

Mezzogiorno: una sfida possibile senza miracoli

di Giuseppe Coco*

Sommario

Le politiche per il Mezzogiorno sono cadute in un cono d'ombra da alcuni anni per effetto di una crescente sfiducia nei loro effetti. A quasi 20 anni dalla sua elaborazione, la 'Nuova Programmazione' si può dire fallita. Il pilastro fondamentale di questa strategia, il decentramento decisionale e la concertazione a oltranza, si presta allo sfruttamento delle risorse da parte delle classi dirigenti estrattive del Mezzogiorno. Tuttavia gli effetti positivi di alcune misure recenti mostrano che una strategia realistica basata sulla disintermediazione, sull'attivazione diretta dei fattori di produzione e una diretta assunzione di responsabilità anche decisionale dello Stato, in particolare negli ambiti di investimento in capitale fisico e nell'istruzione è possibile.

Parole chiave: Mezzogiorno; Politiche di Coesione; Nuova programmazione.

Classificazione JEL: L52, R11, 021, 025

Mezzogiorno: a feasible challenge without miracles

Abstract

Policies for the development of the Mezzogiorno have been forgotten in recent times due partly to the disappointing results. Twenty years after their elaboration, the policies of the so called 'Nuova Programmazione' have failed. The seeds of its failure lied at the heart of the strategy, in particular in its attempt to decentralize decisional power and device every intervention. This attempt is particularly likely to favour exploitative ruling classes of the Mezzogiorno and create rents. However some recent positive evidence shows that a different strategy based on disintermediation, the direct activation of productive forces, and the direct intervention of the State with investments in physical capital and education, is still possible.

Keywords: Mezzogiorno; Cohesion Policies; New Program

JEL codes: L52, R11, 021, 025

* Professore di Economia Politica presso la Facoltà Cesare Alfieri, Università di Firenze e Senior Advisor del Fondo Invitalia Ventures II. Indirizzo: Dipartimento di Scienze dell'Economia e dell'Impresa, Via della Pandette edificio D6, 50122- Firenze. E-mail: giuseppe.coco@unifi.it

Introduzione

Se esiste un'affermazione sulla quale non c'è timore di essere smentiti è che il Mezzogiorno, già dagli anni 90 ma in maniera crescente in questo secolo, è diventato un tema marginale nel dibattito sulle politiche economiche del nostro paese. Si può dire che l'ultima grande discussione pubblica sulle politiche per lo sviluppo della più grande area arretrata d'Europa sia quello avvenuto in concomitanza con l'impostazione della cosiddetta Nuova programmazione alla fine degli anni 90. Questo non implica che il dibattito non ci sia, ma è relegato ad un pubblico via via meno ampio, anche nelle regioni dello stesso Mezzogiorno.

Allo stesso tempo le opinioni sul ruolo del Mezzogiorno nella economia nazionale si sono divaricate, dando spazio a visioni e rivendicazioni estremistiche e in alcuni casi antistoriche. Identificherei, semplificando, tre visioni alternative sulla questione meridionale e sulle politiche.

Secondo la prima visione, il perdurare della questione meridionale è ancora legato alle modalità di realizzazione dell'Unità nazionale, in una prospettiva di sfruttamento coloniale dell'*oro di Napoli* prima e delle risorse umane e naturali dopo (Aprile, 2010). Tale visione vagheggia un ritorno ad un'epoca aurea mai esistita e destinata comunque a tramutarsi in sottosviluppo cronico considerando le debolezze strutturali del Mezzogiorno al momento dell'Unità. Le stesse che per certi versi perdurano al giorno d'oggi in modalità diverse.

Secondo altri l'Unità nazionale pur foriera, nel breve termine, di danni per l'economia meridionale ha determinato nel lungo periodo benefici non scontati per il Mezzogiorno nei termini di una transizione pur non completata, verso una società moderna ed una economia industriale. Il divario persistente, in questa visione, è comunque collegato ad una insufficienza delle politiche per lo sviluppo e, implicitamente, dei trasferimenti tra aree ricche e deboli del paese, oltre ad errori storici nelle politiche per lo sviluppo (Coco e Lepore, 2018). Tra questi soggetti esiste poi una divisione tra proponenti di ricette economiche alternative e sulla misura della stima del sottofinanziamento delle politiche per lo sviluppo. Ma persistono interessi e visioni comuni che dovrebbero essere enfatizzate.

Un ultimo gruppo sostiene che le politiche per il mezzogiorno e più generalmente le politiche territoriali per lo sviluppo siano destinate a fallire per varie ragioni tra le quali spiccano la creazione di rendite e la mentalità tipicamente parassitaria che si crea attorno a queste politiche (ad es. De Angelis et al., 2018), che uccide l'impresa e la creazione di ricchezza non sussidiata. In alcune varianti si suggerisce che la distanza economica sia dovuta a differenze culturali fondamentali e ad una insufficienza di 'capita-

le sociale' nelle società del mezzogiorno (ad esempio Capello, 2017). Secondo questa visione le politiche per il Mezzogiorno dovrebbero essere le stesse adottate nel resto del paese. In casi di maggiore apertura si ammette che le politiche siano di intensità maggiore.

In questo articolo cercherò di sostenere le ragioni dell'intervento al Mezzogiorno, con politiche ad hoc. L'urgenza e la rilevanza della questione meridionale non è diminuita, anzi la crisi finanziaria ed economica ha aggravato gli squilibri del nostro paese, evidenziando il rischio di una desertificazione industriale e produttiva in assenza di un intervento determinato e organico. La fine dell'intervento straordinario e l'affidamento delle politiche per lo sviluppo in larga parte ai fondi comunitari ha avuto nel complesso effetti ambigui. La politica di coesione è certamente tra le missioni più logicamente incardinate nel livello comunitario, dato che l'integrazione europea quasi certamente avrebbe portato vantaggi maggiori alle regioni più centrali e contigue alle zone più ricche nel medio periodo, almeno tra i paesi relativamente sviluppati. Tuttavia vi sono stati innegabilmente anche effetti negativi del trasferimento a livello comunitario della funzione di finanziamento. I fondi europei sono talvolta visti come una risorsa 'gratuita' e lo scopo fondamentale della azione in particolare dei governi decentrati finisce per essere l'utilizzo dei fondi, piuttosto che una seria programmazione delle priorità. Si dimentica spesso che in realtà la Politica di coesione è comunque costituita in gran parte da fondi nazionali (circa 2/3 delle risorse complessive) e che comunque anche le risorse comunitarie esistono a fronte di trasferimenti dal Bilancio statale.

