prendere per i capelli questa realtà e trascinarla fuori dal gorgo. Noi crediamo che si possa realizzare una positiva discontinuità e che ciò sia possibile, ammaestrati anche da quella straordinaria esperienza di discontinuità che deliberatamente modificò la struttura sociale del Paese grazie proprio al Mezzogiorno in un passato non proprio remoto. È quanto si riuscì a fare negli anni del dopoguerra, dando sbocco all'emergenza degli anni '40, ed aprendo la strada all'impetuoso sviluppo degli anni '60, con 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). 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. Non si tratta di ripetere, schematicamente e irrealisticamente, le soluzioni e gli strumenti di allora, ma di mutuare un'impostazione meridionalista che si ponga il problema della modernizzazione del Paese e del suo riposizionamento competitivo. Si tratta, dunque, di ragionare su come ritrovare, Nord e Sud, questa strada puntando a non accontentarci di recuperare una crescita "debole", che in alcune aree sarebbe solo stagnazione e povertà crescente.

Il filo conduttore di una necessaria strategia nazionale, 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 di sola regolamentazione dei mercati. Una politica che, in particolare al Sud, punti prioritariamente sull'industria, come elemento catalizzatore della crescita, consolidando e adeguando l'attuale sistema produttivo e riqualificandone il modello di specializzazione, e che, al tempo stesso, favorisca la penetrazione in settori in grado di creare nuove opportunità di lavoro.

In Europa, il riconoscimento dell'importanza dell'industria, quale settore centrale su cui puntare per favorire l'uscita dalla crisi e la ripresa dello sviluppo, è avvenuto con l'adozione, nel 2012, da parte della Commissione della nuova strategia europea di politica industriale, che si è posta l'obiettivo di portare, entro il 2020, il peso relativo dell'industria manifatturiera europea sul PIL dal 15,6% del 2011 al 20%. Vale la pena di ricordare che l'Italia, che nel 2007 superava l'obiettivo (con il 20,8%), è scesa in seguito alla crisi al 18,8% (del 2013). Il ridimensionamento della base industriale è stato particolarmente evidente al Sud, dove il peso – strutturalmente basso – dell'industria sul valore aggiunto del totale economia è sceso dal 13,7% del 2007 all'11,8% nel 2013; nel Centro-Nord, il peso dell'industria, pur ridimensionato rispetto al livello del 2007 (22,8%), è risultato ancora, nel 2013, superiore (20,7%) al target europeo.

Tale politica dovrebbe essere parte di un progetto di sviluppo differenziato, ma integrato, per le due macro-aree del Paese; e richiede di essere alimentata da una necessariamente elevata massa critica in termini di risorse, e da una recuperata, strutturale continuità e coerenza degli interventi.

4. Per realizzare tale politica, è fondamentale ripristinare a scala nazionale il ruolo degli investimenti pubblici per la crescita.



Alla caduta complessiva dell'accumulazione, in tutti questi anni, ha infatti contribuito non poco la forte compressione della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, particolarmente accentuata nel Mezzogiorno. I dati dei Conti Pubblici Territoriali, forniti dal DPS, ci dicono che la spesa complessiva in conto capitale della P.A. per l'Italia è passata dai 52,1 miliardi di euro, pari al 4,1% del PIL nel 2001, a 48,5 miliardi, pari al 3,1% del PIL nel 2012. Un calo che si è realizzato quasi interamente a danno del Mezzogiorno, che, infatti, passa nello stesso periodo da 21 miliardi di euro, pari all'1,7% del PIL nazionale, a 17,4 miliardi pari all'1,1%.

L'elemento di maggiore debolezza dell'attività di investimento nel Mezzogiorno si conferma *la spesa ordinaria*, con una quota sulla spesa complessiva del Paese che nel 2012, 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).

Ad aggravare la situazione concorrono poi le imprese pubbliche nazionali e locali, la cui attività di investimento presenta una concentrazione ancora maggiore nel Centro-Nord (77,6% del totale nazionale), dove gli investimenti complessivi delle imprese pubbliche sono stati pari, nel 2012, a 19,5 miliardi di euro, un ammontare pari al 62% di quello della spesa complessiva in conto capitale della PA nell'area (31,5 miliardi). Nel Mezzogiorno, invece, la spesa delle imprese pubbliche è stata pari ad appena 5,6 miliardi, meno di 1/3 rispetto ai 17,7 miliardi della spesa complessiva in conto capitale della PA. In questo contesto di generale compressione della spesa pubblica, particolarmente preoccupanti appaiono i tagli agli investimenti in opere pubbliche: al Sud il crollo è evidente e tali investimenti valgono, nel 2012, poco più di un quinto rispetto a vent'anni fa (mentre al Centro-Nord, dopo un forte incremento degli ultimi anni, sono comunque rimasti in linea con quelli dei primi anni Novanta).

