



Dipartimento Mezzogiorno
Coordinatore Alfonso Barbarisi

La SVIMEZ sul Quadrilatero ZES nel Mezzogiorno continentale *di Adriano Giannola¹*

La SVIMEZ insiste da molti anni su come e perché il Mezzogiorno rappresenti la via obbligata per avviare un percorso durevole di ripresa e di trasformazione dell'economia italiana segnata da sempre più marcati fattori di debolezza strutturale e, così, porre un argine alla lunghissima crisi del "grande malato d' Europa".

Tutto ciò oggi è drammaticamente rafforzato dal corto circuito economico e sociale provocato dalla pandemia. Se è vero che lo shock è "simmetrico" perché colpisce tutti i paesi, è pure vero che nel nostro caso vi sono notevoli effetti fortemente asimmetrici in virtù della natura fortemente dualistica del sistema.

Per questa ragione rileviamo l'assoluta insufficienza di analisi e di proposta sulla gestione della crisi oggi in campo. L'impressione è che si perseveri nella prassi che non riesce ad andare oltre l'intento di attuare una manutenzione del sistema senza (volere?) prendere atto della necessità di sciogliere nodi strutturali via via cumulatisi che stanno portando il Paese ben "oltre il declino".

Registriamo dopo la prima crisi finanziaria del 1992 macroscopiche conferme che dal 2000 al 2019 segnano l'aggravarsi delle difficoltà dell'economia e della società e che la fulminea vicenda della pandemia accentua ora drammaticamente.

Dal 2011 e poi dal 2013, la SVIMEZ lanciando l'allarme sulle dinamiche demografiche e la desertificazione produttiva, ha proposto una chiave di lettura del declino incentrata su quel dualismo che, proprio perché accuratamente emarginato dal governo dell'economia, continua ostinatamente a caratterizzare e, soprattutto, a condizionare il Sistema. La drammatica ripresa del divario Nord-Sud investe, con l'economia, i diritti di cittadinanza, alimenta sperequazioni crescenti che, lungi dall'aiutare, frenano ulteriormente le potenzialità del Paese con il

1

La riflessione avviata in sede SVIMEZ ha fruito dell' apporto di idee del Comitato Scientifico dell'Osservatorio economico sulle ZES e sulle iniziative di sviluppo delle aree portuali di competenza promosso dall'Assoporti e dalla SVIMEZ con i preziosi suggerimenti del Prof. Avv. Ugo Patroni Griffi, Presidente dell'AdSP del Mar Adriatico Meridionale, del Prof. Pietro Spirito Presidente dell'AdSP del Mar Tirreno Centrale e del Prof. Avv. Sergio Prete, Presidente dell'AdSP del Mar Jonio.

Parimenti prezioso è il contributo venuto dal Prof. Ennio Forte (Straordinario di Economia Applicata nell'Università Telematica Pegaso, già Ordinario di Economia dei Trasporti e della Logistica nell'Università di Napoli Federico II) e da Delio Miotti (Dirigente di ricerca nella SVIMEZ)

risultato di alimentare un imbarazzante -e perciò esorcizzato- "secondo divario" tra l'Italia tutta (Nord e Sud!) ed il resto dell' Unione Europea.

Per far fronte a questa deriva, nel 2013 la SVIMEZ con il "piano di primo intervento" propose azioni fortemente interconnesse, articolate in una prospettiva mediterranea idonea a sviluppare una rinnovata politica attiva di sviluppo: logistica, energie rinnovabili, rigenerazione urbana e ambientale, agroalimentare e agroindustria, governo delle acque, politica industriale, ricerca e innovazione sono decisivi aspetti di questo disegno strategico che propongono il protagonismo del Mezzogiorno per un "rinascimento industriale" che possa farlo uscire dal recinto delle sedicenti e deludenti politiche di coesione nel quale è stato rinchiuso dal 1998.

In questa prospettiva vanno disegnate politiche attive di contrasto alla desertificazione attraverso una strategia di rafforzamento e completamento delle reti infrastrutturali e logistiche a sostegno del sistema produttivo. Tanto più ora che l'assestamento dell'economia globale invita decisamente ad attivarsi per stimolare, orientare e governare il processo di *re-shoring* e l'accorciamento delle "catene del valore" che questa crisi sta promuovendo.