E' fondamentale per riguadagnare un utilizzo efficiente delle risorse enfatizzare il ruolo programmatico dello Stato, per il quale il rapporto tra la contribuzione all'Unione e il finanziamento dello sviluppo sia più chiaro, rinforzare il coordinamento nell'utilizzo delle risorse, costringere gli enti responsabili a concentrare le risorse su pochi interventi qualificanti, riguadagnare la capacità di programmazione, progettazione e di appalto delle opere, anche in questo caso accentrando il più possibile queste funzioni in soggetti statali. Contesterò in particolare l'assunto che politiche bottom-up siano sistematicamente superiori, un'idea priva di basi empiriche nei paesi sviluppati e in contrasto con la recente esperienza italiana di decentramento della spesa e delle funzioni della politica per lo sviluppo.

In questo quadro concettuale partirò poi dallo stato delle cose ad oggi. Il quadro statistico è semplice: la crisi ha impattato in maniera drammatica sul Mezzogiorno ma, al contrario di quanto si pensa nella ripresa, dal 2014 ai primi mesi del 2018, il Mezzogiorno cresce in tutte le variabili più del centro-nord.

Discuterò di seguito le politiche degli ultimi anni ed in particolare lo sforzo di ridefinizione di una politica per il Mezzogiorno compiuto nell'ultimo anno (2017) dal Ministro per la Coesione Territoriale e per il Mezzogiorno¹. Lo sforzo in questione, pur concentrato nel tempo, ha dato alcuni frutti visibili nei dati menzionati. Troppo poco sicuramente per ipotizzare un ragionevole restringimento del divario. Ma molto in rapporto alle previsioni allarmate di chi sosteneva la avvenuta desertificazione economica del Mezzogiorno (si vedano i Rapporti Svimez degli anni precedenti e fino al 2017). Le politiche messe in campo sono ispirate ad un approccio pragmatico che tiene conto del quadro di competenze e poteri esistenti, cercando di superarne i limiti, e del quadro di risorse, anche umane, esistenti, massimizzando l'efficacia dei fondi per far ripartire l'economia del Mezzogiorno in un'ottica di medio periodo. Tuttavia i limiti di queste politiche stanno necessariamente nel fatto che agiscono solo su alcuni dei fattori di svantaggio di lungo periodo del Mezzogiorno. Un catch up reale deve essere impostato sul recupero degli investimenti su tutti i fronti, non solo su quello degli investimenti fisici.

Nell'ultima parte discuterò di questi fattori di svantaggio e delle leve su cui si dovrebbe agire in futuro per consolidare un possibile recupero del Sud. Si tratta prima di tutto di confermare le politiche per l'investimento pubblico e privato con un'ottica realizzativa. Ed inoltre di passare da un approccio della scorsa legislatura nel quale tranne alcune eccezioni, la politica per lo sviluppo è stata necessariamente politica industriale e focalizzata sulla ripartenza del mezzogiorno, ad una in cui il Ministro per il Mezzogiorno si occupi anche dei fattori di sviluppo di lunghissimo periodo, soprattutto la esistenza e regolarità dei servizi per la produzione e l'istruzione.

Non discuterò in questo saggio le questioni di welfare. Non perché le ritenga irrilevanti ma piuttosto perché ritengo che le connessioni con lo sviluppo siano labili e, nella misura in cui impattano sugli incentivi, gli effetti sono ambigui nel migliore dei casi. Il disgregamento della società meridionale è una questione serissima da affrontare ma senza sviluppo non c'è finanziamento e i margini di ulteriore redistribuzione territoriale sono limitatissimi se esistono. Il Mezzogiorno deve ripartire perché la questione del welfare possa essere affrontata seriamente.

¹ Il Governo Gentiloni ha in effetti nominato un Ministro per il Mezzogiorno, il Professor De Vincenti, dopo una esperienza di governo in cui questa responsabilità era in capo al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, cui spettano già responsabilità molto gravose in termini di gestione del Consiglio dei Ministri. In effetti la presenza di un Ministro specifico sembra essere una delle motivazioni per la ripresa delle politiche per il Mezzogiorno nel 2017 e una ragione per consigliarne la nomina in ogni governo futuro.

1. Un breve quadro concettuale delle politiche per lo sviluppo in Italia

La storia recente dell'intervento per lo sviluppo in Italia contiene dei messaggi a mio parere chiari. Il vituperato intervento straordinario e la struttura tecnocratica ad hoc della Cassa per il Mezzogiorno in retrospettiva hanno generato l'unico modello di successo del recupero del divario tra nord e sud, pur in presenza di un finanziamento più consistente. Al contrario l'esperienza recente con l'aumento dell'importanza dei livelli decentrati di governo nella gestione dei fondi per lo sviluppo e lo spostamento dell'intervento verso un modello *bottom-up*, è stata, a dir poco, deludente². L'insistenza di alcuni studiosi per un approfondimento di questa strada, senza alcuna base empirica, la definirei 'una curiosità'³.

In anni recenti abbiamo assistito ad un dibattito un po' esoterico sulla pretesa superiorità di diversi modelli di intervento per lo sviluppo. I due modelli identificati nella letteratura come '*bottom-up*' e '*top-down*'⁴. Senza avere la pretesa di dare una definizione esaustiva dei due approcci, sostanzialmente essi fanno riferimento a casi nei quali gli interventi siano definiti, o almeno concordati con le comunità locali (cosa che apre la questione di chi rappresenta le comunità locali di volta in volta), oppure che siano imposti dall'alto, talvolta attraverso strutture tecnocratiche lontane dalle realtà locali.

In astratto l'idea che gli interventi per lo sviluppo debbano essere condivisi appare ovvia. Ma è invece abbastanza chiaro a un occhio attento che esiste un *trade-off* tra vantaggi e svantaggi di ogni modello. Il principale vantaggio del modello decentrato è quello di sfruttare meglio l'informazione presente a livello locale e rispettare e convogliare nei progetti le preferenze delle comunità locali, per come esse si esprimono nei corpi intermedi, istituzionali e non. Il suo svantaggio evidente è invece di rendere possibile, laddove le istituzioni abbiano carattere 'estrattivo', un utilizzo finalizzato a perpetuare rendite locali oppure a scopi di lotta politica nei territori destinatari di interventi.

Per certi versi quindi dovrebbero opporsi a modelli *bottom-up* proprio gli studiosi che nel secolare dibattito su cosa determini le capacità di svi-

² de Blasio e D'adda (2014) collegano anche la diminuita efficacia della Cassa negli anni 70 ad una aumentata autonomia locale nella allocazione dei fondi.

