



**Istituto Italiano
per gli Studi Filosofici**

CENTRO DI RICERCA



Mezzogiorno. Guardiamo al futuro

**Il PNRR:
un'occasione per il Mezzogiorno**

**Policy brief
di Gaetano Fausto Esposito e Pietro Spirito**

Introduzione di Luigi Fiorentino

Coordinamento editoriale: Nunzio Cignarella, Giuliana Freda e Berardino Zoina.

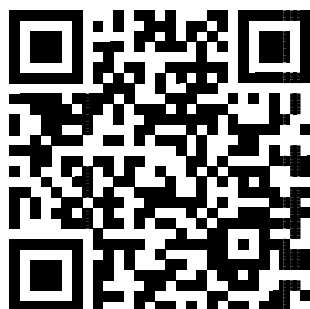
© Centro di ricerca Guido Dorso per lo studio del pensiero meridionalistico

Piazza XXIII Novembre, Palazzo V. Hugo 83100 Avellino

Tutti i diritti riservati

ISBN 978-88-946960-6-6

ISBN ebook 978-88-946960-7-3



Questo volume presenta le relazioni tenute in occasione dell'iniziativa su "Il PNRR, un'occasione per il Mezzogiorno", svoltasi il 24 febbraio 2022 in collaborazione tra il Centro di ricerca "Guido Dorso" e l'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici.

Introduzione

Il tema dello sviluppo del Mezzogiorno è da sempre all'attenzione del Centro Dorso, da quando fu fondato oltre quarant'anni fa. L'occasione di organizzare questo ciclo di incontri, in collaborazione con l'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, rappresenta una importante opportunità per riprendere una riflessione orientata al futuro del Mezzogiorno, anche grazie alle testimonianze di studiosi e ricercatori.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che è la traccia di questo primo incontro, attraverserà anche gli altri due seminari: uno dedicato all'istruzione e l'altro al ruolo delle città nei processi di sviluppo. L'attuazione del PNRR è un'opportunità importante per la crescita del nostro Paese, per il suo rilancio dal punto di vista economico e sociale e per ricostruire le fondamenta dello Stato, rimediando alle occasioni mancate.

In che modo? Progettando e realizzando nel Paese quelle infrastrutture civili e sociali che, nel corso degli ultimi trent'anni, non sono state realizzate per motivi di finanza pubblica, a causa di una scarsa programmazione o per ragioni legate all'inefficienza del sistema pubblico. Sotto questo aspetto, infatti, i dati storici sulla spesa dei fondi europei non sono confortanti. Perché le risorse comunitarie, per esempio, non sono state spese con la dovuta efficienza?

La portata innovativa del Piano Nazionale, a partire dalla sua impostazione che prevede da un lato le riforme e dall'altro gli investimenti, è immaginata proprio per superare i nodi che hanno rallentato, in passato, la spesa delle risorse europee. Sono previsti, infatti, non solo strumenti normativi per intervenire in settori e ambiti strategici ma anche strumenti finanziari necessari a sostenere la realizzazione degli interventi.

Il Piano nazionale ha un preciso cronoprogramma con obiettivi intermedi e finali, target e milestone, che rappresentano il presupposto per la liquidazione della rata semestrale da parte della Commissione europea. Che cosa significa? Vuol dire che ogni singolo intervento e ogni programma ha un suo target, cioè un suo *timing* preciso e una regolazione di fondo. Il Piano, proprio per la sua caratteristica unitaria, ha modalità omogenee di gestione e di rendicontazione.

Ad esempio, e questo è un aspetto di grande attualità in queste settimane, per cambiare l'intero Piano è necessario l'assenso di ogni Stato membro dell'Unione. Questo significa che la nostra Amministrazione, il nostro Stato, è per certi versi messo alla prova. Noi dobbiamo riuscire, nei tempi che abbiamo concordato con l'Europa, a realizzare gli obiettivi stabiliti progetto per progetto, riforma per riforma. Questo è fondamentale anche per la pubblica amministrazione.

Il cambio di passo risponde proprio alla logica dell'interdipendenza degli interventi regolatori e finanziari, per mettere a terra quelle progettualità necessarie proprio in quei settori in cui registriamo

gap storici.

Da questo punto di vista, il programma PNRR è molto differente dagli altri programmi europei che abbiamo conosciuto negli anni passati. A differenza della programmazione comunitaria ordinaria, non è un qualcosa lasciato alla libertà delle amministrazioni, per cui ognuno decide i tempi e gli interventi ma è qualcosa di assolutamente diverso. Con il PNRR assistiamo ad un salto logico. Innanzitutto, un programma unitario. Le amministrazioni sono soltanto soggetti attuatori, dal momento che il responsabile del Piano è l'intero governo.

Con riferimento alla Missione istruzione, ad esempio, la misura sulla dispersione scolastica prevede una serie di interventi mirati e strutturali per superare *gap* anche sociali, soprattutto in aree molto difficili del nostro Paese. La dispersione scolastica, infatti, raggiunge in alcune aree livelli non sopportabili per la comunità e per le istituzioni. Su questo, l'Europa non ci chiede di presentare microprogetti per qualche ora aggiuntiva di lezione ma vincola lo Stato italiano a riportare, entro il 2026, il tasso nazionale della dispersione ai livelli europei. Il problema è legato al raggiungimento dell'obiettivo e quindi alla realizzazione di qualcosa di concreto. Peraltro, tale obiettivo dovrà essere certificato da un Ente terzo. Ecco perché è pressoché impossibile cambiare i progetti presentati.

La sfida principale è colmare quelle lacune che l'Europa stessa, nel corso degli anni, ci aveva più volte indicato. Pensiamo soltanto alle riforme della concorrenza, a quella degli appalti o anche a quella dell'amministrazione. L'approccio PNRR, incluse le modalità di monitoraggio del Piano da parte dell'Europa, è l'occasione per stimolare il nostro Paese a far emergere la parte migliore di sé.

La realizzazione del Piano richiede anche una nuova interlocuzione tra l'amministrazione della Stato e gli enti territoriali, che non possono utilizzare una logica rivendicazionista per gestire qualche risorsa in più, dal momento che lo stesso progetto nazionale favorisce e stimola la collaborazione e la coesione. Naturalmente gli enti territoriali hanno un ruolo importante, una funzione decisiva, da svolgere insieme alle strutture centrali previste per l'attuazione, come la Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze e le Unità di missione insediate presso ogni Ministero.

Le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni, possono e devono avere un ruolo importante nella dinamica complessiva di realizzazione del PNRR. Gli enti del Mezzogiorno hanno davanti una sfida importante: spendere almeno il 40% delle risorse previste. Io mi auguro che le amministrazioni territoriali, che sono i soggetti attuatori del Piano, siano in grado di utilizzare queste risorse e realizzare i progetti. È il tempo di dare fiducia alle classi dirigenti, sollecitando il protagonismo della società meridionale per raggiungere gli obiettivi di sviluppo. Questo processo passa legando l'operatività progettuale alla responsabilità collettiva delle istituzioni locali nel determinare, per i prossimi anni, il progresso o il regresso delle comunità del Sud. In questa direzione, la sfida è quella

di coniugare un modello di sviluppo dal basso e coinvolgere le amministrazioni centrali soltanto quando è seriamente messo a rischio l'avanzamento del Piano. Per scongiurare il rischio di "povertà attuativa" è stata prevista la possibilità di avvalersi di strutture di supporto operativo prevedendo, solo in via residuale, l'intervento diretto e sostitutivo dello Stato centrale in caso di mancata attuazione degli interventi da parte del soggetto attuatore.

Con questo spirito, il disegno di governance del PNRR prevede un meccanismo di supporto gestionale, tecnico ed organizzativo agli enti locali, direttamente attraverso i Ministeri titolari degli interventi. Non solo supporto per la lettura dei requisiti previsti dai bandi o per la corretta stesura della proposta progettuale ma anche per la vera e propria elaborazione dell'idea progettuale gli enti locali possono far riferimento ad alcune società a partecipazione pubblica (Invitalia, Studiare sviluppo, Fintecna).

L'opportunità di NGEU è quella di offrire, con lo stesso strumento, le risorse necessarie e le strutture adeguate. A questo modello risponde pienamente, per citare un caso concreto più noto alle cronache, il "Piano per gli asili nido e le scuole dell'infanzia", che ha come obiettivo quello di ridurre il divario nei servizi educativi per la prima infanzia.

Il decreto del ministro dell'Istruzione, che ha determinato i criteri di selezione degli interventi edilizi e il riparto delle risorse tra le regioni, tiene esplicitamente conto del vincolo di destinazione territoriale delle risorse (almeno il 40% agli enti locali delle regioni del Mezzogiorno). Tale previsione è rafforzata mediante un meccanismo di recupero del *plafond regionale* destinato alle regioni del Mezzogiorno, nel caso di risorse superiori disponibili rispetto ai progetti candidati in graduatoria o in caso di carenza del fabbisogno, al fine di salvaguardare la destinazione dei fondi, comunque, a favore dei territori del Mezzogiorno. Grazie a questa esplicita previsione, al Sud sono state destinate risorse pari al 55,29% di quelle messe a bando per i servizi relativi alla fascia di età 0-2 anni (asili nido) e al 40% delle risorse attualmente disponibili per gli interventi destinati alla scuola dell'infanzia (3-6 anni). Peraltro, nei criteri individuati dal bando per l'assegnazione delle risorse, viene espressamente tenuto in considerazione il livello di copertura del servizio nel territorio, sia a livello regionale che comunale, favorendo in questo modo le aree con *gap* maggiore. Inoltre, per rafforzare gli interventi strutturali nell'ambito dei servizi all'infanzia, il legislatore è già intervenuto guardando al "dopo 2026", garantendo anche una quota di risorse finanziarie necessarie al funzionamento delle strutture che progressivamente saranno ultimate.

Attraverso questi esempi concreti di attività amministrativa, realizzata in questi primi mesi di attuazione del PNRR, comprendiamo come questa è davvero una grande occasione per il rilancio e la crescita giusta ed equa del Paese.

L'esempio del Piano Marshall può essere fuorviante perché, come tutti sappiamo, interveniva su altri

ambiti e in un altro contesto ma, ha in comune sicuramente la portata storica delle misure, che rappresentano per il Sud, e per tutto il Paese, una opportunità preziosa per costruire lo Stato del domani, l'amministrazione pubblica del futuro. Nessuno ci perdonerebbe un fallimento del PNRR.

Luigi Fiorentino
Presidente del Centro di ricerca "Guido Dorso"

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza occasione per rompere la “trappola dello sviluppo” del Mezzogiorno

Di Gaetano Fausto Esposito

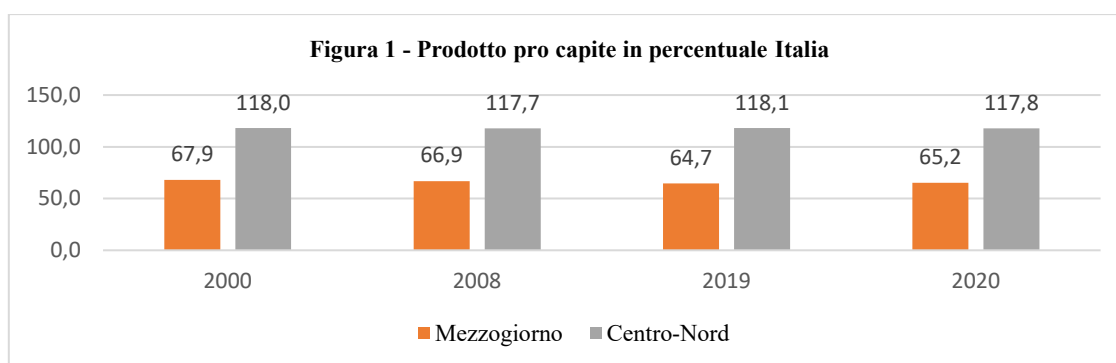
1. Introduzione

Scrivendo nel 1911 sulla situazione del Mezzogiorno così si esprimeva Giustino Fortunato (1911, pp. 311-312): “Che esista una questione meridionale, nel significato economico e politico della parola, nessuno più mette in dubbio. C'è fra il Nord e il Sud della penisola una grande sproporzione nel campo delle attività umane, nella intensità della vita collettiva, nella misura e nel genere della produzione, e, quindi, per gl'intimi legami che corrono tra il benessere e l'anima di un popolo, anche una profonda diversità fra le consuetudini, le tradizioni, il mondo intellettuale e morale”.

La locuzione “Questione meridionale” fu “inventata” nel 1873 dal deputato radicale Antonio Billia, ma è con l'indagine di Sidney Sonnino e Leopoldo Franchetti sulla condizione della Sicilia del 1876 che si denuncia la situazione di degrado nello sviluppo al Sud.

Sono passati quasi centocinquanta anni ma, nonostante le innumerevoli ricette sperimentate, malgrado i progressi, siamo ancora in cerca della soluzione se, nonostante gli indubbi progressi economici e civili, a XXI secolo inoltrato stiamo ancora ad affrontare questa situazione. Anzi, come evidenziano Ernesto Galli Della Loggia e Aldo Schiavone (2021, p. 47): “Il Mezzogiorno come problema e come quadro di riferimento – come soggetto e come visione d'insieme – non è scomparso in questi anni solo dall'agenda pubblica italiana, dopo avervi sempre occupato un posto dall'unità in poi. È sparito anche dai pensieri di chi lo abita”.

Così, verificando quanto è successo dall'inizio del nuovo secolo vediamo addirittura che i divari si sono incrementati in termini di reddito pro capite: nel 2000 il PIL pro capite del Mezzogiorno era pari al 68 per cento di quello medio italiano, mentre nel 2020 siamo scesi al 65 per cento, e questo nonostante nell'anno dell'inizio della pandemia il Sud abbia perso meno prodotto rispetto al Centro-Nord.