La nostra convinzione è che il Mezzogiorno debba svolgere una funzione centrale nei traffici marittimi, asiatici, nordafricani ed europei. Il nesso "Logistica a valore e Mediterraneo" rappresenta uno snodo decisivo attraverso il quale il Sud può realmente svolgere una funzione strategica a servizio dell'intero Paese e del proprio sviluppo. A tal fine, le Filiere Territoriali Logistiche (FTL), furono identificate fin dal 2011 dalla SVIMEZ che ha poi salutato con favore la tardiva decisione del 2017 di dotarsi di Zone Economiche Speciali (ZES) come strumento per stimolare l'interazione tra una innovativa politica industriale e la logistica così da offrire al Paese un -sia pur tardivo- accesso alla enorme rendita posizionale mediterranea della quale l'Italia intera potrebbe godere.

1. *Percorso per un ragionamento*

Il percorso da intraprendere, qui sommariamente delineato, è finalizzato alla progressiva strutturazione di un significativo *Southern Range* logistico euromediterraneo, geneticamente competitivo, *green*, sostenibile e socialmente inclusivo. L' istituzione delle -4 quattro ZES di Napoli, Bari, Taranto e Gioia Tauro pone realisticamente il focus sul Mezzogiorno continentale; un disegno da arricchire quando a questo Quadrilatero si aggiungeranno altre ZES e, in prospettiva, con il collegamento al continente della Sicilia.

Certo si pone il tema del confronto con il finora indisturbato e debordante monopolio del *Northern Range*, rispetto al quale il Quadrilatero ha tutti i numeri per far valere specifici vantaggi competitivi. Una sfida impegnativa e con amplissimi margini per cogliere risultati in linea con parametri indicati dai vincoli di sostenibilità ambientale e climatica e dall' obiettivo della lotta alle disuguaglianze fissati dall'Unione nel progetto Europa 2030.

Con il prototipo del Quadrilatero l'Italia imposta e struttura in modo serio, di mercato, il tema della transizione posto dal *green new deal*, al momento, una contabilità senza anima, e avanza una proposta immediatamente operativa, come candidata di prima fila alla *recovery strategy* dell'Unione in risposta allo shock della pandemia.

Affrontare la sfida impone capacità di progetto e di proposta, di muoversi a livello comunitario coltivando ed esigendo con puntiglio la definizione di chiari parametri nei quali tradurre i criteri con i quali vengono declinate le priorità proclamate (sostenibilità ambientale ed energetica dello sviluppo e -*in primis*- contrasto alle disuguaglianze). La rigorosa declinazione di questa tematica offre a noi margini rilevanti e vantaggi competitivi potenzialmente ben superiori ai motivi di conflitto. La sfida è ancor più importante perché essa è in perfetta sintonia con l'obiettivo di dotare il Paese di un quanto mai necessario secondo motore e, quindi, di superare la stagione delle deludenti politiche di coesione. La integrazione intelligente Nord-Sud tra ZES, Zone Logistiche Semplificate (ZLS) e FTL è il terreno sul quale iniziare speditamente a muoversi per condividere una riflessione immediatamente operativa sul come affiancare al necessario impegno per il *made in*

Italy la complessa articolazione della logistica a valore a dimensione euromediterranea e così dimostrare con i fatti che se corre Napoli, corre Milano; non viceversa.

2. *Vertici, perimetro, area*

Napoli, Bari, Taranto, Gioia Tauro: il Quadrilatero. Quattro ZES, quattro sistemi portuali che, se interconnessi e sincronizzati, possono attivare lo sviluppo di una vasta area, quella del Mezzogiorno continentale, coinvolgendo direttamente oltre 12 milioni di cittadini.

Ad essi il compito di ripristinare il ruolo dell'Italia nel Mediterraneo. Se adeguatamente promossa e declinata il perseguimento di questa missione rappresenta la condizione necessaria -non sufficiente se non coinvolge il Nord- per garantire non quello che si profila come il ritorno ad una asfittica crescita ma il rilancio dello sviluppo (tassi del 2-3 per cento e più) dell'economia nazionale. Una sfida impegnativa da non affrontare in ordine sparso, non velleitaria, possibile e più che mai urgente, per la quale si possono mobilitare già oggi risorse per avviare un percorso al quale la UE è chiamata a contribuire in virtù della sua concreta rilevanza strategica. Risorse, dunque, che potranno adeguatamente aumentare considerati gli ottimi argomenti che rendono il progetto coerente alla strategia del *green new deal* e, a maggior ragione, nella prospettiva del *recovery fund* ancora avvolto nelle nebbie.