³ Ovviamente si può sempre far riferimento a difetti di implementazione pur essendo stati al centro dei processi decisionali con ampi poteri per periodi attuativi senza confronti nella storia italiana (Barca, 2011)

⁴ Secondo una definizione alternativa quasi coincidente le politiche *bottom-up* possono essere definite anche *place-based*. Ignorerò le differenze tra queste due definizioni.

luppo di un paese, siano sul versante della rilevanza assoluta della qualità delle istituzioni. La recente riproposizione di questa teoria nel fortunato volume di Acemoglu e Robinson (2012) e la sua importante coniugazione con l'utilizzo della stessa metodologia nel caso italiano (Felice, 2013) in effetti forniscono forti argomenti a chi rifiuta la superiorità della logica bottom-up. A definire e gestire gli interventi e utilizzare i finanziamenti infatti saranno necessariamente quelle istituzioni locali definite 'estrattive' in quell'approccio, in particolare nella interpretazione di Emanuele Felice.

La tipica lettura di policy della teoria delle istituzioni estrattive da parte dei proponenti delle politiche *bottom-up* è invece che la spesa per lo sviluppo dovrebbe essere destinata a 'cambiare le istituzioni', incanalarle verso comportamenti più virtuosi. La pretesa che l'intervento per lo sviluppo 'cambi' le istituzioni locali però appare a dir poco velleitaria, soprattutto se si affidano a quelle stesse istituzioni la gestione dell'intervento. Istituzioni estrattive sceglieranno sempre interventi finalizzati alla massimizzazione delle rendite o alla gestione del consenso. In Italia peraltro questa dinamica è stata rilevante anche a livello politico e si è a varie riprese rivista in forme diverse in un sostanziale accordo di spartizione e non belligeranza tra classi dirigenti estrattive meridionali e classi dirigenti nazionali. Accordi che prevedevano la sostanziale esclusione del sud dalla gestione e dagli indirizzi della politica nazionale, a fronte di un '*benign neglect*', un sostanziale disinteresse per la selezione della classe dirigente locale, e la conduzione e gestione di fondi a livello decentrato⁵.

Questa contraddizione insanabile nei ragionamenti per i quali, siccome non c'è sviluppo senza istituzioni sane, bisogna finanziare il cambiamento delle istituzioni, inondandole di denaro che possono decidere di spendere come vogliono, può causare danni irreparabili al futuro delle politiche per la coesione più di quanto sia già avvenuto. Al contrario quanto maggiore sia, nell'equilibrio di poteri tra centro e periferia, il potere della periferia e più probabile sarà l'uso distorto delle risorse quando le istituzioni siano estrattive.

La realtà è che si possono disarticolare istituzioni estrattive principalmente fornendo alle forze vive e produttive del paese strumenti e forza per perseguire i propri obiettivi produttivi fuori dalle logiche compromissorie degli strumenti discrezionali ogni volta che ciò sia possibile. Un corollario di questa visione è che ovviamente gli strumenti di policy automatici, come i crediti d'imposta e l'esenzione contributiva sono certamente tra i migliori

⁵ Vorrei sottolineare che non è questa la sede per discutere di quale peso abbia l'elemento delle classi dirigenti meridionali estrattive rispetto ad altre spiegazioni del divario. Quello che appare curioso è legare questa teoria a una modalità di intervento che sarebbe assolutamente sconsigliabile sul piano logico qualora la teoria fosse vera.

per perseguire obiettivi di sviluppo in territori piagati da istituzioni estrattive. Essi infatti minimizzano la dispersione di risorse dovuta alla facilità di concessione, ma soprattutto annullano la discrezionalità con cui vengono concessi e quindi limitano sia dal lato pubblico che privato i fenomeni di *rent seeking*. In altri termini distruggono la capacità di intermediazione e parassitarie delle istituzioni ‘estrattive’.

1.1 Un breve quadro statistico.

Discutere dell’andamento dell’economia del Mezzogiorno è sempre difficile perché ci si immagina un Mezzogiorno in regresso continuo almeno relativo rispetto al centro nord, e di certo l’ultimo decennio ha contribuito a rinsaldare questa visione. Tuttavia spesso nei commenti si fatica a capire la differenza tra divari e variazioni. Per capire i termini della questione la tavola di sotto riporta l’andamento delle più significative variabili economiche per Italia, Mezzogiorno e Centro-Nord per gli anni 2008-14 e 2014-6.

Tab. 1 - *Variazioni cumulate delle principali variabili macroeconomiche per ripartizioni territoriali.*

		Mezzogiorno	Centro-Nord
PIL	2008-14	-13,2%	-7,2%
	2014-17	3,5%	3%
Esportazioni	2008-14	-6,2%	10,8%
	2014-17	16,1%	11,9%
Investimenti	2008-14	-39,6%	-26,4%
	2014-16*	4,9%	4,5%
Occupazione	2008-14	-9,0%	-1,4%
	2014-17	4,3%	3%

Fonti: Istat e Svimez. Rapporto Annuale 2017

La Tabella 1 illustra una semplice verità totalmente ignorata da studiosi e pubblicistica varia. Ho isolato per comodità il periodo della grande crisi (2008-14) da quello successivo (dal 2015 a seconda della disponibilità di dati fino al 2016 o 17). Ovviamente tutte le variabili da negative diventano positive nel secondo periodo per entrambe le ripartizioni territoriali, anche se questo non è necessariamente motivo di grande ottimismo per il nostro paese visto il gap persistente di crescita con gli altri paesi. Non è una novità

neanche il fatto che se confrontiamo l'andamento delle variabili durante la crisi tra Centro-nord e Sud ritroviamo il noto peggioramento del divario *'across the board'*. A mio parere la fragilità dimostrata dalla economia meridionale nella crisi è la testimonianza più grafica del fallimento totale delle politiche del decennio (o più) precedente, che generalmente vanno sotto l'etichetta di 'Nuova Programmazione' e del cosiddetto ventennio di solitudine del sud (Soriero). Ciò che è sfuggito al dibattito è che dal 2015 tutte le grandezze economiche significative si espandono più velocemente al sud che al centro-nord.

Ovviamente nel valutare questi progressi dobbiamo tenere conto che essi sono del tutto insufficienti a colmare anche parzialmente il peggioramento verificatosi durante la crisi e che i tassi di crescita sono presumibilmente maggiori in parte per l'erosione della base di partenza. Tuttavia anche questa interpretazione è ambigua; secondo alcuni studiosi negli anni passati infatti la base produttiva del Mezzogiorno si era definitivamente deteriorata ed il Mezzogiorno stesso non sarebbe stato in grado di agganciare la ripresa. I dati smentiscono questa prospettiva catastrofista.