Fonte: Elaborazioni su dati Svimez

Tale situazione poi si è verificata in presenza di un fenomeno assolutamente inedito per quest'area del Paese a partire dall'unità d'Italia, ossia la tendenziale riduzione della popolazione: “la popolazione nel primo ventennio del XXI secolo è aumentata al Centro-Nord di 3 milioni, frutto di un rilevante flusso di immigrati dall'estero, e che hanno compensato un saldo naturale fortemente negativo. Al Sud la popolazione è invece diminuita di 300.000 unità, a causa di un saldo naturale divenuto negativo, dell'emigrazione verso il Centro-Nord e di un'immigrazione dall'estero molto più contenuta [perciò] il Sud non è più l'area giovane dell'Italia e potrebbe divenire l'area anziana” (Viesti 2021, pp. 181-182).

E le proiezioni demografiche a lunghissimo termine, in assenza di radicali modifiche, stimano che nel 2061 la popolazione italiana sarà inferiore di 6,9 milioni di abitanti di cui quasi il 75 per cento imputabili al Mezzogiorno.

Recentemente a livello europeo è stato rielaborato il concetto di “trappola dello sviluppo” regionale, che si riferisce alle regioni con livello intermedio di sviluppo, derivata dalla teoria della *middle-income trap*, che nasce con riferimento ai Paesi emergenti che dopo una fase di crescita hanno poi attraversato una fase di stagnazione.

Sotto molti versi questa situazione si può applicare anche al Mezzogiorno d'Italia, un'area in cui è indubitabile che si sia verificato un processo di ammodernamento e di crescita (Lepore 2020) rispetto a iniziali situazioni di degrado (per quanto controverse dal punto di vista storico in termini di politiche seguite dallo Stato unitario cfr. De Oliveira, Guerrero 2018; e di originaria presenza industriale cfr. Ciccarelli, Fenoaltea 2013).

Analizzando le dinamiche di lunghissimo periodo dal 1861 al 2010 è possibile individuare tre grandi macro-periodi di sviluppo (Bianchi et al. 2011), un primo in cui il Sud è cresciuto di tre volte tra il 1861 e il 1951, un secondo periodo durato fino al 1972 ed infine una crescita di altre tre volte fino al 2010.

Ecco perché una recente analisi (Iammarino et al. 2020), ripresa nell'ultimo rapporto dell'Unione europea sulla Coesione (Unione europea 2022), include le regioni del Mezzogiorno tra quelle che rientrano nella trappola dello sviluppo.

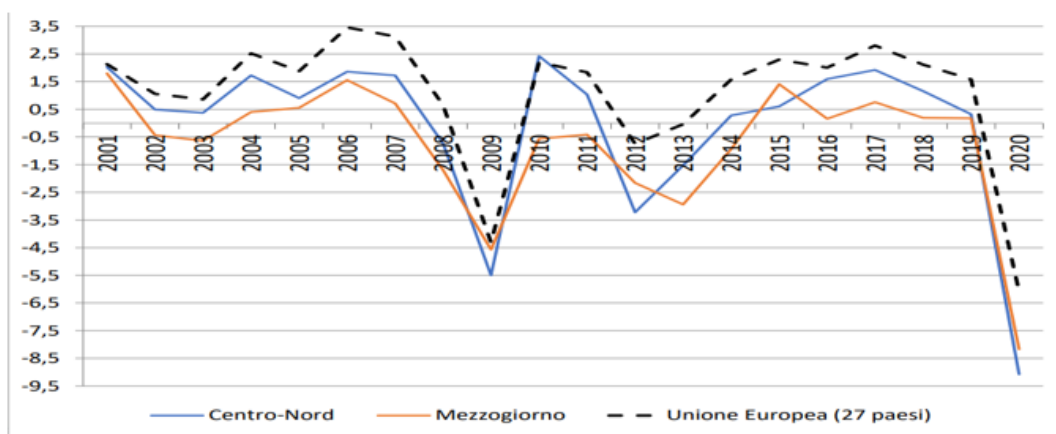
2. Gli elementi della trappola dello sviluppo

Una determinata area si trova in una trappola dello sviluppo quando ha sperimentato un persistente e stabile periodo di minor (o inesistente) sviluppo e questa situazione si autoalimenta per effetto dell'esistenza di fallimenti di mercato o del governo, il che richiede interventi di policy per fuoriuscire da questa condizione (Iammarino et al. 2020, p. 3).

Al di là delle specificazioni di ordine teorico, che tendono a distinguere questa situazione da altre (come ad esempio quelle relative alla situazione di convergenza e per le quali si rinvia a Iammarino et al. 2020) le aree del Mezzogiorno d'Italia sembrano avere tutte le caratteristiche dell'“intrappolamento”.

Se esaminiamo l'andamento dell'ultimo ventennio del PIL verifichiamo che i tassi di incremento sono particolarmente bassi, soprattutto considerati i livelli di partenza, e in ogni caso sempre inferiori a quelli medi europei (e anche del Centro-Nord con la sola eccezione del 2015 e del 2020).

Figura 2 - Tassi di crescita annuali del Prodotto Interno Lordo (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni Svimez su dati ISTAT, Eurostat e SVIMEZ

In coerenza con le analisi sulla trappola dello sviluppo gli indicatori chiave su cui focalizzare l'attenzione riguardano:

- l'andamento del valore aggiunto pro-capite;
- l'andamento della produttività;
- il livello di occupazione.

Il mix di questi tre fattori, e le loro performance nel tempo, identificano gli elementi identificativi e rilevanti di un persistente fenomeno di stagnazione.

Non si tratta in verità di un aspetto che riguarda solo aree limitate, perché negli ultimi anni ha avuto una consistente diffusione in diverse regioni europee, al punto che il 45 per cento della popolazione delle regioni aventi tra il 75 per cento e il 100 per cento del PIL pro capite della media europea ha sperimentato nel periodo 2001-2019 una crescita molto bassa e percentuali non molto inferiori di popolazione delle stesse regioni che hanno rilevato una produttività decrescente e modesti livelli di occupazione (Commissione europea 2022, p. 36).

Le regioni che invece non si sono trovate imprigionate nella trappola dello sviluppo, pur avendo livelli iniziali di PIL pro capite inferiori a quello medio europeo, hanno dimostrato una maggiore presenza del settore industriale e una migliore qualità delle istituzioni, accompagnate da una maggiore intensità

dei processi innovativi e da una migliore qualità del capitale umano, in particolare come crescita della popolazione avente un livello di educazione terziaria.

3. Il “Mezzogiorno intrappolato”

Per quanto abbiamo detto in precedenza sulla base degli indicatori significativi il Mezzogiorno presenta tutte le caratteristiche della trappola del sottosviluppo.

Abbiamo già visto l’andamento flettente del PIL pro capite, che è il primo degli indicatori rivelativi di questa situazione.

Il secondo importante indicatore riguarda l’andamento della produttività. Da questo punto di vista è noto che il nostro Paese ha sperimentato a livello complessivo un andamento della produttività più modesto rispetto a quello dei principali competitor internazionali con i quali ci confrontiamo.

Tabella 1 - MISURE DI PRODUTTIVITÀ

Tassi di variazione medi annui, totale economia (a)

| ANNI | Valore aggiunto | Misure di produttività | | |
|-----------|-----------------|-------------------------|---------------------------|---------------------------------|
| | | Produttività del lavoro | Produttività del capitale | Produttività totale dei fattori |
| 1995-2020 | 0,2 | 0,4 | -1,1 | -0,1 |
| 2003-2009 | -0,2 | -0,3 | -1,7 | -0,8 |
| 2009-2014 | -0,4 | 0,9 | 0,0 | 0,6 |
| 2014-2020 | -0,8 | 0,5 | -1,1 | 0,0 |
| 2019 | -0,5 | 0,5 | -0,2 | 0,3 |
| 2020 | -11,8 | 1,3 | -11,2 | -2,7 |

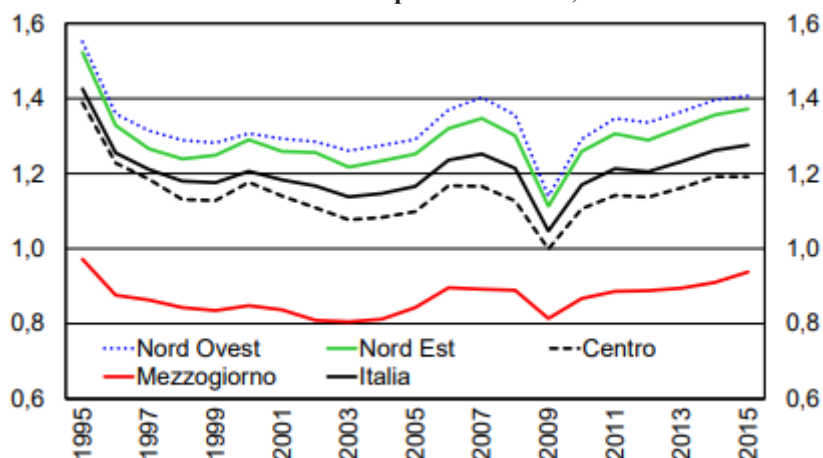
a). Le attività di locazione dei beni immobili, famiglie e convivenze, organismi internazionali e Amministrazioni Pubbliche sono escluse dai campi di osservazione.

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Come si rileva dalla tabella 1 la Produttività Totale dei Fattori di lungo periodo, che incorpora anche gli aspetti di innovazione tecnologica, ambientale e istituzionale, negli anni 1995-2020 è stata sostanzialmente stagnante e nel 2020 si è addirittura ridotta del 2,7 per cento, pur a fronte di una crescita della produttività del lavoro.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno, un’analisi della Banca d’Italia (Ciani, Locatelli, Pagnini 2018) riferita ad alcuni anni fa evidenza la minore Produttività Totale dei Fattori delle imprese, anche se in un contesto di recupero rispetto a quello delle altre aree del Paese.

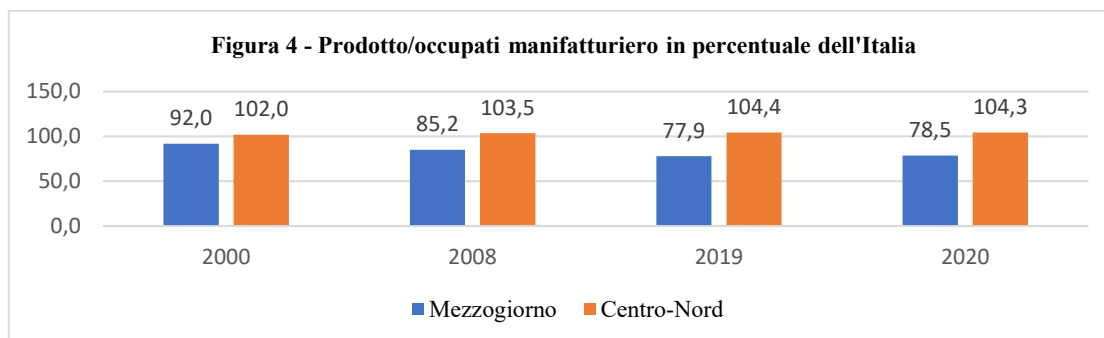
Figura 3 – Produttività Totale dei Fattori media nell'industria manifatturiera per macro-area, 1995-2015



Fonte: Ciani, Locatelli, Pagnini (2018)

Guardando invece alla sola produttività del lavoro, si registra un andamento decrescente dell'indicatore al Sud, con la sola limitata eccezione di un lieve recupero nel 2020, anno anomalo perché segnato dall'inizio della pandemia e da una contrazione del prodotto manifatturiero nel Centro-Nord, anche per effetto della maggiore consistenza dei provvedimenti di lockdown nelle province di quest'area, che hanno avuto effetti molto forti sul prodotto complessivo (Centro Studi G. Tagliacarne 2021).

Figura 4 - Prodotto/occupati manifatturiero in percentuale dell'Italia



Fonte: Elaborazioni su dati Svimez

Infine, l'ultimo indicatore segnaletico della "trappola" riguarda gli aspetti di ordine occupazionale e di qualità del capitale umano.

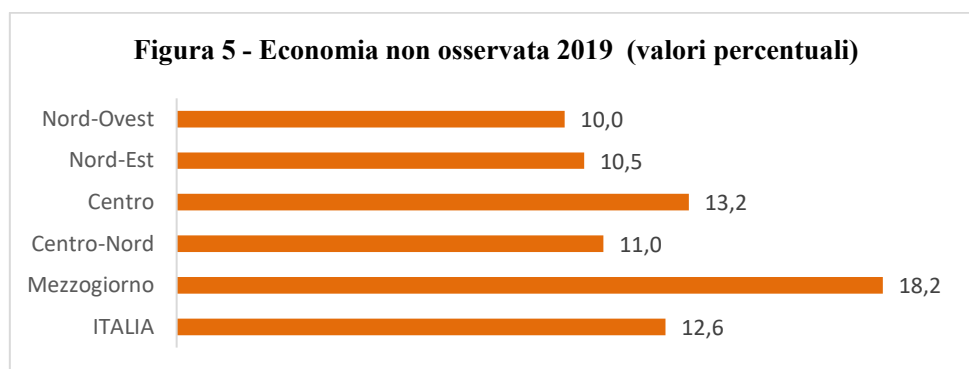
Qui la situazione è particolarmente complessa, perché accanto a una minore partecipazione al mercato del lavoro rileviamo una fortissima disparità in termini occupazionali, sia di genere che giovanile.

Gli indicatori al riguardo sono impietosi: il Mezzogiorno si caratterizza per una modesta (e in flessione) partecipazione al mercato del lavoro delle persone aventi tra i 15 e i 64 anni: il tasso di disoccupazione nel 2019 (anno precedente la pandemia) al Sud era del 44,8 per cento (in ulteriore peggioramento rispetto al 2007, anno in cui era pari al 46,5 per cento). Nel resto del Paese invece questo valore era passato dal 65,3 per cento del 2007 al 66,6 per cento.