Evitata la retorica del "nulla sarà come prima" è, questa, l'occasione per mostrare con i fatti cosa significa cambiare senza improvvisazioni per affrontare il non facile viaggio del dopo-pandemia.

Quei *vertici* sono molto più di quattro protagonisti scesi in campo per affrontare una realtà che le circostanze rendono oggi ancora più difficile. Essi hanno infatti il gravoso compito di recuperare un impegno sciaguratamente da troppo tempo disatteso e lavorare con efficacia a promuovere un rinascimento industriale, produttivo, sociale del Mezzogiorno al quale si doveva da tempo assolutamente provvedere.

Il Quadrilatero dispone già di una considerevole attrezzatura che va resa velocemente operativa con significativi, indispensabili interventi. Partendo dall'esistente, è possibile operare immediatamente per portare a regime l'attività attualmente molto al di sotto delle potenzialità dell'intero *perimetro* presidiato. A questo scopo e per consolidare le prospettive di medio lungo periodo vanno definite le linee del potenziamento infrastrutturale necessario a trasmettere con efficacia gli effetti propulsivi sul territorio (*l'area*). Le ZES, centrate su retroporti e *distripark*, rappresentano una fertile discontinuità da rendere rapidamente operativa rispetto all'inerzia strategica di decenni. Lo sviluppo del "perimetro" consente di attivare molteplici relazioni interne all'area vasta del Mezzogiorno continentale e, con una sapiente tessitura, di potenziarla e, connettendola, di valorizzarla: è questo il modo per contrastare anche la fragilità e crescente marginalità di estesi territori e che tale rimarrà finché non si guarda al sistema come a un contenitore organico che, a partire dalle sue aree metropolitane, è dotato di competenze, di risorse produttive, di infrastrutture.

In realtà, a tre anni dalla istituzione delle ZES, siamo ancora ai preliminari, alla individuazione delle pre-condizioni essenziali (normative, operative, finanziarie). Ciononostante sono abbastanza chiare le priorità immediate per realizzare gli obiettivi da parte di ognuna di esse nel breve e nel medio periodo ¹.

In attesa di sciogliere nodi paralizzanti si fa infatti più precisa la riflessione sulla strutturazione di un articolato Quadrilatero e si conferma la volontà dei suoi vertici a coordinarsi per operare non in solitudine bensì all'insegna di un'autonomia cooperativa con l'obiettivo di avviare un progetto di sistema che lo strumento consente grazie a un modello di *governance*, un fattore "nuovo", potenzialmente decisivo per avviare il possibile rinascimento meridiano ².

Il modello non è utopistico; può contribuire in modo decisivo a colmare vuoti ed inerzie e mettere finalmente a frutto concrete opportunità di recuperare un posizionamento logistico che viaggia sull'offerta di intermodalità e trasversalità, affronta problemi e dà risposte puntuali, competitive a condizioni operative certe ed in tempi adeguati per operare su un mercato a scala domestica e continentale. Nella misura in cui si potrà progressivamente avviare, il Quadrilatero potrà realizzare

lo sviluppo di quella logistica a valore. indispensabile a cogliere l'obiettivo "politico" di mettere produttivamente a frutto la rendita posizionale offerta dalla centralità del Mediterraneo nel contesto globale.

Per il sistema-Paese si realizza l'opportunità di contare sull'apporto di un Mezzogiorno rianimato, attivo; un "secondo motore" -appunto- che è nell'interesse nazionale attivare. Oltre a liberarsi di stereotipate narrazioni, realizzare questa discontinuità consente di fare giustizia dell'esperienza frustrante della sedicente politica di coesione che, come una cappa di piombo, in decenni di delusioni ha ampiamente confermato il teorema di impossibilità che ne caratterizza le basi analitiche e alimenta le iperbarocche pratiche operative.

Aver affidato (dal 1998!) il governo del dualismo a quelle politiche ne ha pesantemente esacerbato l'ostinata persistenza con dirompenti conseguenze di sistema che si ritorcono ormai in tutta evidenza anche sulle cosiddette locomotive del Nord, sempre più stimolate a inseguire la soluzione della propria crisi con le illusorie pretese di Autonomia rafforzata.