Questi dati smentiscono a mio parere anche l'ipotesi che le politiche per il Mezzogiorno siano inutili o addirittura dannose di per sé. In effetti la ripresa relativa del Mezzogiorno, nel quadro di un paese con grosse difficoltà, avviene nel 2015 in concomitanza con un picco di spesa per lo sviluppo per effetto della fine del ciclo di finanziamenti comunitari e per altro verso con il potenziamento degli incentivi alle imprese per nuova occupazione (differenziali dal 2017) e per nuovi investimenti industriali (di varia natura come vedremo). Si tratta di un indizio significativo della sua perlomeno parziale efficacia.

2. Le politiche degli ultimi anni

La fiducia nella potenziale efficacia delle politiche per lo sviluppo è un requisito minimo per chi voglia partecipare alla loro elaborazione. L'azione di politica economica è spesso dettata da una agenda preesistente e tempi predefiniti di intervento cui ci si deve adeguare ma indubbiamente è necessario affrontare tale agenda con una visione dell'intervento. Le politiche dei governi della scorsa legislatura sono in parte non trascurabile basate sulla visione esposta nel paragrafo precedente e tuttavia in sostanziale continuità con le ultimissime esperienze precedenti⁶.

⁶ Per una discussione più ampia degli interventi di politica economica ma più parziale sugli effetti si veda il saggio di Coco e Lepore in Coco-Lepore (2018).

La consapevolezza della insufficienza del vecchio approccio della cd 'Nuova Programmazione' e la insoddisfazione per una sostanziale assenza di coordinamento e una eccessiva frammentazione degli interventi era in effetti emersa in uno stadio precedente già nelle esperienze di governo dei ministri precedenti. Soprattutto le esigenze di coordinamento e di concentrazione delle risorse sono state alla base della programmazione dei fondi comunitari e delle risorse nazionali per lo sviluppo a partire dal 2015.

La frammentazione riguarda sia il numero di programmi in cui l'intera programmazione è stata divisa, sia il numero di Autorità di Gestione dei Programmi (quasi tutti i Ministeri e le Regioni), sia il numero di interventi in cui ogni programma si articola. Il gran numero di soggetti attuatori ha dato naturalmente luogo a performance estremamente differenziate tra di loro e come in ogni altra programmazione precedente, a fine 2014 alcune Autorità di gestione tra le quali le regioni Campania, Calabria e Sicilia alcuni Ministeri tra cui spiccava quello dell'Istruzione e della Ricerca Scientifica erano in gravissimo ritardo nell'attuazione dei Piani Operativi e nella spesa della Programmazione 2007-13. Il 2015 è stato un anno dedicato al recupero di spesa quasi impossibile per queste Autorità. La programmazione si è chiusa con una spesa di più di 10 miliardi di fondi europei nel 2015 e una rendicontazione completa, come in altri casi precedenti. Al di là del miracolo messo in atto con azioni di supporto amministrativo speciale per le Autorità da parte dell'Agenzia per la Coesione e lo Sviluppo, si è confermata un'eredità pesante delle gestioni passate della coesione. L'Italia al contrario di quanto si pensa comunemente ha sempre centrato gli obiettivi di spesa finali, ma lo fa sempre con un'accelerazione di spesa preoccupante negli ultimi anni della programmazione e attraverso azioni 'straordinarie' di riprogrammazione e attribuzione di spesa a voci non sempre congruenti. Ciò denuncia evidentemente una incapacità amministrativa e di programmazione della Pubblica Amministrazione che si risolve in azioni dell'ultimo minuto probabilmente non ottimali.

Il tentativo di evitare la frammentazione degli interventi e di costringere i Gestori ad una maggiore disciplina attuativa è passato per la stipula dei Patti per lo Sviluppo. Si tratta di uno strumento programmatorio in cui il Presidente del Consiglio ed il responsabile della coesione, hanno definito gli interventi da finanziare sia con i fondi nazionali sia con quelli europei congiuntamente con le Giunte regionali, integrando le fonti finanziarie e definendo percorsi attuativi da monitorare congiuntamente e a periodicità definita. L'allocazione di una parte consistente del fondo nazionale per lo sviluppo, il Fondo Sviluppo e Coesione, per 13 miliardi di euro (dei 39 complessivi allocati nei patti per il Sud) ai Patti consentiva di usare questo

strumento anche per indirizzare le regioni verso interventi più sistemici e meno occasionali e parcellizzati⁷.

L'intervento per il Mezzogiorno però nella fase 2015/6 è consistito essenzialmente nella gestione con strumenti diversi dei Patti, dei fondi della Coesione, senza interventi di policy nazionali significativi. È a fine 2017 che l'iniziativa governativa in materia diventa attiva e sistematica. L'ispirazione principale delle politiche messe in campo è quella della attivazione diretta e quando possibile automatica delle forze vive del Mezzogiorno, e delle sue risorse inutilizzate, identificate anche utilizzando il vasto lavoro di studio e di *advocacy* effettuato negli anni precedenti dalle istituzioni di ricerca sul Mezzogiorno (in particolare SVIMEZ, ma anche SRM ed altri soggetti rilevanti), eliminando ovunque possibile l'intermediazione.

Le prime misure, peraltro suggerite dalla vasta pubblicistica in materia, sono maturate all'inizio del 2017 in fase di conversione del DL 243/2016. In primis il governo ha varato il rafforzamento del credito d'imposta su investimenti di carattere industriale. Il rafforzamento prendeva tre forme. Si innalzava l'intensità del vantaggio fiscale automatico, al 45% per le piccole imprese, al 35% per le medie e al 25 per le grandi. Si eliminava il divieto di cumulo con alte misure incentivanti, in particolare iper- e superammortamento per investimenti nel campo di Industria 4.0, che di fatto rendeva poco attraente il credito. Questa misura rendeva l'incentivo ad investimenti innovativi nel Mezzogiorno particolarmente intensa, in maniera differenziale rispetto al Centro-Nord. Infine si aumentavano i plafond di investimento eligibile per il credito d'imposta. Gli effetti della misura entrata praticamente in vigore nel marzo 2017, sono stati notevoli. Il credito d'imposta richiesto è stato di 1,8 miliardi per un investimento complessivo di 5 miliardi circa a Marzo 2018. I segnali dicono che gli investimenti al Mezzogiorno sono aumentati nel 2017 in maniera consistente e considerando il crollo degli anni 2008-14, questa è certamente la leva fondamentale per aggredire la questione della produttività del lavoro e della competitività delle imprese meridionali.

Considerando il tiraggio finanziario di questa misura e la sua rilevanza, pur essendo la dotazione, pressoché inutilizzata nel 2016, la dotazione è stata aumentata nella Legge Finanziaria per il 2018 di 200 milioni l'anno per il 2018 e 2019.