Guardiamo poi al fenomeno della disoccupazione giovanile, che è forse l'indice più drammatico della situazione perché riguarda il futuro: al Mezzogiorno questo valore, sempre nel 2019, è stato del 45,5 per cento contro il 21,2 per cento del Centro-Nord, in ulteriore peggioramento rispetto al dato del 2000 (quando era del 44,5 per cento), più di 24 punti di differenza rispetto al resto del Paese. Nonostante nel 2020, per effetto delle anomalie dell'anno in questione, ci sia stato un lieve miglioramento, la situazione appare in tutta la sua gravità.

Infine una battuta sul tasso di occupazione femminile, che evidenzia, qualora ce ne fosse ancora bisogno, le disparità sul versante della partecipazione di genere al mercato del lavoro: sempre nel 2019 solo il 33,2 per cento delle donne era occupato al Sud, contro il 59,2 per cento del Centro-Nord, con un ampliamento dei divari rispetto al 2007, posto che in quell'anno la differenza nei tassi di occupazione femminile era di 24,1 punti percentuali ed è passata al 26 per cento.

A questo stato di cose si affianca una situazione più critica in termini di economia sommersa, un fenomeno che alimenta il precariato occupazionale e che induce a indebolire ulteriormente quegli "intimi legami" di cui parlava Giustino Fortunato all'inizio del Novecento.



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Il tutto si accompagna a un minor livello di qualità del capitale umano, in quanto il differenziale nei tassi di occupazione tra le persone aventi 25-64 anni con un titolo di istruzione terziaria e quelle che hanno un titolo secondario inferiore è di 33,6 punti percentuali al Sud, contro i 23 punti percentuali al Centro-Nord. Andando a verificare i livelli di occupazione per tasso di istruzione verificiamo comunque tra il 2000 e il 2020 un minor livello di qualificazione nell'occupazione per titolo di studio.

Tabella 2 - Tassi di occupazione per livello di istruzione (valori percentuali)

| Aree geografiche | 2000 | | 2020 | |
|------------------|---------|----------------------|---------|---------------------|
| | Diploma | Laurea e post-laurea | Diploma | Laurea e post-aurea |
| Italia | 65,7 | 82,0 | 65,5 | 78,0 |
| Mezzogiorno | 52,5 | 78,2 | 49,4 | 69,9 |

Fonte: Istat

Sempre più il dibattito sui livelli di professionalità si basa sull'acquisizione di competenze trasversali ed abilitanti, ma al Sud anche la qualità delle competenze di base è molto critica: i test Invalsi segnalano che il 43,4 per cento degli studenti ha delle inadeguate competenze alfabetiche, percentuale che sale al 53,4 nel caso delle competenze numeriche.

Completa il quadro un elevato tasso di emigrazione intellettuale in quanto nel Mezzogiorno 34 laureati su 1.000 abbandonano l'area per effetto di trasferimenti per motivi di studio e di lavoro, contro una media italiana di 5 laureati su 1.000.

Come evidenziato anche in sede europea (Commissione europea 2002) per uscire da questa situazione in contesti caratterizzati da situazione di sottosviluppo intermedio occorre lavorare su tre aspetti:

- agire su di un settore manifatturiero per renderlo più resiliente e innovativo ed aumentare il livello di innovazione esterna;
- far crescere la qualità del capitale umano, che secondo tutti i più recenti contributi della teoria dello sviluppo ha importantissimi effetti di spillover conoscitivo e tecnologico;
- ma soprattutto agire in modo deciso per migliorare la qualità delle istituzioni.

Questi elementi sono infatti decisivi per agire sulla crescita della produttività, sia di singoli fattori sia della Produttività Totale dei Fattori che, come abbiamo visto, è particolarmente ridotta nel Mezzogiorno.

Più nello specifico, crescita del capitale umano e sviluppo istituzionale si pongono come condizioni imprescindibili per rompere la spirale del sottosviluppo anzi, per come argomenteremo in questa sede, la crescita istituzionale rappresenta una variabile critica essenziale su cui poggia tutto il processo di sviluppo.

La rottura della trappola dello sviluppo richiede di seguire un modello *innovation led* (Anghion, Bircan 2017), ossia un modello più complesso di quello cosiddetto *investment led*, basato sull'accumulazione di capitale. Questo perché occorre attivare effetti cumulativi che possano autoalimentarsi nel tempo e non esaurirsi una volta che è terminato l'effetto moltiplicativo dell'investimento iniziale. Perciò aumentare la dotazione di capitale, e quindi il tasso di investimento delle imprese, non è di per sé garanzia per assicurare un processo duraturo e continuativo di sviluppo, che possa poi procedere senza ulteriori interventi di incentivazione.

Ciò accade anche perché, come dimostra anche l'analisi dei casi internazionali, le imprese che si sono rese protagoniste di un primo processo di crescita sono contro-interessate, una volta che hanno consolidato la loro posizione di mercato, ad accettare interventi che potrebbero compromettere, attraverso la nascita di altre organizzazioni più produttive, ulteriori azioni di sviluppo orientate a un continuo processo di ricambio innovativo, in quanto questo processo distrugge non solo le rendite

accumulate, ma minaccia anche i leader politici che si sono adeguati a un determinato contesto di sviluppo (Aghion, Bircan 2017).

Perciò, affinché si realizzi un cambiamento strutturale capace di rompere la trappola dello sviluppo, non basta che si metta mano a interventi che favoriscano l'adozione di investimenti innovativi nel sistema produttivo, ma perché se ne producano realmente gli effetti (Rodriguez-Pose 2020) occorre che questi interventi siano accompagnati anche da un radicale cambiamento ed evoluzione del contesto istituzionale, coerente con le caratteristiche dei diversi ambiti locali in cui si vanno ad inserire.

4. Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza

In questo contesto si inserisce la sfida del PNRR. Non è questa la sede per richiamare tutte le caratteristiche del Piano, inserito all'interno della maggiore innovazione istituzionale e politica dell'Unione europea che con il *Next Generation Ue* ha realizzato un cambio di paradigma rispetto al passato, spingendo la governance verso una direzione che è tipica dei sistemi fiscali federali (Fabbrini 2022) e mettendo in campo una poderosa iniziativa straordinaria di sviluppo (peraltro finanziata con debito europeo) che si affianca (e si somma) alla tradizionale azione realizzata attraverso i Fondi strutturali comunitari.

Qui se ne vogliono evidenziare solo alcuni aspetti in particolare sottolineando come il PNRR possa agire per rompere la trappola dello sviluppo agendo sulle variabili critiche.

È importante però in primo luogo evidenziare che fino al 2027 le aree del Mezzogiorno potranno disporre di un volume complessivo di risorse di circa 215 miliardi di euro, una cifra superiore a tutto l'intervento straordinario diretto di cui ha beneficiato il Sud d'Italia negli anni 1951-1998.

Come noto il PNRR si articola in sei Missioni per un insieme complessivo di 134 investimenti che devono essere accompagnati da 63 riforme fondamentali per l'ammodernamento del nostro Paese.

E questa è la prima novità importante: tenere insieme azione di incentivo sugli investimenti e innovazione istituzionale.

La seconda innovazione importante è la condizionalità nella erogazione delle risorse al raggiungimento di un complesso di target misurabili.

La terza, se vogliamo, è una forte guida centrale degli interventi con la individuazione di ben definite azioni al riguardo, pur all'interno di un processo di attuazione che richiama il ruolo da protagonisti delle Amministrazioni locali.

In altri termini la logica del PNRR è sotto diversi aspetti differente da quella sottesa alla programmazione dei Fondi strutturali e quindi alla definizione dei relativi Programmi operativi che

hanno un livello di definizione degli interventi spesso non molto definito e che per la loro logica *bottom up* in diversi casi hanno finito per realizzare una eccessiva frammentazione degli investimenti (Coco 2022; Quintieri, Stamato 2021).

Inoltre, i traguardi da raggiungere rappresentano una condizione per lo sblocco delle risorse, il che significa anche avere certezza dei tempi di realizzazione e forte responsabilizzazione dei diversi soggetti attuatori.

Il PNRR individua il “riequilibrio territoriale” come una priorità trasversale (le altre due priorità trasversali sono parità di genere e sviluppo occupazionale e delle competenze dei giovani).

Per quanto riguarda più nello specifico il PNRR per il Mezzogiorno, stiamo parlando di un volume complessivo di risorse territorializzabili pari al 40 per cento della dotazione, con punte anche superiori in alcune Missioni, come nel caso delle infrastrutture, dove l’allocazione è al 53 per cento e sul tema dell’istruzione e della ricerca dove si stima il 46 per cento dell’allocazione ex ante delle risorse.

Evidentemente stiamo parlando di allocazioni teoriche, in quanto il meccanismo di assegnazione tramite bandi, pur all’interno di quote riservate al territorio del Sud, potrebbe portare, come sta del resto già accadendo in alcuni casi, ad avere una ripartizione non in linea con il target per difficoltà delle Amministrazioni locali nel presentare i relativi progetti all’interno della quota loro riservata.

Ma una tale abbondanza di risorse, che in alcune regioni come Campania e Sicilia si sommano praticamente a un raddoppio dei fondi della nuova programmazione europea 2021-2027 (Svimez 2021), rischia effettivamente di attivare quello che Amedeo Lepore ha definito il “paradosso dell’abbondanza” (Lepore 2022, p. 132), ossia disporre di risorse ma di non sapere come (o riuscire a) impiegarle.

In linea generale la ripartizione di risorse per Missioni viene indicata all’interno della seguente tabella.

Tabella 3 – Risorse del PNRR per le Missioni destinate a investimenti nel Mezzogiorno (miliardi di Euro)

| Missioni | totale risorse PNRR | totale risorse PNRR territorializzabili | quota % SUD | risorse SUD | di cui investimenti |
|---|---------------------|---|-------------|-------------|---------------------|
| M1-Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura | 49,9 | 43,7 | 36,1 | 15,8 | 12,2 |
| M2-Rivoluzione verde e transizione ecologica | 70,1 | 61,3 | 34,3 | 21,0 | 16,3 |
| M3-Infrastrutture per la mobilità sostenibile | 31,5 | 27,6 | 53,2 | 14,7 | 11,3 |
| M4-Istruzione e ricerca | 34,0 | 29,6 | 45,7 | 13,5 | 10,5 |
| M5-Inclusione e Coesione | 30,6 | 26,1 | 39,4 | 10,3 | 8,0 |
| M6-Salute | 20,4 | 17,7 | 36,0 | 6,4 | 4,9 |
| Totale | 236,5 | 206 | | 81,7 | 63,2 |

Da essa si rileva che in coerenza con le priorità del PNRR su digitalizzazione e *green* le prime due Missioni sono quelle che segnalano una maggiore dotazione di fondi.

Le simulazioni del Governo contenute all'interno del PNRR stimano un contributo alla crescita complessiva del Paese del Piano di 15 punti percentuali di PIL e di questi un terzo dovrebbero essere assicurati dal Mezzogiorno.

Abbiamo sostenuto che gli interventi di sviluppo devono rompere la trappola dello sviluppo del Sud, di conseguenza in questa sede saranno evidenziate le iniziative che dovrebbero avere un maggiore impatto sui principali punti di attacco che sono: la crescita del sistema manifatturiero e lo sviluppo della produttività e il miglioramento del capitale umano.

È evidente che anche le altre Missioni danno un importante contributo al processo di sviluppo, ma ci focalizziamo su queste in ragione della loro maggiore attinenza rispetto al modello proposto.

5. Il miglioramento dell'innovazione e della digitalizzazione dell'industria del Mezzogiorno

Negli ultimi anni l'industria meridionale ha ridotto la propria partecipazione al valore aggiunto in misura superiore rispetto a quanto è capitato nel resto del Paese. Nel 2000 il valore aggiunto manifatturiero incideva nel Centro-Nord per il 23,5 per cento e al Sud per il 15,9 per cento.

Questi valori si riducono nel 2019 (non consideriamo il 2020 in ragione della forte anomalia) al 21,5 per cento e al 12,5 per cento. In altri termini la componente manifatturiera si è contratta al Sud molto di più di quanto è accaduto nel resto del Paese.

Inoltre il processo di ristrutturazione dell'apparato manifatturiero, che nel Centro-Nord ha portato allo sviluppo di un orientamento più high-tech e verso un aumento della dimensione media d'impresa, non ha avuto lo stesso effetto nel Mezzogiorno, dove c'è stato comunque uno sviluppo delle imprese nei settori più tradizionali (e una contrazione molto forte nei settori high-tech); inoltre solo al Sud negli ultimi otto anni aumenta l'occupazione nelle micro-impresе (circa 23 mila occupati), mentre al Centro-Nord l'occupazione cresce soprattutto nelle medie imprese che, da varie analisi (Mediobanca, Unioncamere, Tagliacarne 2021; Esposito, Spirito 2021), emergono come l'asse portante dello sviluppo manifatturiero.

Tabella 4 - Variazione percentuali degli addetti alle unità locali dell'industria manifatturiera per livello di specializzazione tecnologica (anni 2010-2018)

| Regioni e Ripartizioni | High technology | Medium high tec | Medium low tech | Low technology | Totale |
|------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|--------|
| Mezzogiorno | | | | | |
| 2010-14 | -15,1 | -12,5 | -20,1 | -11,0 | -14,6 |
| 2014-18 | -12,8 | 81,9 | -42,3 | 5,9 | 3,0 |
| 2010-18 | -26,0 | 59,2 | -53,8 | -5,8 | -12,0 |
| Centro-Nord | | | | | |
| 2010-14 | -9,9 | -5 | -8,6 | -9,6 | -8,1 |
| 2014-18 | 0,2 | 17,0 | -8,1 | 0,6 | 2,4 |
| 2010-18 | -9,7 | 11,2 | -16,0 | -9,1 | -5,9 |

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT Frame

Il livello di digitalizzazione delle imprese locali è inferiore: al Centro-Nord il 18 per cento delle imprese dai 5 ai 499 addetti ha programmato lo scorso anno investimenti in digitale contro il 14 per cento di quelle del Mezzogiorno.

L'indice europeo di innovazione digitale della società e dell'economia (DESI) sottolinea che in 5 casi di innovazione su 7 la posizione delle imprese del Sud è inferiore a quella del Centro-Nord (Sistemi ERP, Social media, big data, acquisto cloud e vendite on line).