Un altro dato da considerare, può essere quello degli aiuti alle imprese, la cui riduzione, confrontando i trienni 2001-2003 e 2010-2012, ha riguardato entrambe le macroaree, ma con intensità molto diversa: le agevolazioni erogate sono calate di oltre il 67% al Sud, contro il -22% del resto del Paese.

Bastano queste cifre, al di là di ogni discorso teorico, 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.

5. Con riferimento a tale strategia, la nostra Associazione è venuta proponendo in questi ultimi anni alcune direttrici di intervento prioritarie che si ritengono utili ed urgenti per far fronte all'emergenza giovanile e occupazionale e all'identificazione di una politica di sviluppo, e per riprendere il processo di industrializzazione del Sud; direttrici che non sono parti separate di un'azione di sviluppo bensì ambiti fortemente interconnessi tra loro.

Per affrontare la crisi di competitività del Sud e dell'intero Paese, occorrerebbe, infatti, individuare 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: 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 evidentemente a tutt'oggi conviene 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, come ripete Adriano Giannola da quale tempo, 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 Filieri 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 Tangeri, 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. Ma qui c'è un altro tema. 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, oltre che nella fase di programmazione anche in quella di realizzazione degli interventi di sviluppo.

6. Questo tema del coordinamento vale a maggior ragione 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.

Inadempienze e inefficienze, va detto, si registrano a livello periferico, quanto a livello centrale e ministeriale. Ma non possono diventare alibi per non fare le politiche, o definanziarle. 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 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.



Discontinuità, concentrazione, efficienza ed efficacia dovrebbero essere le parole d'ordine del nuovo ciclo. Tuttavia, anche la migliore attuazione delle politiche aggiuntive di coesione rischia di non bastare – ed è questo l'ammonimento 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.

7. 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. 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. Una prospettiva di questo tipo, pur rimanendo ambiziosa nel quadro dell'equilibrio dei diversi interessi nazionali, dovrebbe essere costruita intorno a due precise opzioni.

La prima, riguarda la predisposizione di adeguati strumenti di *fiscalità di compensazione* da attuare in attesa di un'armonizzazione delle politiche fiscali, che non è prevedibile arriverà a breve. In secondo luogo, va intrapresa la strada del 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 ancora non favorevoli.

Da questo punto vista, diventa cruciale che l'avvio del Piano Juncker assuma un vincolo di destinazione territoriale, che miri a ridurre gli squilibri e a compensare le diverse forme di "asimmetrie" regionali.

In assenza di una politica di questo genere, infatti, il rispetto dei vincoli europei e dei rapporti di forza ancora condizionati dalla posizione rigorista dei paesi del Nord Europa – come si vede in queste ore sul fronte della crisi greca – lascerebbero molti dubbi sulla possibilità di intraprendere un percorso di ripresa dell'economia nel quale gli investimenti pubblici facciano efficacemente da traino alla ripresa di quelli privati.

L'eurosistema – come osserva Giannola nel suo contributo alla Conferenza – 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.

8. 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 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.

Occorre dare un'impronta meridionalistica alle politiche generali nazionali, dalle infrastrutture alla politica industriale, alla garanzia dei diritti di cittadinanza.

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 diretto lo sviluppo del sistema industriale meridionale. In altre parole, la politica di sostegno diretto e di promozione del processo di industrializzazione deve tornare ad essere una componente centrale della “politica di sviluppo e coesione”. Gli interventi di contesto, che negli ultimi anni hanno finito con l'assumere ruolo centrale e pressoché esclusivo nella politica di sviluppo e coesione, sono certamente di grande importanza ma non possono essere sostitutivi di una politica industriale di medio e lungo termine, volta, attraverso interventi di largo respiro, a promuovere l'innovazione e la crescita dell'industria.

Per quanto riguarda i servizi e i beni collettivi a garanzia delle prestazioni concernenti i diritti di cittadinanza – 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 tutto può essere delegato agli Enti locali (su cui, peraltro, come anche la SVIMEZ ha mostrato, si sono scaricati i costi maggiori dell'austerità). Occorre assumere una visione nazionale 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 estrema, 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.