La seconda norma di un certo rilievo (art. 7 bis) richiede alle Pubbliche amministrazioni centrali di destinare almeno il 34% della spesa ordinaria in conto capitale programmata ogni anno al Mezzogiorno. Tale esigenza è na-

⁷ Un obiettivo purtroppo centrato solo in parte. Pur costringendo le regioni ad interventi programmati in anticipo infatti i Patti, in misura differente tra di loro, consistono comunque di un numero di interventi eccessivo.

ta dalla constatazione che per due decenni la spesa ordinaria in conto capitale destinata al Mezzogiorno oscillava tra il 20 ed il 25% del totale, una quota molto inferiore alla quota di popolazione del Mezzogiorno. L'osservazione ovviamente riguarda la spesa consuntivata come riportata nei Conti Pubblici Territoriali della Agenzia per la Coesione e lo Sviluppo e quindi lascia aperta la possibilità che in effetti il problema non sia uno di programmazione distorta, ma uno di difficoltà attuative maggiori nel Mezzogiorno. Risolvere il dilemma se si tratti di un problema o dell'altro è altrettanto rilevante sia per l'interpretazione, sia per la conseguente policy: Se si tratta di un problema di programmazione distorta, essenzialmente dovuta ad una implicita sostituzione di spesa ordinaria per straordinaria, i Ministeri starebbero in effetti violando normative europee, oltre che la logica della politica dello sviluppo, che entrambe richiedono esplicitamente la aggiuntività della spesa per lo sviluppo. Nel secondo caso invece la minore spesa sarebbe conseguente a delle incapacità differenziale dell'amministrazione a sud di concretizzare spese programmate complessivamente eque. La norma in parola è una delle più complesse da attuare, il governo Gentiloni ha emanato il decreto attuativo ma non determinato con Direttiva, un atto politico poco opportuno in fase pre-elettorale il complesso dei programmi cui si applicherà il monitoraggio a settembre. I programmi sono comunque stati identificati con un iter complesso tra Ragioneria dello Stato, Ministro per la Coesione Territoriale e per il Mezzogiorno e Ministeri di spesa e la stesura materiale della direttiva è un affare semplice se l'indirizzo del governo rimarrà, come è auspicabile quello di continuare con questa verifica ed eventualmente con la correzione di una distorsione rilevata.

A questo proposito il Ministro per il Sud corrente ha più volte manifestato l'intenzione di includere nel monitoraggio la spesa delle imprese a partecipazione interamente statale, in particolare Ferrovie dello Stato ed ANAS. Va ricordato che i programmi di queste imprese finanziati con trasferimenti statali sono già oggetto del monitoraggio, perché parte della spesa dei Ministeri. Estendere la logica del monitoraggio anche alle spese in conto capitale finanziate in maniera diversa è una logica che presenta dei problemi a mio parere notevoli. Mentre, entro certi limiti di ragionevolezza, è legittimo richiedere su finanziamenti pubblici il rispetto di misure di equità nella distribuzione delle risorse, a finanziamenti di mercato dovrebbe corrispondere unicamente una logica di mercato. In ogni caso è importante che ci si ricordi che le spese delle imprese pubbliche avvengono con trasferimenti dei ministeri per evitare doppi conteggi.

Sulla stessa linea del credito d'imposta si colloca la conferma, avvenuta in Legge Finanziaria per gli anni 2017 e 2018 della decontribuzione differenziale per il sud. La decontribuzione a sud è infatti totale per i nuovi con-

tratti a tempo indeterminato sia per i giovani senza limitazione, sia per i lavoratori più anziani purché disoccupati da almeno 6 mesi⁸.

Una fase differente dell'azione di governo si apre con l'approvazione del Decreto Legge 91 nel giugno 2017. Mentre il DL 243 conteneva in origine una serie di provvedimenti di urgenza per aree di crisi, in particolare Taranto e Gioia tauro, e si è trasformato solo in itinere, in particolare con emendamenti governativi in Parlamento, in un provvedimento con norme dal contenuto di policy significativo, il DL 91 nasce attorno a due interventi significativi di policy per l'intero mezzogiorno⁹. Si tratta di Resto al sud, e della istituzione delle ZES, Zone Economiche Speciali.

Resto al sud è una misura di autoimprenditorialità nella quale il credito per nuovi imprenditori giovani e disoccupati è agevolato con tre diverse misure: la concessione di un finanziamento a fondo perduto fino al 35% dell'investimento, la copertura statale degli interessi sui finanziamenti bancari addizionali e la concessione automatica sull'ottanta per cento degli stessi finanziamenti della copertura del Fondo di Garanzia. Piuttosto che descrivere la misura minutamente può essere utile definirne le principali differenze rispetto a misure simili del passato (ad es. il prestito d'onore).

Le procedure di concessione del finanziamento agevolato sono state semplificate sia sotto il profilo dei limiti soggettivi, sia sotto il profilo della procedura, interamente informatizzata secondo uno schema predefinito, sia sotto il profilo delle condizioni preliminari per presentare una proposta. L'intera procedura è gestita da INVITALIA in totale trasparenza con una garanzia di risposta entro 60 giorni dalla presentazione della istanza. I vincoli principali al finanziamento e alla procedura puntano a disintermediare la presentazione della proposta, favorendo ad esempio l'accreditamento di soggetti istituzionali, come le università, nella fase di supporto ai potenziali imprenditori. La semplificazione delle procedure punta inoltre ad enfatizzare l'elemento centrale della qualità progettuale e della 'proprietà' del progetto da parte degli estensori, rispetto agli elementi formali.

L'ultimo aspetto di rilievo riguarda la dotazione finanziaria, 1,3 miliardi di cui 50 milioni riservati ad imprenditori agricoli gestiti da ISMEA. Si tratta di una dotazione rilevante su una scala diversa da quanto fatto in passato. La dotazione non ha un impatto solo finanziario ma anche sulla qualità della misura. Una dotazione insufficiente spinge soggetti preparati, magari più informati, a presentare le domande in fretta. In passato misure simili hanno dovuto chiudere lo sportello di ricezione delle domande a pochi

⁸ Un limite oggettivamente poco vincolante. Di fatto la decontribuzione è per tutti i nuovi assunti a tempo indeterminato.

⁹ E si carica in itinere di provvedimenti di altri ministeri più o meno rilevanti e collegati alla questione del Mezzogiorno.

giorni dall'apertura per una forma anomala di 'corsa allo sportello' che ha un impatto necessariamente negativo sulla qualità progettuale. Trasparenza e qualità progettuale ancora una volta sono gli obiettivi differenziali della misura.