Tutto ciò si traduce in una minore resilienza delle imprese meridionali: le aziende a rischio sono il 31 per cento nella media italiana mentre salgono a quasi il 40 per cento al Sud (Centro Studi Tagliacarne, Svimez 2021).

Su questo aspetto il PNRR stanziava per il Sud 15,8 miliardi, di cui 12,2 per investimenti; in particolare è rilevante la componente M1C2 che riguarda *l'innovazione, la digitalizzazione e la competitività* e che include anche interventi a favore dell'internazionalizzazione, ancora modesta per tante imprese del Mezzogiorno.

Un focus particolare hanno gli interventi per la digitalizzazione che riguardano gli incentivi previsti da Transizione 4.0 sotto forma di crediti d'imposta.

In merito all'utilizzo degli incentivi occorre sottolineare che, contrariamente a quanto si ritiene, nel Mezzogiorno c'è stata negli ultimi anni una fortissima riduzione dei fondi, passati dal 47 per cento del totale al 29 per cento, ossia il valore più basso degli ultimi otto anni.

In effetti la riduzione degli incentivi negli ultimi anni, e che pone il nostro Paese agli ultimi posti in Europa (come quota sul Pil meno della metà del valore medio europeo nel 2019, 0,35 per cento contro lo 0,82 per cento), è totalmente riconducibile alla riduzione degli aiuti alle imprese del Mezzogiorno.

Di conseguenza una ripresa delle azioni di sostegno è più che opportuna, così come nella stessa direzione va il potenziamento del credito d'imposta per investimenti in ricerca e sviluppo.

Per una migliore analisi dei provvedimenti specifici si rinvia a Svimez (2021). In questa sede preme sottolineare che affinché queste misure abbiano un effettivo impatto sull'ammodernamento del

sistema produttivo, e quindi attivino quella spinta in termini di crescita della produttività necessaria a dare un contributo importante alla fuoriuscita dalla “trappola”, devono essere sostenute da servizi di accompagnamento alle imprese, che le stimolino nella direzione di una più consapevole scelta e orientamento delle decisioni di investimento, per evitare che si possano tradurre solo in un incremento della dotazione di capitale, per quanto digitale, senza che ci siano effetti sullo sviluppo aziendale. Perché vi siano sostanziali incrementi di produttività l’adozione di tecnologie innovative va accompagnata da coerenti processi di formazione e di valorizzazione delle risorse umane¹, in grado di consentire l’effettiva metabolizzazione degli investimenti nei contesti aziendali.

6. Una battuta sulle politiche del lavoro

Un altro elemento di attacco per uscire dalla trappola riguarda la capacità di migliorare l’inserimento lavorativo e quindi ridurre il tasso di disoccupazione nelle sue diverse componenti. Più in particolare il PNRR ha come obiettivo di innalzare il tasso di occupazione con particolare attenzione a quella giovanile e femminile, intervenendo sulla formazione professionale e la transizione occupazionale.

La Missione che si occupa di questi aspetti è la 5, dedicata all’*inclusione e alla coesione*, ma le risorse relative si complementarizzano anche con quelle sulle politiche del bilancio dello Stato, cui si aggiunge l’attenzione dei Fondi strutturali comunitari.

Più in particolare è la componente M5C1 ad essere maggiormente implicata, attraverso interventi che riguardano le politiche attive del lavoro e i Centri per l’impiego, l’imprenditorialità femminile e la certificazione della parità di genere, nuove competenze e loro rafforzamento ed infine la lotta al lavoro sommerso.

Come risulta dalle azioni indicate nella componente si tratta di aspetti che hanno una specifica e diretta ricaduta per il Mezzogiorno, alla luce delle problematiche che sono state indicate in precedenza.

All’interno del Piano sono riportate le proiezioni di previsione sui due temi dell’occupazione femminile e giovanile, in termini di scostamento rispetto allo scenario base, con un miglioramento atteso intorno ai 5 punti percentuali dell’occupazione per i due aspetti, con andamento crescente nel tempo fino al 2026.

In questo ambito ci sono molteplici interconnessioni con le altre policy, infatti ricordiamo che l’attenzione al lavoro giovanile e femminile si configura come una “priorità trasversale” del Piano e di conseguenza rappresenta un’attenzione da seguire in tutte le iniziative di investimento.

¹ La produttività nel periodo 2017-2019 di un campione di imprese manifatturiere italiane aumenta del 4,4 per cento se queste aziende hanno accompagnato l’investimento in tecnologie 4.0 con la formazione, mentre la crescita si riduce all’1,8 per cento se non c’è stato un accompagnamento con l’attività formativa.

7. Il principale fattore abilitante: il ruolo di una buona amministrazione e la qualità istituzionale

Fino ad ora ci si è soffermati sugli aspetti sui quali occorre agire più direttamente per rompere la trappola dello sviluppo del nostro Mezzogiorno.

Ma da più parti, nella valutazione delle politiche di coesione vengono evidenziati i limitati effetti degli interventi (De Blasio, Accetturo 2019; Albanese, De Blasio, Locatelli 2020) che in molti casi sono attribuibili alla scarsa qualità delle istituzioni, riconosciute come un fattore essenziale per lo sviluppo, e che influisce in diverse modalità sulla direzione dei processi di crescita (Rodrik et al. 2004, Acemoglu ed al. 2005).

Favorire i processi di innovazione è uno dei principali aspetti necessari affinché la spinta imprenditoriale produca una vera e propria rottura negli elementi della trappola, riuscendo ad innalzare il livello di produttività dei singoli fattori e di quello delle Produttività Totale dei Fattori.

La qualità delle istituzioni rappresenta quindi un vero e proprio fattore abilitante per spiegare la diversità degli effetti nei differenti contesti nazionali e regionali (Quintieri, Stamato 2021).

A questo riguardo Beniamino Quintieri e Giovanni Stamato hanno elaborato un indice sintetico di qualità istituzionale, inclusivo dei livelli di capitale umano, che rappresentano un elemento considerato nell'analisi sulla "trappola dello sviluppo".

Tabella 5 - Indice sintetico di qualità istituzionale e sue componenti per regione (2018)

| <i>Regioni</i> | <i>Capitale sociale</i> | <i>Capitale umano</i> | <i>Efficienza PA</i> | <i>Sviluppo economico</i> | <i>Livelli di illegalità</i> | <i>Qualità istituzionale</i> |
|-----------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|---------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Valle d'Aosta | 0,89 | 0,77 | 0,74 | 0,75 | 0,97 | 0,82 |
| Trentino Alto-Adige | 0,94 | 0,87 | 0,62 | 0,57 | 0,96 | 0,80 |
| Emilia Romagna | 0,54 | 0,84 | 0,84 | 0,82 | 0,84 | 0,78 |
| Friuli-Venezia Giulia | 0,59 | 0,89 | 0,73 | 0,66 | 0,89 | 0,76 |
| Piemonte | 0,50 | 0,65 | 0,88 | 0,84 | 0,81 | 0,74 |
| Veneto | 0,47 | 0,76 | 0,77 | 0,61 | 0,76 | 0,68 |
| Lombardia | 0,40 | 0,88 | 0,86 | 0,58 | 0,60 | 0,66 |
| Toscana | 0,53 | 0,77 | 0,76 | 0,53 | 0,73 | 0,66 |
| Umbria | 0,54 | 0,76 | 0,80 | 0,29 | 0,85 | 0,65 |
| Marche | 0,47 | 0,77 | 0,80 | 0,31 | 0,80 | 0,63 |
| Liguria | 0,65 | 0,71 | 0,65 | 0,23 | 0,80 | 0,61 |
| Lazio | 0,44 | 0,91 | 0,72 | 0,43 | 0,58 | 0,61 |
| Abruzzo | 0,32 | 0,79 | 0,76 | 0,36 | 0,82 | 0,61 |
| Molise | 0,37 | 0,71 | 0,34 | 0,32 | 0,85 | 0,53 |
| Basilicata | 0,46 | 0,50 | 0,35 | 0,35 | 0,64 | 0,47 |
| Sardegna | 0,48 | 0,20 | 0,41 | 0,41 | 0,53 | 0,41 |
| Puglia | 0,16 | 0,33 | 0,53 | 0,07 | 0,41 | 0,30 |
| Campania | 0,09 | 0,37 | 0,67 | 0,23 | 0,15 | 0,29 |
| Sicilia | 0,11 | 0,11 | 0,44 | 0,19 | 0,31 | 0,23 |
| Calabria | 0,06 | 0,14 | 0,18 | 0,17 | 0,29 | 0,17 |

Fonte: Quintieri, Stamato (2021)

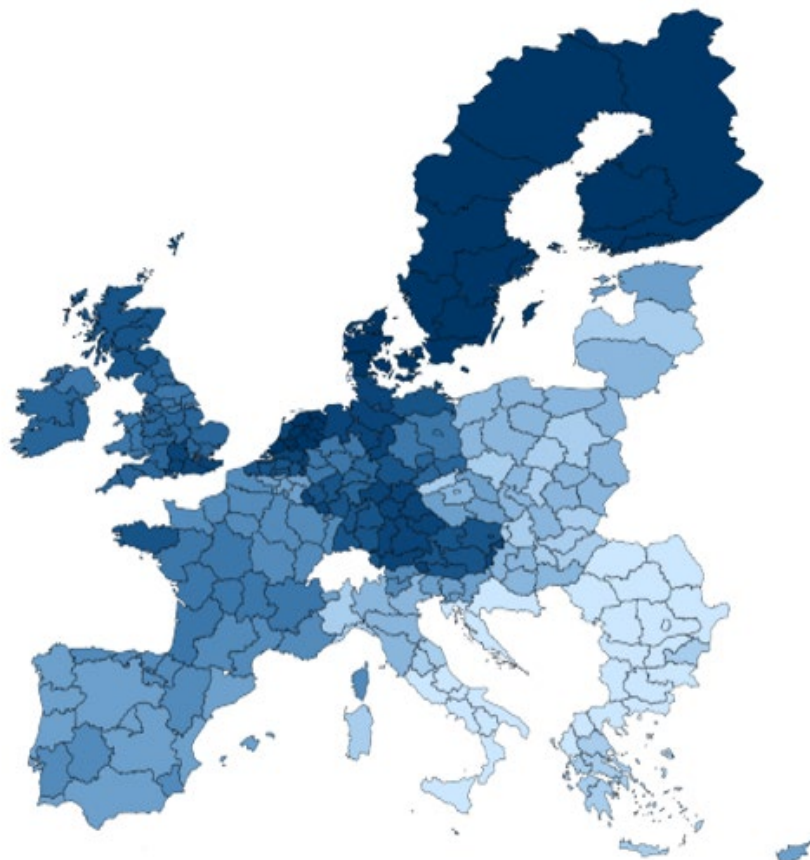
Da essa si rileva la minore qualità istituzionale delle regioni del Sud, in particolare di alcune (come Campania e Sicilia) che hanno incrementato in maniera consistente le risorse dei Fondi strutturali per la programmazione 2021-2027.

Gli stessi autori trovano una stretta relazione tra indice sintetico di qualità istituzionale e andamento della produttività. Ciò significa che gli interventi realizzati per incrementare, attraverso processi di digitalizzazione, la produttività del settore manifatturiero possono rischiare di rimanere inoperanti senza un deciso intervento al riguardo.

In questo senso ci sono infatti anche alcune ricerche (Rodriguez-Pose 2020) che dimostrano come a livello europeo le politiche di incentivo dell'attività di Ricerca&Sviluppo sono influenzate proprio dalla qualità delle amministrazioni locali ed hanno quindi diversi effetti in ragione di questo fattore. Anzi la qualità istituzionale è un aspetto che spiega la capacità di queste spese di avere effetti positivi sullo sviluppo.

La minore qualità istituzionale non vale solo in confronto alle altre aree del nostro Paese ma, come si rileva anche dalla cartina, pone le regioni italiane nelle ultime posizioni anche nella comparazione europea.

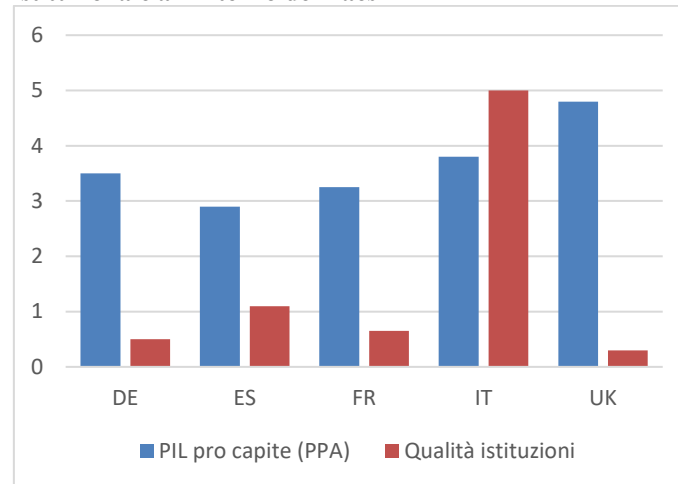
**Figura 6 - Distribuzione dell'indice sulla qualità istituzionale in Europa
(le aree più chiare indicano minore qualità)**



Fonte: Albanese, Gentili (2021)

Non solo, ma a differenza di altri Paesi con i quali ci confrontiamo, da noi esiste una variabilità nella qualità istituzionale tra le regioni che è superiore a quella del prodotto ed evidenzia come il livello di efficienza sia sostanzialmente legato a fattori di ordine locale nel determinare i differenziali di performance istituzionale (Albanese, Gentili 2021).

Tabella 6 - Variabilità del PIL e dell'indicatore di qualità istituzionale all'interno dei Paesi



Fonte: Albanese, Gentili (2021)

Di fatto quindi un contesto con forti carenze istituzionali pregiudica anche l'efficacia di interventi per far crescere la produttività. Indubbiamente in letteratura (Rodriguez-Pose 2013) si pone il problema di che cosa si intende per adeguatezza istituzionale, posto che il tema non riguarda solo la funzionalità degli enti locali ma il più generale mix di istituzioni formali e informali, tuttavia è indiscutibile che il ruolo degli enti locali al riguardo assume un rilievo centrale.