Per valutare la utilità di una misura di questo tipo si ricordi che le indagini di Banca d'Italia rilevano ancora per il 2017 condizioni di credito che seppur migliorate, segnalano fenomeni di razionamento diffuso nel sud, probabilmente anche per effetto della progressiva perdita di banche di territorio in molte parti del Mezzogiorno. In una fase di ripresa la disponibilità di credito è essenziale per la ripartenza. Lo sportello di Resto al Sud ha aperto dopo 5 mesi dall'approvazione della misura, il 15 gennaio 2018 e le prime iniziative sono già state finanziate. Può apparire la normalità ma se si conosce la complessità dell'iter legato alla normativa attuativa, in questo caso complicata da convenzioni anche col sistema bancario oltre che tra amministrazioni e soggetto gestore, si tratta di un piccolo miracolo.

L'altra misura di un certo rilievo del decreto Mezzogiorno è l'istituzione delle Zone Economiche Speciali, ZES (artt. 4-5). Si tratta di una misura che colma un vuoto ed è anche questa volta ispirata a lavori di tipo scientifico e ad una lunga attività di lobbying nel senso migliore che questo termine ha, da parte di SVIMEZ e di SRM, per citare solo gli istituti più importanti. L'idea fondamentale delle ZES è che concentrando benefici di tipo fiscale e amministrativo in porzioni limitate del territorio scelte con un qualche criterio strategico si possa avviare un processo di sviluppo necessariamente concentrato all'inizio, che benefici di economie di agglomerazione. Il punto centrale sembra essere la scelta delle aree strategiche. Su questo tema il governo dell'epoca ha fatto una scelta precisa, identificando nei porti di grande dimensione uno degli asset del Mezzogiorno con un grosso potenziale di utilizzo e le maggiori potenzialità di sviluppo. Questa conclusione è basta sulla constatazione di due fatti macroscopici:

L'incremento impetuoso dei traffici merci nel mediterraneo, l'area di maggior crescita nell'ultimo decennio a ragione dell'ampliamento del canale di Suez.

La tendenza alla convergenza dei settori della logistica e di molti settori industriali coll'intensificarsi delle cosiddette catene globali del valore.

Entrambi questi trend hanno un respiro almeno di medio periodo e quindi ci collocano in una posizione di relativo vantaggio e di sottoutilizzo dei nostri porti meridionali. Se i porti possono essere un elemento di vantaggio catalizzatore, le ZES mirano a ricostruire attorno ai porti un tessuto industriale. A questo fine si è previsto che oltre ai porti, le ZES istituendo dovessero includere di norma zone industriali e di interscambio logistico

(tipicamente interporti) purché ben collegati all'infrastruttura portuale e integrabili in un progetto di sviluppo incentrato su traffici portuali.

Il Decreto ha previsto di fatto 8 ZES, di cui 7 attorno ai porti della rete 'core' TEN-T del mezzogiorno, ovvero, Bari, Taranto, Gioia Tauro, Catania, Palermo, Napoli e Cagliari, ed una ZES interregionale per i porti di Abruzzo e Molise. Le regioni senza porti di rilevanza (di fatto la Basilicata) possono presentare domanda di ZES con una regione con porto TEN-T. Il Decreto attuativo del febbraio 2018 demandava alle Regioni di appartenenza la stesura di Piani Strategici per ogni ZES associata ad ogni porto e al Presidente del Consiglio il controllo di coerenza con le prescrizioni del decreto e l'istituzione delle singole ZES. Ad aprile 2018, 8 mesi dopo l'approvazione della Legge di conversione del Decreto Mezzogiorno, le prime due ZES, quelle di Campania (porti di Napoli e Salerno) e Calabria (Porto di Gioia Tauro e porti minori) venivano fattivamente istituite con Dpcm.

A completare il disegno di politica industriale ci sono misure minori tra le quali il finanziamento di un fondo di private equity che, con fondi privati di importo uguale ai fondi pubblici, dovrà finanziare operazioni di crescita dimensionale delle medie imprese del mezzogiorno. Un tentativo di rinforzare il tessuto di multinazionali tascabili che costituiscono l'ossatura della economia delle parti più economicamente sane del paese.

Prese nel loro complesso queste misure delineano un profilo di politiche che è chiaramente finalizzato a massimizzare l'investimento fisico, a compensare per esternalità di sistema attraverso incentivi e finanza, a far leva sulle forze produttive del Mezzogiorno.

In che misura sono state efficaci? A giudicare dai dati riportati nel secondo paragrafo, sicuramente. Il Mezzogiorno cresce, in maniera insufficiente certo, ma il regresso orribile dei 7 anni della crisi è decisamente alle spalle. Sono queste misure sufficienti a configurare un recupero stabile e una chiusura del gap anche se nel lungo termine? Chiaramente no!

3. Alcune proposte

A pochi mesi da un cambio di maggioranza e governo che i partiti vincitori definiscono storico, è legittimo chiedersi se chi è al governo ha un piano per il Mezzogiorno, o almeno ha una idea su alcune misure importanti da realizzare pur al di fuori di un quadro logico o una visione. La risposta è negativa. Non solo il programma di governo è totalmente silente sulla questione dello sviluppo del Mezzogiorno ma ad oggi non ci sono in cantiere nuove misure annunciate. La buona notizia è che il nuovo governo non si

appronta a smantellare quanto fatto dal precedente, ma al contrario dalle prime dichiarazioni dovrebbe confermare ed estendere nel tempo tutte le principali misure esistenti, dalla decontribuzione totale al credito d'imposta fino a resto al sud, le ZES e la norma sul 34%. Le sole novità al momento riguardano la volontà del Ministro per il Sud di ampliare la platea di beneficiari di Resto al Sud fino ai 50enni e ai professionisti, sottraendole agli imprenditori in senso stretto e ai giovani. Entrambe le estensioni cedono a pressioni reiterate, comprensibili e legittime di lobby che avevano già tentato col governo precedente la richiesta. Nel caso dei professionisti l'estensione fu valutata dannosa perché moltissime professioni vivono già una situazione di eccesso di offerta. L'ingresso sussidiato corre il rischio di essere un'autostrada verso il fallimento dei giovani professionisti. Nel caso dei cinquantenni si tratterebbe della prima volta in assoluto che una misura di facilitazione dell'imprenditoria giovanile venga applicata a signori di mezza età. La disoccupazione al Mezzogiorno è una piaga che colpisce persone di tutte le età ma la situazione è particolarmente drammatica per i giovani proprio a motivo della grande crisi del 2008-14. Estendere la misura la renderebbe peraltro probabilmente meno 'aggiuntiva', sicuramente tra gli over 35 una grossa proporzione avrebbe potuto finanziarsi in proprio.

Ciononostante l'intenzione di costruire sul lavoro fatto è confortante. Le misure che hanno senz'altro bisogno di un grosso lavoro ulteriore sono a mio parere due. Sulle ZES il governo precedente ha completato la legislazione sulla istituzione e sui vantaggi fiscali (limitati). Il primo tassello da aggiungere è il previsto DPcm sulle semplificazioni. Senza di esso le ZES sono un'arma spuntata, tutta l'esperienza internazionale suggerisce che l'attrattività delle ZES dipende in maniera fondamentale dai regimi semplificati. Su questo capitolo, su cui il Presidente del Consiglio sembra particolarmente sensibile, il governo potrebbe, a mio parere, valutare un nuovo intervento normativo di semplificazione più drastica, magari a titolo sperimentale da estendere tentativamente nel lungo periodo a tutto il territorio nazionale. Contemporaneamente il Ministro del Sud dovrebbe sollecitare e sostenere le regioni che non hanno presentato la richiesta di istituzione di ZES e il correlato Piano Strategico. Purtroppo va detto che a più di tre mesi dalla entrata in carica il governo non ha nemmeno nominato i componenti del Comitato Strategico delle ZES istituite da quello precedente, quella campana e quella calabrese.

Il secondo capitolo su cui c'è bisogno di una forte spinta attuativa è il provvedimento che prevede che alle regioni meridionali siano destinate almeno il 34% delle spese in conto capitale ordinario delle amministrazioni centrali. Le difficoltà su cui concentrarsi in questo caso sono applicative. La norma instaura un monitoraggio per cui bisogna emanare direttive an-

nuali del Presidente del Consiglio con l'elenco dei programmi di spesa inclusi nel monitoraggio stesso. Per il suo funzionamento è necessaria la collaborazione fattiva dei ministeri di spesa che devono comunicare le poste allocate a ogni ambito territoriale nell'anno in corso. Insomma si tratta di una norma che può avere un effetto solo se dietro c'è una forte volontà politica di attuazione. Non è chiarissimo se il Governo ne sia conscio.

Nonostante l'assenza di passi avanti, una novità annunciata in questo caso è l'allargamento del monitoraggio alle società a totale partecipazione pubblica, FS ed Anas in particolare. Si tratta di una estensione inutile. La spesa di queste società, indirettamente finanziata con trasferimenti pubblici, fa già parte di quella monitorata e quindi l'inclusione delle poste di spesa in capo alle imprese sarebbe solo una duplicazione. Per quanto riguarda altre eventuali fonti di finanziamento sarebbe perlomeno strano pretendere che lo Stato controlli l'allocazione di fondi che non elargisce.

Va infine sottolineato che anche qualora la norma fosse applicata il problema di elevare la spesa in conto capitale al Mezzogiorno potrebbe non risolversi. Quella norma infatti prevede il monitoraggio sulla spesa allocata dai Ministeri. E' tuttavia possibile che la spesa sia inferiore a quella allocata per una differenziale inefficienza delle amministrazioni meridionali e/o esternalità ambientali (la criminalità organizzata). Le difficoltà della progettazione e delle gare nel Mezzogiorno sono ben note. Il problema potrebbe essere affrontato con una azione di supporto di strutture nazionali nelle situazioni più critiche. Di fatto questo modello è stato già utilizzato per casi disparati nei quali la centrale di committenza è diventata INVITALIA, con risultati comparativamente eccellenti. Si tratta realisticamente di mettere questo modello 'a regime', anche attraverso la creazione di una struttura tecnica di livello nazionale che si concentri sulla progettazione (ingegneri) e sulla gestione delle gare per le opere di minore dimensione, sostituendo del tutto gli uffici regionali e locali che hanno eventualmente dato pessima prova.

Per quanto riguarda le ulteriori iniziative possibili, il nuovo governo dovrebbe tener conto del Mezzogiorno anche nell'elaborazione di altre politiche 'ordinarie' oltre a quelle per lo sviluppo, molto più sistematicamente di quanto sia stato fatto in passato. In particolare le politiche dell'istruzione devono essere calibrate in maniera più adatta ad affrontare il ben noto gap di apprendimento esistente tra studenti delle diverse aree del paese. L'evidenza accumulata a proposito della performance degli studenti tra centro-nord e sud è schiacciante. L'indagine PISA sui quindicenni documenta una divisione del paese e una varianza tra le regioni italiane che non ha confronti con altre nazioni avanzate. Le regioni del nord-est registrano

performance che ne fanno di fatto aree tra le più competitive d'Europa¹⁰. Quelle del sud-ovest realizzano punteggi medi comparabili a quelle di paesi in via di sviluppo, nonostante regole uniformi e un finanziamento non troppo difforme tra circoscrizioni, con l'eccezione dei servizi non statali sui quali torneremo in seguito. Queste differenze sono in parte spiegabili partendo dalle differenti condizioni socio-economiche, molto peggiori al sud. Ma non interamente. L'analisi delle ragioni per cui le scuole meridionali performano così peggio va collocata anche sul terreno delle regole informali che hanno prevalso nel Mezzogiorno in questi anni e della crescente percezione della scarsa utilità della scuola per la vita. Si tratta di problemi complessi che dovrebbero essere affrontati in maniera sistematica dai sociologi ma di cui non c'è traccia nelle pubblicazioni accademiche. Allo stesso tempo bisognerebbe riaffermare con forza l'unitarietà del sistema formativo nazionale con momenti di verifica che coinvolgano la comunità nazionale in maniera più omogenea, ad esempio negli esami finali e nei sistemi di votazione.

Alcuni aspetti della cosiddetta 'buona scuola' peraltro non potranno che peggiorare il divario territoriale e probabilmente la scuola meridionale. L'alternanza scuola-lavoro obbligatoria ad esempio costringe studenti di ogni tipo di istituto a un numero di ore di attività 'lavorativa' irragionevole. Se in alcuni contesti territoriali la presenza di soggetti produttivi di grande dimensione e con attività strutturate potrà essere utile, in gran parte delle regioni meridionali l'obbligo delle 200 ore sarà evaso con attività subottimali che avranno il solo effetto di sottrarre tempo alla più utile formazione scolastica in senso stretto. Gli studenti meridionali saranno quindi penalizzati due volte dalla inesistenza di vere attività formative nell'alternanza e dalla impossibilità di compensare questa inconsistenza con una maggiore presenza sui banchi. Molto meglio sarebbe prevedere una volontarietà dell'attività con un minimo obbligatorio ragionevole e molto inferiore (50 ore sono forse già troppe).