Da questo punto di vista indubbiamente l'approccio del PNRR, focalizzato su molteplici aspetti di riforma istituzionale, rappresenta un elemento di innovazione, non solo per il numero di riforme che con scadenze definite devono essere realizzate, ma anche per il forte indirizzo nazionale che, senza entrare nella valutazione della qualità degli interventi previsti, dovrebbe rappresentare una garanzia di maggiore coerenza degli interventi. Il tutto sotto la vigilanza dell'Unione europea.

Perciò, sotto certi aspetti, sembra si siano riproposti alcuni (e solo alcuni) degli elementi di successo della prima fase dell'Intervento Straordinario per il Mezzogiorno (caratterizzato dal ruolo importante della Cassa per il Mezzogiorno), come parte di un problema nazionale, anzi del "principale problema nazionale" come ebbe a scrivere lo storico Giuseppe Galasso.

Ciò detto occorre comunque tener presente che più di un terzo delle risorse (circa 90 miliardi a livello nazionale) dovrà essere gestito attraverso un ruolo di primo piano dalle Amministrazioni regionali e locali. Ossia le stesse Amministrazioni che negli ultimi anni nel Mezzogiorno hanno contratto

personale e presentano una qualità delle risorse umane inferiore a quella del Centro-Nord, quindi figuriamoci rispetto ai principali Paesi europei, e hanno patito in particolare quella che Gianfranco Viesti (2021) ha definito l'austerità asimmetrica, ossia gli effetti negativi delle misure di contenimento della spesa pubblica che hanno pesato in maniera particolare, tanto che (per fare solo una valutazione basata su parametri quantitativi) in 10 anni il personale degli enti territoriali al Sud si è ridotto del 28 per cento e oggi ci sono 6,1 addetti ogni 1.000 abitanti al Sud contro i 7,3 addetti ogni 1.000 abitanti al Centro-Nord.

Particolarmente problematici sono poi i tempi di realizzazione delle opere pubbliche al Sud, rispetto alle già elevate tempistiche che riguardano il Centro-Nord, ed è significativo rilevare che una maggiore qualità del capitale umano nelle amministrazioni locali si associa a tempistiche meno lunghe (Carlucci, Giorgiantonio, Orlando 2019).

Lo stato in cui si trova molta parte dell'amministrazione locale (Galli Della Loggia, Schiavone 2021) induce ad avere diverse riserve sulla effettiva capacità di attuare tempestivi interventi che siano in grado di rispettare anche le stringenti tempistiche previste nel Piano. Sono riserve condivise dal Governo nazionale e infatti recentemente il ministro dell'Economia e Finanze, nell'audizione al Parlamento sul PNRR (Franco 2022) ha evidenziato il ruolo fondamentale che nell'attuazione del PNRR assumono gli enti territoriali, e che dipende in larga misura da una capacità amministrativa non sempre dimostratasi adeguata nel passato.

8. *Qualche riflessione conclusiva*

Secondo Francesco Saverio Nitti "La questione meridionale è una questione economica, ma è anche una questione di educazione e di morale. [...] L'Italia meridionale non deve chieder nulla: deve solo formare la sua coscienza, perché reagisca alla continuazione di uno stato di cose che impoverisce e degrada. Deve, soprattutto, volere maggior sicurezza di ordinamenti; maggiore rispetto della legge; deve, più ancora, preferire agli aumenti di spese per qualsiasi ragione, la diminuzione delle imposte più tormentose. Continuerà ancora l'equivoco presente? Continuerà fino a quando noi non vorremo vedere la verità così com'è; fino a quando noi attenderemo la nostra salvezza dagli altri e non da noi stessi" (Nitti 1901, p.131). Così scriveva 120 anni fa e in questo brano c'è sotto molti versi la sintesi dei programmi di sviluppo per il Mezzogiorno.

Lo sviluppo non è solo una questione di entità di risorse economiche, e neanche un qualcosa che deve poggiare sempre su di una politica straordinaria. Ce lo dimostrano tantissimi anni di intervento straordinario e di politiche incentivanti per i Fondi strutturali.

Su questo aspetto il pensiero nittiano si salda con quello di Giustino Fortunato e di Gaetano Salvemini, nel senso che occorre guardare ai problemi del Mezzogiorno in maniera unitaria (e sotto molti versi ordinaria) con lo sviluppo italiano. Sotto diversi aspetti è quello che fa, almeno nelle intenzioni, il PNRR dove il Mezzogiorno non è un'area tematica separata, ma una priorità di ordine trasversale, per quanto dotata di una riserva di risorse.

Sembra quasi di udire le parole di Salvemini, quando scriveva a Guido Dorso “perché ogni riforma generale se fatta nel senso necessario alle classi che lavorano e che producono sarà utile soprattutto all'Italia meridionale”.

Ecco perché il PNRR rappresenta una sfida. Abbiamo detto che questi interventi devono portare il Mezzogiorno ad uscire dalla trappola dello sviluppo in cui si trova. La trappola non è una condanna, ma richiede un complesso di interventi².

Ma soprattutto serve un contesto istituzionale moderno ed inclusivo.

Indubbiamente è un problema che riguarda la modernizzazione delle istituzioni e la loro capacità di spesa. La Svimez ha stimato che lo sforzo aggiuntivo di spesa in conto capitale per le Regioni e i comuni del Sud nel 2024-2025 è di quasi 4,7 miliardi all'anno, un incremento di oltre il 50 per cento della spesa media degli anni 2017-2019. Serve quindi una riforma seria e un irrobustimento dell'amministrazione.

Ma non basta! Riprendiamo l'affermazione di Giustino Fortunato, serve lavorare sugli intimi legami che corrono tra il benessere e l'anima di un popolo.

Serve lavorare per migliorare il capitale civile e quello politico (Galli Della Loggia, Schiavone 2021), perché in tanti casi le istituzioni del Mezzogiorno (e per la verità non solo loro) hanno anche una tendenza a “estrarre valore”, anche per questioni di spicciola gestione del consenso, piuttosto che a lavorare in una logica più inclusiva di sviluppo.

Nulla di nuovo se Antonio Genovesi scrivendo nella seconda metà del Settecento evidenziava nella assenza di una adeguata “fede pubblica” uno dei mali del minore sviluppo del Regno di Napoli. Ancora oggi scarsa è la fiducia pubblica al Sud.

Il complesso di attenzioni introdotto dal PNRR deve servire anche a questo. E lo diciamo in una fase molto complessa per il mondo intero, che ancora immerso in una pandemia senza fine, che non è stata causata (almeno per quanto se ne sa) dall'uomo, sta sperimentando ora una ulteriore emergenza che invece è causata dall'umana voglia di potere, la tragedia della guerra russo-ucraina che sta modificando anche profondamente lo scenario economico, molto probabilmente anche con ripercussioni sull'attuazione del PNRR.

² La prima ripartizione regionale delle risorse finora allocate dal PNRR comporta al Sud la destinazione del 45 per cento, ma questi valori devono essere confermati dagli atti delle Amministrazioni di riferimento.

Nel 2022 dovremo centrare 100 obiettivi per ottenere altri 46 miliardi di risorse e per questa azione crescerà il ruolo degli enti locali nell'attuazione. Qui si gioca quindi un pezzo molto importante non solo della partita dello sviluppo del Mezzogiorno, ma anche della credibilità dell'intero Paese, che nell'ultimo periodo è stata crescente.

Alla fine, riannodando i fili della riflessione condotta in questa sede, affinché lo sviluppo non rimanga intrappolato servono istituzioni realmente funzionanti e soprattutto genuinamente democratiche, perché senza questa essenziale condizione è difficile che si possa affermare quel modello *innovation led* che rappresenta lo sviluppo e il superamento di un approccio basato sulla quantità di investimento e che solo può garantire uno sviluppo capace di autoalimentarsi nel tempo, senza la necessità di continui interventi di natura straordinaria che alla fine, per usare ancora le parole di Gaetano Salvemini nella lettera a Dorso “Per un privilegio che otterrete a qualche angoletto del Mezzogiorno, vi sarà altrove chi penserà ad ottenere per sé, con braccia più lunghe e con spirito più energico, favori ben più grandi”.

Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A. (2005), *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*, in *Handbook of Economic Growth*, vol. 1, Part 1, Elsevier.
- Agènor P.-R. (2017), *Caught in the Middle? The Economics of Middle-Income Traps*, in “Journal of Economic Surveys”, vol. 31, n. 3, pp. 771-791.
- Aghion P., Bircan C. (2017), *The Middle-Income Trap from a Schumpeterian Perspective*, in “ADB Economic Working Paper Series”, n. 521.
- Albanese G., Gentili G. (2021), *Indicatori territoriali di qualità delle istituzioni: un aggiornamento*, in “Regional Economy”, vol. 5, Q3.
- Albanese G., De Blasio G., Locatelli A. (2020), *Produttività del Sud: cresce con le infrastrutture*, <<https://www.lavoce.info/archives/69465/produttivita-del-sud-cresce-con-le-infrastrutture/>>.
- Carlucci C., Giorgiantonio C., Orlando T. (2019), *Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti*, in Banca d'Italia *Questioni di economia e finanza*, Occasional papers, n. 538, dic.
- Centro Studi G. Tagliacarne (2021), *Il valore aggiunto delle province italiane nel 2020. La geografia della produzione nell'anno del covid*, Roma.
- Centro Studi Tagliacarne, Svimez (2021), *Un'analisi sulle imprese fragili*, Roma.
- Ciani E., Locatelli A., Pagnini M. (2018), *Evoluzione territoriale della TFP: analisi dei dati delle società di capitali manifatturiere tra il 1995 e il 2015*, in Banca d'Italia *Questioni di economia e finanza*, giugno, n. 438.
- Ciccarelli C., Fenoaltea S. (2013), *Trough the Magnifying Glass: Provincial Aspects of Industrial Growth in Post-Unification Italy*, in “The Economic History Review”, vol. 66, n. 1, pp. 57-85.
- Coco G. (2022), *Cosa c'insegna l'esperienza della Cassa*, in De Vincenti, Lepore (a cura di), (2022), *Next Generation Italia. Un nuovo Sud a 70 anni dalla Cassa per il Mezzogiorno*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- De Blasio G., Accetturo (2019), *Morire di aiuti. I fallimenti delle politiche per il Sud (e come evitarli)*, IBL libri, Roma.
- Della Loggia G., Schiavone A. (2021), *Una profezia per l'Italia. Ritorno al Sud*, Mondadori, Milano.
- De Oliveira G., Guerriero C. (2019), *La questione meridionale? Nasce con l'Unità d'Italia*, <<https://www.lavoce.info/archives/58131/la-questione-meridionale-nasce-con-lunita-ditalia/>>.
- Esposito G.F., Spirito P. (2021), *Più media industria e tecnologia le mosse che servono al Mezzogiorno*, in “Il Mattino”, 12 dicembre.
- European Commission (2022), *Cohesion in Europe towards 2050. Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Bruxelles.
- Fabbrini F. (2022), *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, il Mulino, Bologna.

- Fortunato G. (1911), *Il Mezzogiorno e lo Stato italiano*, vol. II, Laterza, Bari.
- Franco (2022), *Audizione del Ministro Franco sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma.
- Iammarino S., Rodríguez-Pose A., Storper M., Diemer A. (2020), *Falling into the Middle-Income Trap? A Study on the Risk for EU Regions to be Caught in a Middle-Income Trap*, European Commission, June.
- Lepore A. (2022), *Una visione dinamica. Passato e futuro delle politiche di investimento nel Mezzogiorno*, in C. De Vincenti, A. Lepore (a cura di), *Next Generation Italia. Un nuovo Sud a 70 anni dalla Cassa per il Mezzogiorno*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Lepore A. (2020), *L'evoluzione del divario tra il Nord e il Sud dal dopoguerra ad oggi*, *Estudios Historicos*, a. XII, n. 23.
- Mediobanca, Unioncamere, Tagliacarne (2021), *Le medie imprese industriali italiane*, Roma.
- Nitti F.S. (1901), *L'Italia all'alba del XX secolo*, Casa Editrice Nazionale Roux e Viarengo, Torino.
- Quintieri B., Stamato G. (2021), *Più qualità istituzionale al Sud per usare bene il PNRR*, <<https://www.lavoce.info/archives/73780/piu-qualita-istituzionale-al-sud-per-usare-bene-il-pnrr/>>.
- Rodriguez-Pose A. (2020), *The Research and Innovation Divide in the EU and its Economic Consequences*, R&I Working paper 2020/03.
- Rodriguez-Pose A. (2013), *Do Institution Matter for Regional Development in the EU?*, in “Regional Studies”, vol. 47, n.7, pp. 1034-1047.
- Svimez (2021), *Rapporto sull'economia e la società del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- Viesti G. (2021), *Centri e periferie. Europa, Italia Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari.
- Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. (2004), *Institutions Rule, the Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, in “Journal of Economic Growth”, 9, pp.131-165.

Il completamento delle infrastrutture materiali ed immateriali nel Mezzogiorno

Di Pietro Spirito

1. Lo scenario dei divari regionali

Il periodo nel quale si è maggiormente ridotto il divario tra il Mezzogiorno ed il resto dell'Italia abbraccia una fase che intercorre tra la fine della seconda guerra mondiale e la metà degli anni Settanta del secolo passato. Questo risultato è stato ottenuto grazie al concorso di una serie di linee di intervento che hanno formato un vero e proprio pacchetto di politica economica, coerente con l'obiettivo di rilanciare la crescita dei territori meridionali nel quadro di una modernizzazione industriale e sociale della Nazione nel suo insieme.

Sono state quattro le componenti che hanno caratterizzato questo insieme coordinato di azioni:

- il piano Marshall, l'antesignano del *Next Generation Eu*, che ha dotato l'Italia di una robusta dote finanziaria necessaria per sostenere i consumi e fare ripartire gli investimenti;
- l'intervento straordinario per il Mezzogiorno, gestito dalla Cassa, che ha svolto il compito di disegnare e gestire la pianificazione necessaria a rimettere in piedi o ad edificare le infrastrutture essenziali indispensabili per migliorare la qualità della vita e le condizioni di competitività;
- l'industria pubblica nei settori fondamentali della industrializzazione, dalla siderurgia alla chimica, che ha svolto la funzione di innervare le regioni meridionali di una presenza produttiva e manifatturiera tale da mettere in moto catene del valore fondamentali per il posizionamento di quei territori sui mercati;
- le istituzioni comunitarie, che, a partire dalla stipula del trattato di Roma nel 1957, hanno strutturato azioni per la coesione e la promozione dello sviluppo nei territori a minore tasso di sviluppo e di industrializzazione.

Progressivamente le prime tre leve sono venute meno. Il Piano Marshall ha cessato i suoi effetti nel 1951. A metà degli anni Ottanta vennero meno, quasi contestualmente, l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, con la cessazione delle attività della Cassa, e l'azione industriale delle aziende pubbliche, che cominciarono prima a ridurre gli investimenti e poi a chiudere impianti industriali.

A sostegno delle azioni necessarie per ridurre i divari regionali rimasero, a partire dagli anni Novanta del secolo passato, solo le risorse comunitarie, organizzate nei diversi strumenti di intervento finanziario. Venne dunque meno il ruolo attivo delle politiche pubbliche nazionali: quello che era un

pacchetto di strumenti e di leve articolate divenne una monografia sostanzialmente delegata solo alle politiche comunitarie di coesione.

Ma il fermo nella riduzione dei divari si è tramutato poi in una nuova crescita della forbice che separa le regioni meridionali dal resto del Paese. A contribuire a questa inversione negativa di tendenza non sono state solo le ripetute crisi economiche che si sono succedute a partire dal 2007 sino ad oggi, ma anche un assetto istituzionale che non ha favorito certo le politiche di riequilibrio regionale.

Si è determinato negli ultimi decenni un indebolimento del governo centrale, affiancato da un regionalismo privo di efficacia. È avanzato un federalismo irresponsabile, affermatosi a seguito di riforme costituzionali che non sono state in grado di rendere più efficiente l'amministrazione pubblica, ma che anzi ha frammentato la capacità di intervento dei poteri pubblici, nel quadro di un localismo esasperato, incapace di esprimere una autorevole guida verso lo sviluppo.

Le risorse finanziarie comunitarie stanziata per lo sviluppo del Mezzogiorno hanno rappresentato in buona parte una occasione perduta, per il duplice effetto da un lato dei residui passivi che non hanno utilizzato stanziamenti disponibili e dall'altro della polverizzazione degli interventi in iniziative spesso effimere e di corto respiro.

Mentre si sfarinava progressivamente la capacità di focalizzare le risorse decrescenti secondo meccanismi efficaci di utilizzazione al fine di ridurre i divari, il modello di sviluppo dell'economia internazionale cominciava a radicalmente modificarsi, per effetto della globalizzazione e della digitalizzazione, in una geografia industriale profondamente differente, con un asse spostato da Occidente ad Oriente.

Ai divari tradizionali, che sono cominciati a riallargarsi, si sono aggiunti divari nuovi, determinati dalle condizioni differenti che si sono consolidate sulla scena mondiale: il Mezzogiorno non si è mostrato pronto a mettersi in sintonia con i cambiamenti richiesti dalla differente fase dell'economia internazionale.

Di conseguenza, al differenziale di reddito ed occupazione, si sono aggiunti, nei primi due decenni del nuovo millennio, divari nei settori del digitale, dell'innovazione e delle nuove energie. Le proiezioni demografiche e l'arretramento nella popolazione presente sui territori del Sud, completano il quadro di un arretramento concorrenziale del Mezzogiorno particolarmente grave, anche in prospettiva.

Resta sullo sfondo quella caratteristica sociale, che è stata definita negli anni Cinquanta del secolo passato da Edward C. Banfield il familismo amorale, che non consente – ancora oggi – di porre al centro delle iniziative l'interesse collettivo rispetto all'interesse individuale.

2. Il ruolo del PNRR nelle infrastrutture

Si colloca in questo contesto il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che sta muovendo ora i suoi primi passi. Come è noto, l'iniziativa comunitaria, declinata nei piani di azione dei singoli Stati nazionali, si basa su due pilastri: gli investimenti e le riforme.

Al Mezzogiorno le riforme servono almeno altrettanto, se non ancor di più, degli stessi investimenti. Per mettere a frutto gli investimenti disponibili, per attrarre investimenti privati, per migliorare non solo le infrastrutture fisiche ma anche quelle civili, alle regioni meridionali servono una amministrazione pubblica efficiente, una giustizia celere, la concorrenza per attivare meccanismi efficaci di confronto competitivo sui mercati, una rete civica di istruzione adeguata a formare in modo coerente il capitale umano.

Mentre nella discussione pubblica l'attenzione è tutta posta sulla quantità delle risorse per gli investimenti nel Mezzogiorno, poca focalizzazione viene posta invece sul tema delle riforme che possono migliorare il contesto sociale ed economico delle regioni meridionali.

Ma conta anche valutare quali possano essere gli investimenti destinati a determinare maggior efficacia per il necessario recupero dei differenziali che oggi penalizzano il Mezzogiorno rispetto al resto del Paese e dell'Europa. Non possiamo limitarci solo al titolo degli interventi o al volume delle risorse mobilitate: si tratta innanzitutto di entrare nel merito delle conseguenze che possono determinarsi sul tessuto economico e civile delle regioni meridionali. Per fare questo, occorre disporre di un quadro strategico di riferimento, entro il quale collocare le azioni che saranno determinate dagli investimenti decisi nella attuazione del programma.

L'economia dei trasporti, ormai da tempo, è diventata geopolitica delle infrastrutture e dei servizi per la connettività. Non ce ne siamo però accorti, e continuiamo a ragionare con le categorie del passato. Questo ragionamento, che vale per l'Italia innanzitutto, ma anche per l'Europa, è ancor più rilevante per le regioni meridionali del nostro Paese.

Sin dalle origini della civiltà, i sistemi di trasporto hanno caratterizzato non solo le vicende economiche, ma anche gli assetti strategici delle politiche internazionali. La logistica è nata come arte militare, e solo successivamente è diventata una risorsa manageriale nel capitalismo del ventesimo secolo. L'impero romano ha innervato il suo dominio mediante la costruzione di una poderosa rete stradale che ancora oggi caratterizza l'ossatura delle infrastrutture europee.

Con il tempo la logica della competitività economica si è impadronita del modello di funzionamento della mobilità, piegandolo essenzialmente alle priorità degli scambi commerciali. La dissoluzione dell'impero sovietico ha innescato un ritorno alle origini, rendendo necessaria una nuova centralità

della matrice infrastrutturale. È stata la Cina a rendere evidente questa trasformazione, con la formalizzazione costituzionale del progetto *One belt one road*.

Aprire nuove vie di comunicazione è tornato ad essere non solo una priorità economica, ma anche un assetto strategico per il posizionamento degli Stati nello scenario della nuova politica internazionale. L'Europa non ha colto questo cambio di passo. Paradossalmente era partita prima delle altre grandi potenze, negli anni Ottanta del secolo passato, con il disegno del *Trans-european Network*, proposto dall'allora presidente della Commissione europea, Jacques Delors.

Le TEN-T sono state però il canto del cigno del vecchio modello basato sul primato dell'economia sulle altre sfere. Si trattava di un progetto chiuso nei confini della Unione, e centrato sulle connessioni tra i sistemi produttivi dell'Europa centrale, attraverso direttrici che avevano il compito di cucire le diverse caratteristiche delle reti secondo standard e criteri basati sulla efficienza e sulla intermodalità. Il mondo nuovo che è emerso dalla caduta del muro di Berlino si stava muovendo però secondo traiettorie radicalmente differenti, basate sulla globalizzazione economica e sul multipolarismo internazionale. La "Fortezza Europa" si chiudeva intanto nel suo "splendido isolamento", basato sulla lenta crescita economica e sulla creazione della moneta unica quale passaggio verso una integrazione poco politica, e orientata prevalentemente dagli interessi industriali di un sistema produttivo fortemente sbilanciato verso settori del passato.

Il modello infrastrutturale che è emerso dal *Trans-european Network* rafforzava l'asse centrale delle connessioni interne lungo le direttrici nord-sud ed ovest-est, avendo a riferimento quella che era stata definita la *Blue Banana*, vale a dire l'addensamento produttivo ed industriale maggiormente vitale per il territorio comunitario.

Restavano scoperti i luoghi maggiormente strategici nel ridisegno delle relazioni internazionali, vale a dire il bacino del Mediterraneo e la struttura della portualità meridionale. Anzi, nell'occasione della crisi del debito sovrano greco, l'Europa è riuscita nel capolavoro politico di consegnare alla Cina il porto del Pireo, che è diventato nel giro di pochi anni uno delle centralità nella riorganizzazione logistica della potenza asiatica, giungendo a concentrare cinque milioni e mezzo di container da poco più di un milione.

L'intera portualità meridionale europea è rimasta un fronte scoperto, mentre la globalizzazione ha costruito una centralità marittima che è tale non solo per la costruzione delle catene del valore industriale, ma anche per la definizione delle sfere di influenza nella nuova geografia strategica e politica.

C'è stato un momento, a metà degli anni Ottanta del passato secolo, che il Mediterraneo è stato il centro di una riflessione comunitaria: è accaduto in occasione dell'ingresso della Spagna e del

Portogallo nella Unione. Questa finestra di opportunità è durata lo spazio di un mattino. La caduta del muro di Berlino, pochi anni dopo, ha spostato l'asse dell'attenzione in altre direzioni.

Questa mancata lettura di un mondo in trasformazione ha contribuito alla marginalizzazione dell'Europa nello scenario delle relazioni internazionali. I singoli Stati hanno preferito mantenere il pallino delle proprie individualità, mentre doveva essere evidente che solo una unione politica avrebbe potuto assegnare un ruolo diverso, e più determinante, alla istituzione comunitaria.

L'assenza di una politica estera comune ed il fallimento dei tentativi di creare una politica di difesa coordinata a livello europeo hanno fatto il resto. Non è un male recente: già alla fine degli anni Cinquanta fallì la costruzione della Comunità europea di Difesa, allora per le resistenze scioviniste di Charles De Gaulle. Oggi, in una realtà enormemente più complessa e più integrata, si aggiungono altre variabili che diventano leve necessarie per contare nel mondo.

Le infrastrutture ed i servizi di connessione costituiscono il cuore della nuova politica in un mondo molto più instabile e molto più incerto. Se ne sono accorti gli Stati Uniti, che stanno tentando di recuperare il tempo perduto con enormi investimenti nelle reti infrastrutturali cominciati nel corso della Presidenza di Barak Obama.

Ma la lezione dei decenni recenti non è stata ancora sufficiente per i Paesi della Unione europea. Con il *Next Generation Eu*, la pandemia ha costretto l'Europa a superare i vincoli monetaristi di Maastricht, facendo ricorso ad una gigantesca operazione di finanza pubblica, mettendo in discussione anche il totem del mancato ricorso ad un indebitamento comune sui mercati.

Sono venuti ancora una volta a galla i limiti di un approccio ancora nazionale alle politiche di investimento nelle infrastrutture. Se i regolamenti con i quali è stato varato il *Recovery Plan* stabilivano la possibilità per gli Stati di elaborare progetti congiunti di investimento nelle reti, ciascun governo ha invece presentato il proprio piano in assenza di un coordinamento di natura sovranazionale.

L'Europa si trova oggi nuda alla meta nel crinale di trasformazione che stiamo attraversando. La crisi siriana e quella libica hanno reso evidente che il vuoto mediterraneo della Unione è stato occupato politicamente e militarmente dalla Russia e dalla Turchia.

Queste prove generali hanno ringalluzzito le aspirazioni imperiali di Vladimir Putin: la crisi ucraina va letta come la conseguenza di prove generali che sono state effettuate nel corso degli ultimi anni. I nostri mari vengono solcati dalla marina militare russa, che fronteggia le portaerei americane nel Mediterraneo, in appoggio logistico alla invasione delle Repubbliche del Donbass.

La politica internazionale contemporanea richiede una visione olistica. Le vicende sono tutte interconnesse, e necessitano una capacità di lettura che supera di gran lunga la dimensione dei singoli

Stati nazionali. Le infrastrutture sono oggi le basi indispensabili non solo per tessere la trama del consolidamento economico ma anche per posizionarsi nello scacchiere delle influenze internazionali. Mentre oggi questo è ormai chiaro per quel che riguarda le infrastrutture energetiche, con le conseguenze di dipendenza che rendono oggettivamente l'Europa più debole nei confronti della Russia, ancora manca consapevolezza sul ruolo che giocano le infrastrutture di trasporto ed i servizi di connessione. L'Unione guarda ancora al suo ombelico interno, mentre non riesce a disegnare una rete di mobilità adeguata a sorreggere la sua presenza nel mondo.

Non basteranno certamente le sanzioni, pur necessarie, verso la Russia per stabilire un assetto equilibrato nelle relazioni internazionali tra Europa ed Asia. La Cina in questa fase osserva gli accadimenti, ma ha posto le premesse per una sua presenza attiva nei conflitti e nelle controversie, avendo investito nelle infrastrutture in Africa, ed in particolare in Africa del Nord.

Oggi gli occhi si volgono con preoccupazione ad Oriente per effetto della crisi ucraina. Ma sarà lo spazio mediterraneo a stabilire se l'Europa sarà un soggetto politico, oppure no. Si tratta di recuperare il tempo perduto nel corso di questi decenni.

La relazione tra le due sponde nord e sud del Mare Nostrum costituiscono il cardine di un assetto di lungo termine. Una debolezza europea sul fronte meridionale, anche in termini di infrastrutture inadeguate al posizionamento di politica internazionale, si tradurrà in un ruolo marginale nella partita strategica del ventunesimo secolo.