L'aspetto delle politiche che va però corretto in maniera più urgente riguarda senz'altro la formazione prescolare. In ambienti socio-economici svantaggiati e senza accesso a formazione prescolare, molti ragazzi del sud partono sconfitti nella gara per una performance decente. Le statistiche a questo proposito sono chiare. Il gap tra aree del paese è enorme e ciò è sostanzialmente dovuto alla scellerata scelta di affidare agli enti decentrati la

¹⁰ Questa osservazione peraltro rende particolarmente incomprensibile la richiesta di autonomia della regione Veneto in materia di istruzione, e mette a nudo il vero contenuto di quella richiesta. Non già migliorare il servizio per i propri cittadini ma aumentare gli spazi di potere per i governi locali ed erodere i margini finanziari della solidarietà tra regioni e ultimativamente le basi dell'unità nazionale.

cura della formazione prescolare, determinando una spesa al Mezzogiorno straordinariamente bassa primariamente per la bassa capacità fiscale. La mancanza di asili è stata spesso stigmatizzata come causa della bassa partecipazione alla forza lavoro delle donne nel nostro paese ed al sud in particolare. Tuttavia i suoi effetti sulla performance studentesca potrebbero essere ancora più importanti, per le classi meno abbienti. Una iniziativa sulle cause della peggiore performance scolastica degli studenti del Mezzogiorno dovrebbe partire da qui.

Più in generale la sfida della povertà educativa va affrontata con strumenti speciali per i contesti più difficili e gli strumenti sono già stati discussi¹¹.

Infine l'impoverimento di capitale umano del Mezzogiorno deve essere affrontato anche contrastando l'emigrazione universitaria, in particolare quella di eccellenza. Le metodologie di distribuzione del finanziamento dell'università dal 2008 hanno di sicuro penalizzato il Mezzogiorno da un punto di vista finanziario. Tuttavia far finta di non vedere che ciò ha una radice precisa nella differente qualità degli atenei è ingenuo nel migliore dei casi, più probabilmente farisaico. Una distribuzione guidata da indicatori di performance, pur dimostratamente imperfetti, delle risorse era necessaria e prova ne sia che alcuni atenei del Mezzogiorno stanno risalendo la china. L'impoverimento delle Università del Mezzogiorno va evitato senza smantellare la logica degli incentivi ma tenendo conto delle differenti situazioni, con correttivi adeguati. Il governo precedente ha corretto la distribuzione ordinaria di risorse tenendo conto dei contesti socio-economici in cui operano gli atenei. Tornare ad una logica sganciata dalla valutazione sarebbe assurdo e renderebbe sempre più facile la propaganda di chi ritiene che la spesa pubblica al Mezzogiorno è improduttiva.

In questo caso si tratta forse anche di assumere una iniziativa speciale di eccellenza¹². Quali possano essere le caratteristiche di dettaglio di questa iniziativa non è chiaro, ma a mio parere dovrebbe caratterizzarsi nei seguenti modi:

Non dovrebbe essere esterna all'attuale sistema universitario, coinvolgere gli atenei esistenti sia per (parte del) finanziamento che per la struttura territoriale;

Essere almeno finanziata con una premialità aggiuntiva e cattedre ad hoc, a seguito di una precisa progettualità sui corsi, dal Ministero in parte con spesa ordinaria;

¹¹ Per cui si rimanda al saggio di De Paola e Serlenga in Coco-Lepore (2018)

¹² Si veda la battaglia condotta da anni da Manin Carabba per un MIT del Mezzogiorno (AA.VV. 2017)

Essere focalizzata su una offerta di secondo livello, su cui si concentra in effetti la mobilità studentesca e ovviamente solo su una offerta di eccellenza.

La sfida qui non è di ridurre la mobilità tout court ma piuttosto di aumentare la mobilità all'interno del Mezzogiorno trattenendo per quanto possibile talenti e risorse economiche, senza mortificarli, con una offerta che non ne limiti le potenzialità.

Conclusioni

Affrontare la questione meridionale continua ad essere un imperativo morale e una questione dirimente per lo sviluppo del nostro paese nella totalità. La relativa inefficacia delle politiche seguite a partire dalla seconda metà degli anni 90 è un fatto conclamato e la fragilità e la perdita di terreno del Mezzogiorno sul piano economico ha mostrato tutti i suoi terribili effetti nella crisi finanziaria. L'autonomia regionale non ha portato i frutti sperati nel Mezzogiorno e le magnifiche sorti progressive derivanti dalla formazione di una classe dirigente locale, conseguenti all'applicazione del modello bottom-up, non si sono manifestate in Italia. Al contrario esse hanno portato ad un progressivo peggioramento degli standard di servizio al sud e una minore coerenza delle condizioni di parità implicite nel Patto nazionale. È solo da un rinnovamento del Patto di appartenenza ad una comunità nazionale e da una rinnovata responsabilità nazionale sulla questione meridionale che può venire un miglioramento della qualità degli interventi. In questa luce provvedimenti di ulteriore devoluzione di competenze anche asimmetriche che portino non solo a trasferimenti finanziari ma a una minore uniformità di servizio non possono che peggiorare il divario, con danni per l'intero sistema paese.

Bibliografia

AA.VV. (2017) Un 'MIT' per il Mezzogiorno. Ricerca scientifica e sviluppo tecnologico: il ruolo delle Università e delle imprese meridionali. *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, anno XXXI, n. 3, DOI: 10.1444/87790

Acemoglu, D., Robinson, J.A. (2012) *Why Nations Fail* Crown Business, New York, ISBN-13: 978-1847654618

Aprile, P. (2010) *Terroni* Piemme, Barcellona, ISBN 978-88-683-6606-3

Barca F. (2011), *Alternative approaches to development policies: intersections and divergencies*, OECD Regional Outlook 2011, Paris <https://doi.org/10.1787/9789264120983-17-en>

- Capello, R. (2017) Cohesion Policies and the Creation of a European Identity: The Role of Territorial Identity, *Journal of Common Market Studies*, pp. 1-15, <https://doi.org/10.1111/jcms.12611>
- Coco, G., Lepore, A. (2018) *Il risveglio del Mezzogiorno* Laterza, Bari, ISBN: 9788858132517
- de Blasio, G, D'Adda, G. (2014) [Historical Legacy and Policy Effectiveness: the Long-Term Influence of pre-Unification Borders in Italy](https://doi.org/10.1111/jors.12283) *Journal of Regional Science*, Wiley Blackwell, vol. 57(2), pages 319-341, March, <https://doi.org/10.1111/jors.12283>
- De Angelis, I, de Blasio, G., Rizzica, L. (2018) "On the unintended effects of public transfers: evidence from EU funding to Southern Italy," *Temi di discussione (Economic working papers)*, 1180, Bank of Italy <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3210783>
- Felice, E. (2013) *Perché il sud è rimasto indietro* Il Mulino, Bologna, ISBN 978-88-15-26610-1.
- SVIMEZ (2017) *Rapporto SVIMEZ 2017 sull'Economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, ISBN: 978-88-15-27354-3.
- SVIMEZ (2018) *Rapporto SVIMEZ 2018 sull'Economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, ISBN: 978-88-15-27989-7.