Sinora l'Europa ha manifestato maggiormente una capacità reattiva rispetto ad un disegno proattivo. Serviranno tre ingredienti per completare un progetto affascinante come quello dell'Unione, nato sulle ceneri della seconda guerra mondiale: politica esterna comune, politica della difesa coordinata, politica delle infrastrutture su scala globale.

La comunità democratica europea futura dipende dalla capacità di combinare queste tre componenti. Le "democrature" orientali hanno lanciato la loro sfida. Non si fermeranno alla crisi ucraina con il risorgente impero russo. Torna di attualità la politica, che oggi passa anche, e forse soprattutto, attraverso investimenti nelle infrastrutture sulle reti e sulle connessioni.

3. Le infrastrutture per il Mezzogiorno nel PNRR

Costruire nuove infrastrutture senza aver effettuato una valutazione sugli impatti di queste reti rispetto alla densità delle connessioni può rappresentare un grave errore: non mancano in Italia casi di infrastrutture utilizzate poco, o quasi per nulla. Oltretutto, era stato recentemente deciso, e poi ce ne si è puntualmente dimenticato, che ogni investimento infrastrutturale avrebbe dovuto essere

preceduto da una analisi costi-benefici. Ma la memoria degli atti normativi in Italia è assolutamente un assetto a geometria variabile.

La realizzazione della nuova diga foranea nel porto di Genova costituisce un caso di scuola da questo punto di vista. A beneficiare degli effetti di questo investimento sarà sostanzialmente un solo concessionario, rispetto ad un costo per la realizzazione dell'opera stimabile in quasi due miliardi di euro. Di recente il Ministero della Transizione Ecologica ha formulato sedici quesiti che esprimono perplessità sull'impatto ambientale di questa opera.

Forse non servirebbe nemmeno l'analisi costi-benefici per capire che questa decisione è quanto meno avventata. Realizzare investimenti pubblici nelle infrastrutture corrisponde ad una necessità strategica: ma non quando i benefici si orientano verso una platea ristretta di utilizzatori.

Poi ci sono altre decisioni che magari neanche corrispondono a criteri di valutazione economica dell'investimento, ma che sono ragionevoli dal punto di vista della valutazione politica e sociale, salvo poi a rivelarsi discutibili se si analizzano le caratteristiche tecniche delle scelte assunte.

Non vi è alcun dubbio che investire per migliorare le connessioni ferroviarie costituisce una questione vitale per l'economia meridionale, anche per le ricadute di competitività che si generano nel Sud e nel resto del Paese. In termini di accessibilità le regioni meridionali registrano un divario molto significativo rispetto alla media nazionale. Questa forbice si è allargata nel corso degli ultimi decenni: l'indice di accessibilità per il Sud è passato da 0,574 del 1995 a 0,436 del 2018, con un peggioramento pari al 24,1% (a cura di M. Bella 2020).

Dunque, la scelta compiuta dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) di puntare su investimenti ferroviari essenzialmente concentrati nelle regioni meridionali costituisce un indirizzo coerente con gli obiettivi comunitari del programma *Next Generation Eu*, e può essere anche uno degli ingredienti necessari per rilanciare la competitività delle regioni meridionali, considerato che nei periodi recenti solo il 22% degli investimenti ferroviari nazionali sono stati destinati al Sud (G. Viesti 2021).

La connessione ferroviaria tra Salerno e Reggio Calabria costituisce la spina dorsale della infrastrutturazione meridionale prevista dal PNRR. Se però entriamo nel merito tecnico del progetto, qualche perplessità sulla struttura tecnica del progetto emerge. Partiamo dalla caratteristica della rete ad alta capacità, vale a dire compatibile con il transito contestuale di treni passeggeri e merci.

Al Sud non serve una rete di alta capacità, perché mai i treni merci circoleranno su una rete ad elevato pedaggio, con una domanda che richiede treni con caratteristiche di lunghezza e pesantezza completamente differenti, più adatti ad una rete tradizionale riqualificata.

La rete ad alta capacità, già realizzata tra Salerno e Milano, dovrebbe essere di lezione: costruita con le caratteristiche per far transitare treni merci, e quindi con costi superiori di un terzo rispetto alla

classica rete ad alta velocità, non ha visto transitare che un solo treno merci, peraltro neanche di successo commerciale.

Serve quindi, per il trasporto ferroviario delle merci, la riqualificazione della rete meridionale esistente aumentando le sagome, allungando i moduli di stazione, al fine di consentire la circolazione di treni merci più lunghi, incrementando il peso assiale ammesso e soprattutto introducendo alcune varianti di tracciato, adatte ad eliminare i tratti maggiormente acclivi che oggi limitano significativamente il peso dei convogli.

Per i passeggeri, la connessione ferroviaria nel Mezzogiorno richiede una rete ad alta velocità, specializzata solo in questo servizio. Costa molto meno (sagoma ridotta a tutto vantaggio dei costi delle gallerie, maggiori pendenze con riduzione del numero e della lunghezza di gallerie e viadotti) ed assicura una drastica riduzione dei tempi di percorrenza.

Insomma, per il Mezzogiorno sono necessari due approcci specifici dal punto di vista ferroviario: uno focalizzato sul trasporto delle merci, che deve essere basato sull'aumento del peso e della lunghezza dei convogli, ed uno per il trasporto dei passeggeri, che deve guardare alla drastica riduzione dei tempi di percorrenza, ed al miglioramento della connessione anche verso il Centro-Nord dell'Italia.

Pur se ormai vi è consapevolezza che la politica dei servizi deve essere attenta ai territori, si continua ad interpretare un modello di organizzazione, nelle infrastrutture e nei servizi, che privilegia un approccio standardizzato, spesso inefficace (F. Barca, E. Giovannini 2020).

Non pare il caso di insistere in questo errore. Eppure il documento del PNRR parla ancora indifferentemente di alta capacità, di alta velocità e di alta velocità di rete per la realizzazione della rete ferroviaria nel Mezzogiorno, in particolare per il collegamento tra Salerno e Reggio Calabria.

Infine c'è un tema rilevante sulla scelta dei tracciati. Sulla Salerno-Reggio Calabria sarebbe irragionevole e sciagurato investire in un collegamento nelle aree interne, che avrebbe la caratteristica di dover realizzare un sistema di gallerie lungo decine e decine di chilometri, con tempi di realizzazione che andrebbero verso le calende greche.

Insomma, l'indirizzo del Governo nella architettura del PNRR pare solido e credibile. Come spesso accade, il diavolo sta nei dettagli. È auspicabile che si faccia più chiarezza sulle soluzioni progettuali e che si parta anche dalla esperienza che abbiamo maturato sull'alta velocità in Italia. Come sostiene spesso il presidente del Consiglio Mario Draghi, farsi guidare dal buon senso è un eccellente viatico per proseguire su un corretto tracciato. Così direbbe anche un ferroviere.

Ma sono proprio i ferrovieri, in questo caso, a generare una commedia degli equivoci pericolosa. In un documento di 211 pagine della Direzione Investimenti di Rete Ferroviaria Italiana (RFI 2021), invece di fare chiarezza sulle scelte tecniche, si intorbidiscono ulteriormente le acque.

È esattamente quello che non dovrebbero fare i tecnici. Il documento manca assolutamente di due requisiti indispensabili per una valutazione trasportistica, vale a dire da un lato l'analisi della domanda potenziale e dall'altro la costruzione di un modello di esercizio.

Questi pilastri, peraltro, sono possibili solo a condizione che sia chiaro ed univoco il disegno della rete. Non è affatto così. Il documento si compone di un caleidoscopio di opzioni possibili per singole tratte della linea: questo metodo non restituisce chiarezza di scelte. Siamo più in presenza di uno spezzatino ferroviario, che lascia impregiudicate le decisioni che devono essere assunte.

Sull'alimentazione elettrica resta non sciolto il nodo tra tensione a 3.000 o a 25.000 mila Volt: pare un dettaglio ma non lo è, perché determina nel secondo caso una integrazione con la rete AV esistente, lasciando fuori gli operatori normalmente privi di materiale rotabile idoneo a circolare con detta tensione.

Va valorizzato, in un documento deludente, un elemento che può essere invece una chiave di volta importante per le operazioni logistiche. Un collegamento trasversale dal porto di Gioia Tauro verso l'asse adriatico può costituire una soluzione interessante, dal momento che l'itinerario adriatico è stato già dotato di quelle caratteristiche, per modulo, sagoma e peso assiale, che sono coerenti con la circolazione di treni merci con standard europei.

Insomma, realizzare un collegamento veloce per le regioni meridionali è assolutamente opportuno per migliorare i collegamenti logistici con il ricorso alla intermodalità. Però è assolutamente urgente, come ha detto il ministro Giovannini, avviare un dibattito pubblico sulle scelte tecniche opportune. Gli equivoci che si annidano nelle scelte tecniche vanno sciolti.

4. I porti meridionali nel PNRR: manca ancora una visione geopolitica e geostrategica

Nel 2021, l'economia italiana ha manifestato segnali di vitalità superiori alle attese, grazie anche alle decisioni sagge che sono state adottate dal Governo Draghi per il contenimento e per la fuoriuscita dalla lunga onda pandemica. I porti, ancora una volta, hanno dimostrato, durante la crisi e nella attuale fase di ripartenza, di essere una cerniera strategica tra produzione manifatturiera, logistica e mercati di consumo.

L'economia marittima può rappresentare una delle opportunità principali non solo per riportare le regioni meridionali in una linea di galleggiamento, dopo i recenti decenni che hanno aumentato il divario rispetto al Centro-Nord, ma anche per superare le secche di una stagnazione ormai pluridecennale.

Solo quando il Mezzogiorno è cresciuto, l'economia nazionale ha registrato sviluppo e competitività. La costruzione ed il funzionamento efficiente delle infrastrutture hanno rappresentato nei passati

decenni uno strumento di primaria rilevanza in questa direzione. Oggi le reti diventano un requisito essenziale per le connessioni che possono garantire, per collocare i territori nello spazio economico globale. Contano sempre di più i servizi rispetto alle infrastrutture.

In un Paese con oltre 8.000 chilometri di coste, la cerniera tra territorio nazionale ed economia internazionale costituita dai porti è certamente uno degli elementi fondamentali per rilanciare il ruolo dell'Italia nel contesto globale. Eppure, nonostante l'evidente natura strategica della questione, tale tema stenta a trovare il posto di rilievo che dovrebbe avere nella discussione pubblica sulle prospettive future della Nazione.

Me ne sono occupato in un recente libro, pubblicato da Guida editore, su "Il futuro dei sistemi portuali italiani. Governance, spazi marittimi, lavoro". L'agenda della modernizzazione italiana non può prescindere dalla costruzione di una visione condivisa sul posizionamento dei porti nel sistema economico globale. La costituzione, formalizzata dal 2016, della Conferenza Nazionale dei Presidenti delle Autorità di Sistema Portuale, presieduta dal ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile, rappresenta il veicolo istituzionale che potrebbe formare e consolidare una visione. Sinora non è stato ancora così. Solo di recente la Conferenza ha almeno cominciato a riunirsi con regolarità.

Anche nel Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), che pure rappresenta la *road map* per il futuro, non emergono novità particolarmente significative nella visione del sistema portuale italiano. Prosegue una concezione delle infrastrutture che si disarticola separatamente per le diverse modalità, senza un disegno unitario del sistema logistico.

Stenta ancora a comprendersi che solo una visione olistica delle reti di connessione può generare quel vantaggio competitivo che oggi è diventato ancor più strategico per la crescita del commercio internazionale e per l'attrazione degli investimenti esteri. Valutiamo i porti come il retrobottega di casa nostra quando sono invece la finestra verso il mondo.

Non emerge nemmeno una prospettiva internazionale in chiave europea e mediterranea. Questa esigenza non riguarda solo l'Italia, ma l'intera Unione europea. Nella rete delle connessioni internazionali il Mare Nostrum è tornato ad essere crocevia strategico, concentrando più di un quarto del traffico marittimo mondiale. Nello scacchiere mediterraneo si muovono potenze economiche e militari interessate a costruire influenze in un'area che concentra i flussi di merce ma anche le strategiche risorse energetiche, sia quelle della vecchia economia sia quelle, in prospettiva, della energia sostenibile di domani.

Oggi – ancor di più – si avverte l'esigenza di un progetto geopolitico e geostrategico che sia in grado di collocare gli investimenti infrastrutturali in un perimetro largo composto dalle politiche industriali, logistiche e turistiche su scala mondiale. L'economia è guidata dalle catene globali del valore che

hanno riarticolato e ridisegnato i processi produttivi e logistici a partire dallo sviluppo e dal consolidamento della globalizzazione. Fuori da questo circuito si resta su un crinale di marginalizzazione.

Ancora una volta i porti meridionali, che pure movimentano quasi la metà delle merci in arrivo ed in partenza dal nostro Paese, sono rimasti sullo sfondo di una visione tradizionale, ancorata sostanzialmente all'economia italiana di diversi decenni fa, quando il nostro Paese esprimeva capacità competitiva attraverso le grandi industrie settentrionali ed i distretti del Nord-Est. Quel mondo è scomparso, eppure ci aggrappiamo ancora alla rappresentazione di un sistema manifatturiero che non c'è più.

Intanto, lo scenario economico si è radicalmente modificato, e non abbiamo riflettuto sulle modalità attraverso le quali assicurare una continuità competitiva al sistema produttivo nazionale, nel passaggio dal capitalismo dei territori a quello delle piattaforme.

L'Italia, ed il Mezzogiorno ancor di più, si è sganciata dal treno della rivoluzione tecnologica, restando in buona parte estranea alla riorganizzazione del capitalismo digitale, se si esclude il decentramento produttivo di alcune industrie alla ricerca tattica di economia di costo. È mancata una visione strategica ed ora se ne vedono le conseguenze, dopo una lunga stasi della produttività totale dei fattori.

Il sistema portuale ha risentito dell'arretramento competitivo della struttura produttiva nazionale. Gli scali portuali sono andati in ordine sparso, privi di un disegno di articolazione strategica che ne consentisse la valorizzazione: sono prevalse le spinte verso la competizione interna, più che verso la proiezione su scala internazionale.

In questo modo il nostro Paese non ha colto le opportunità di crescita, mentre si sono sprecati fiumi di inchiostro sull'Italia quale piattaforma logistica del Mediterraneo. Solo l'intuizione di un imprenditore illuminato, quale è stato Angelo Ravano, ha consentito a Gioia Tauro di intercettare parte dello sviluppo mediterraneo del traffico dei contenitori, nel modello del porto di *transshipment* che ha catturato i transiti delle navi madre, di dimensione crescente, oggi sino ai 24.000 contenitori per le unità più grandi.

Nel disegno della portualità italiana che viene tracciato dal PNRR torna invece di attualità, e resta sostanzialmente confermata, la vecchia tesi delle due "ascelle" portuali settentrionali, rispettivamente collocate nel Mar Tirreno e nel Mar Adriatico, con i porti di Genova e di Trieste, mentre il resto del sistema è visto sostanzialmente in una funzione ancillare, assegnando a Gioia Tauro il ruolo di scalo di *transshipment* per i collegamenti transoceanici.

Continua a prevalere la lettura dei territori con lo specchietto retrovisore del passato, che ci può solo restituire l'immagine di ciò che è accaduto, senza indicazioni particolarmente significative per i

sentieri in buona parte ignoti che dobbiamo affrontare nel nostro futuro prossimo. Accade persino che le immagini del passato possano essere fuorvianti per le sfide che ci attendono.

Per paradosso, i porti del Nord Italia svolgono un ruolo strategico soprattutto per l'economia industriale del Centro e dell'Est Europa, inclusa la pianura padana, mentre sono i porti meridionali che dovrebbero essere la piattaforma primaria per garantire una presenza europea nel Mediterraneo. Il baricentro del futuro sarà collocato maggiormente verso il Mezzogiorno, per effetto di dinamiche demografiche e scelte di investimento che si stanno orientando verso il Nord Africa.

Oltretutto, la quota più rilevante delle risorse destinate agli investimenti nella portualità (3,3 miliardi di euro per la durata del PNRR, sino al 2026) è indirizzata alla realizzazione della diga foranea di Genova, con uno stanziamento previsto di 500 milioni di euro, rispetto ad un costo dell'intero progetto pari, secondo le stime più attendibili, a poco meno di 2 miliardi di euro. Questa opera, lo abbiamo detto in precedenza, è oltretutto funzionale principalmente agli interessi di un solo concessionario, mentre gli investimenti del PNRR dovrebbero essere centrati sul conseguimento di interessi collettivi. La proiezione mediterranea della portualità italiana resta una opzione inespresa, mentre la sponda del Nord Africa sarà certamente uno dei teatri politici ed economici di maggior significato nell'arco dei prossimi decenni. La novità più significativa, aggiunta nella fase conclusiva della redazione del PNRR, riguarda il rilancio delle zone economiche speciali (ZES).

5. Le Zone economiche speciali e la portualità meridionale

Il Governo di Mario Draghi, per iniziativa del ministro Mara Carfagna, ha assunto, nell'ambito del Decreto Semplificazioni, l'opportuna iniziativa di varare l'autorizzazione unica per insediare nelle ZES nuovi stabilimenti industriali e logistici: rispetto alle 34 autorizzazioni necessarie si tratta di un rilevante passo in avanti per attrarre investimenti e rilanciare lo sviluppo.

Questo provvedimento si affianca ai 630 milioni di euro previsti per rafforzare l'armatura infrastrutturale delle ZES meridionali, portando a circa 4 miliardi il totale delle risorse stanziare per il sistema portuale italiano nel PNRR. La ripartizione di queste risorse appare più compensativa rispetto agli altri stanziamenti che non mirata a rafforzare la competitività dei territori ZES.

Considerato il tempo molto limitato per la realizzazione degli investimenti del PNRR, è assolutamente vitale che questo nodo venga rapidamente sciolto, come è altrettanto indispensabile che venga completata, con la nomina dei Commissari, la *governance* delle zone economiche speciali. Lo strumento delle ZES, che sono oggi più di 5.500 nel mondo, costituisce una nuova chiave di politica industriale che ha rappresentato la formula di successo dei porti di Tanger Med in Marocco o Shenzhen in Cina. Anche qui, però, non si può pensare che le zone economiche speciali abbiano

successo se il Paese non sarà in grado di intercettare le catene globali del valore nelle quali si articola l'economia mondiale.

Un solo dato potrebbe aiutare a riflettere: negli anni Settanta del secolo passato operavano nel mondo circa 7.000 grandi aziende multinazionali. Ora questo numero è arrivato a superare quota 140.000: l'Italia, invece, continua ad essere caratterizzata da medie e piccole imprese, se si esclude qualche caso di aziende, che però – non casualmente – definiamo “multinazionali tascabili”.

La danza del cambiamento è guidata dalla grande dimensione, e gli altri soggetti economici sono sostanzialmente vassalli nella struttura delle catene globali del valore. Possono riuscire al massimo a collocarsi in posizioni di maggior vantaggio lungo la struttura manifatturiera che genera i prodotti finiti.

Sinora il capitalismo, anche nella sua versione digitale, si è orientato, con la globalizzazione, verso strutture oligopolistiche di organizzazione del mercato, che restituiscono valore in modo robusto solo ai rami alti della catena del valore. Senza un riposizionamento economico del tessuto produttivo, nazionale e meridionale, sarà davvero molto difficile tornare a contare nel disegno della geopolitica internazionale, composta da poteri economici che strutturano i mercati, determinando una gerarchia sempre più piramidale.

In questo scenario si inseriscono anche le ZES, introdotte nella legislazione nazionale nel 2017 con l'obiettivo di far leva sulla portualità meridionale per attrarre nuovi investimenti o per consolidare le industrie già presenti sul territorio, per favorirne una necessaria crescita dimensionale e l'indispensabile apertura al commercio internazionale.

Le zone economiche speciali potranno aver successo solo se saranno in grado di intercettare le traiettorie del modello manifatturiero che si è affermato su scala internazionale. Non basta disegnare, come pure è necessario, un pacchetto localizzativo attraente in termini di incentivi fiscali e di misure di semplificazione amministrativa. Serve attrarre soggetti imprenditoriali di dimensione globale che siano in grado di generare ricadute produttive sui territori in termini di filiera e di internazionalizzazione.

Questo aspetto riguarda la prospettiva economica della sfida portuale. Ma i limiti della analisi non si fermano qui. Alla base di un disegno strategico così lacunoso sul sistema portuale italiano esiste una carenza di visione geopolitica e geoeconomica.

Per l'intera Unione europea la partita dei prossimi due decenni si giocherà nel Mediterraneo: un quarto dei traffici marittimi mondiali transitano nel Mare Nostrum, all'interno del quale la Cina ha posizionato due pedine strategiche nel porto del Pireo e nei porti del Nord-Africa.

Dal punto di vista militare la Russia e la Turchia stanno progressivamente incrementando la propria sfera di influenza mediante il ricorso ad una presenza militare sempre più visibile, dalla Siria alla

Libia. L'Unione europea non potrà mai aspirare ad un ruolo nel confronto tra le grandi potenze se non sarà in grado di imporre il proprio punto di vista in casa sua, vale a dire nel sistema mediterraneo. L'Italia potrebbe – e dovrebbe – svolgere questo ruolo, assieme a Francia, Spagna, Grecia. Il *Next Generation Eu* prevedeva non soltanto azioni nazionali dei singoli Stati membri, ma anche interventi trasversali di diverse Nazioni su temi strategici di interesse comune.

Che a nessuno sia venuto in mente di costruire un disegno di consolidamento e di sviluppo per il *Southern Range* mediterraneo è sintomo di una grave debolezza strategica del pensiero comunitario. Nulla si dice inoltre, nel PNRR, sulla necessità strategica di potenziare i collegamenti delle autostrade del mare tra la sponda nord e quella sud del Mediterraneo, così come è stato fatto nel Nord Europa, dove questi collegamenti sono finanziati con risorse comunitarie. Sarebbe nell'interesse comunitario intessere una rete fitta di collegamenti marittimi nello spazio mediterraneo, per contrastare l'egemonia cinese.

Le connessioni, oltre alle infrastrutture, giocano un ruolo di assoluto primo piano nella politica commerciale internazionale, perché determinano opportunità di scambio che possono modificare anche la mappa delle relazioni internazionali dalla quale dipende il confronto concorrenziale tra i grandi blocchi economici.

Si rischia di perdere una grande occasione di coesione e sviluppo che riguarda non solo l'Italia, ma l'intera Europa. Nello spazio economico mediterraneo si gioca una delle partite decisive per il posizionamento geostrategico in un mondo che sarà caratterizzato da una globalizzazione sempre più di natura regionale. Torna ad essere necessaria la pianificazione.

6. Conclusioni

Nella tradizione culturale italiana si è affermata una visione per la quale la questione meridionale è una questione nazionale: lo ha messo in evidenza con grande chiarezza Antonio Gramsci. Questo principio ha consentito, tra la fine della seconda guerra mondiale e la metà degli anni Settanta del secolo passato, di generare una lunga stagione di recupero nei divari dell'economia meridionale rispetto al resto del Paese e dell'Europa.

Quello che è accaduto successivamente, con la ripresa di un differenziale insostenibile, rende evidente che si è ormai superata la stagione nella quale porre la questione meridionale come questione nazionale consentiva di agire in direzione della necessaria modernizzazione. I decenni successivi segnano una disconnessione tra questi due termini.

Il mondo intanto è cambiato radicalmente, nel corso dell'ultimo mezzo secolo. L'architettura dei poteri si è andata indirizzando verso una maggiore internazionalizzazione degli strumenti, mentre i

governi nazionali e locali sono sempre meno in grado di attuare con efficacia le azioni necessarie per sintonizzarsi con lo scenario mondiale.

Proprio per questo, va riformulata anche la struttura concettuale capace di sorreggere il futuro delle politiche economiche e sociali per il Mezzogiorno: oggi la questione meridionale deve essere questione europea. Il PNRR pone una sfida alta che guarda al futuro degli orizzonti geografici, sociali e territoriali in direzione diversa rispetto alle traiettorie del passato.

Il PNRR è lo strumento nazionale di una iniziativa strategica comunitaria. Dentro questo pacchetto di intervento, composto da riforme ed investimenti, può essere costruito un salto di qualità nelle politiche e nelle azioni per lo sviluppo delle regioni meridionali.

Sarà necessario mantenere alta la guardia sul percorso di attuazione, per rispettare le tappe definite per tutte le modernizzazioni che ci aspettano. Nella realizzazione delle infrastrutture, sarà indispensabile approfondire ancora le modalità strategiche e tecniche con le quali saranno attuati gli investimenti nel corso dei prossimi anni.

Non si ripresenterà un'altra occasione paragonabile, sia per intensità delle risorse finanziarie messe in campo, sia per ambizione sul fronte della modernizzazione dei mercati, delle istituzioni e delle amministrazioni. *Hic Rhodus, hic salta*: ora è il momento di raccogliere le migliori energie per tentare di riproporre quel pacchetto di azioni che dopo la seconda guerra mondiale consentì al Mezzogiorno di recuperare in modo intenso il suo divario, ed all'Italia di generare il miracolo economico che stupì tutte le economie occidentali.

Riferimenti bibliografici

- Barca F., Giovannini E. (2020), *Quel mondo diverso*, Laterza.
- Bella M. (a cura di) (2020), *Trasporti e logistica: analisi e prospettive per l'Italia*, il Mulino.
- Commission Staff Working document (22 gennaio 2021), *Guidance to Member States. Recovery and Resilience Plans*, Part 1, Part 2. Brussels.
- D'Antone L. (a cura di) (2021), *Il Mezzogiorno in movimento. Proposte e progetti verso il Next Generation EU*, Fondazione Per, Quaderno n.1.
- Governo italiano, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 2021.
- Intini M., Larosa V., Tangoni L. (2020), *Regolazione ferroviaria tra gestione pubblica e liberalizzazione: lo stato dell'arte in Europa e in Italia*, in "Rivista di economia e politica dei trasporti", n. 2.
- Khanna P. (2016), *Connectography*, Fazi Editore.
- Khanna P. (2021), *Il mondo in movimento*, Fazi Editore.
- Mazzucato M. (2021), *Missione economia. Una guida per cambiare il capitalismo*, Laterza.
- Maggi S. (2020), *Mobilità sostenibile. Muoversi nel XXI secolo*, il Mulino.
- OECD (2017), *Strategic Infrastructure Planning. International Best Practice*, International transport forum, p.15.
- Ponzetto E. (2017), *The Political Economy of Transportation Investments*, Barcelona Working Paper n. 1556, Univesitat Pompeu Fabra, p. 1.
- Rete Ferroviaria Italiana - Direzione Investimenti (2021), *Linea Salerno-Reggio Calabria. Documento di fattibilità delle alternative progettuali*.
- Reich R. (2021), *Il sistema. Perché non funziona e come possiamo aggiustarlo*, Fazi Editore.
- Sipotra (2017), *Le politiche dei trasporti in Italia*, Maggioli Editore, p. 107.
- Spirito P., *Infrastrutture e servizi di connettività per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in Coco G. e Lepore A. (a cura di) (2018), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Laterza.
- Spirito P. (2021), *Il futuro dei sistemi portuali italiani. Governance, spazi marittimi, lavoro*, Guida.
- Spirito P., *Sostenibilità, resilienza e transizione energetica nei trasporti*, in VIII Rapporto SRM sull'economia marittima, di prossima pubblicazione.
- Viesti G. (2021), *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza.
- Visco I. (2018), *Investimenti pubblici per lo sviluppo dell'economia italiana*, dattiloscritto.

ISBN 978-88-946960-7-3



9 788894 696073