Agenda dopo Agenda il Sud ha consolidato il triste primato di area in ritardo più vasta dell'Unione Europea; l'obiettivo di contrastare questa dinamica, regolarmente proclamato ex ante è stato con pari regolarità fallito ex post con il risultato rafforzare nei fatti l'ipotesi di soluzione "per eutanasia" della storica Questione. Questa prospettiva, denunciata fin dal 2011 dalla SVIMEZ, se cinicamente percorribile sul versante demografico, risulta economicamente insostenibile per il Sistema. Il triste primato del Sud va infatti di pari passo perché lo alimenta con il crescente ritardo del Centro-Nord dal resto della Unione. Il fenomeno tocca indistintamente da oltre venti anni tutte le Regioni. Cedimenti cospicui che già qualificano Umbria e Marche, avvicinano altre (Piemonte, Liguria, Toscana) all'orbita delle "regioni in transizione", anticamera del loro prevedibile declassamento domani a "regioni della coesione" (Fig. 1).

Fig. 1. Graduatoria delle regioni italiane tra quelle europee (280 NUTS 2) in base al PIL pro capite (in parità di potere d'acquisto) in % dell'UE a 28 (2013-2020) dal 2000 al 2017

Regioni	2000		2005	2007	2009	2017		2000-2017	
	% EU 28	rank	rank	rank	rank	% EU 28	rank	diff. % EU 28	diff. rank
PA. Bolzano	165	14	25	25	20	143	25	-22	-11
Lombardia	158	17	29	29	28	128	42	-29	-25
PA. Trento	156	19	34	36	35	122	50	-34	-31
Emilia-Romagna	148	25	42	41	46	119	54	-29	-29
Valle d'Aosta	152	24	30	33	30	119	55	-33	-31
Veneto	138	36	52	54	54	112	70	-26	-34
Lazio	145	27	32	35	34	111	74	-35	-47
Liguria	129	44	59	55	53	107	85	-22	-41
Friuli-Venezia Giulia	131	41	64	58	73	105	88	-26	-47
Toscana	127	48	70	75	65	103	97	-24	-49
Piemonte	131	40	58	60	80	102	98	-28	-58
Marche	115	79	104	102	103	91	129	-24	-50
Abruzzo	105	116	165	154	147	83	161	-21	-45
Umbria	118	66	113	110	120	83	167	-36	-101
Basilicata	88	172	206	202	205	71	210	-17	-38
Sardegna	85	184	199	199	191	70	215	-15	-31
Molise	91	162	186	177	174	67	221	-24	-59
Puglia	79	195	222	226	230	62	235	-16	-40
Campania	79	194	215	217	217	62	237	-18	-43
Sicilia	77	198	216	219	218	59	244	-18	-46
Calabria	72	212	230	231	232	58	245	-14	-33

3. Le condizioni per iniziare

Per attivare rapidamente le ZES tre sono gli strumenti necessari: 1) il decreto per la semplificazione normativa (un riferimento immediato è per questi profili a quanto è già in vigore a Taranto). Sul tema una articolata proposta è al vaglio del ministero competente; 2) l'attivazione della Zona Doganale Interclusa provvedendo alle necessarie infrastrutture per soddisfare i criteri di interclusione; 3) la attrezzatura, con le necessarie bonifiche, dei retroporti per renderli il cuore produttivo della ZES secondo i canoni del *distripark* per lo sviluppo della logistica a valore².

Per dare pienamente i suoi frutti, il rispetto di queste condizioni richiede di bruciare i tempi di realizzazione del corridoio ferroviario TAV-TAC Napoli Bari, che le FFSS impegnate a realizzare il progetto da oltre dieci anni hanno fissato per un troppo lontano 2026.

Accelerare i tempi è essenziale per dare al Quadrilatero il vantaggio competitivo di una inedita trasversalità che realizza la connessione Tirreno-Adriatico e connette due ZES "terminali", promuove lo sviluppo dell'intermodalità, corrisponde ai canoni di sostenibilità ambientale con l'ottimizzazione logistica, promuove l'ottica della circolarità funzionale al contenimento delle emissioni coerente ai cogenti criteri fissati dal progetto Europa 2030. Al contempo, la posizione privilegiata rispetto ai mercati emergenti africani balcanici e medio orientali offre al Quadrilatero il respiro di un vantaggio logistico da coltivare e sviluppare sia nell'immediato che in una prospettiva di medio-lungo periodo come prezioso fattore economico e culturale.

Nel ridisegno della globalizzazione, le ZES mediterranee (il Mezzogiorno ne può attivare 12) possono assumere una funzione di rilievo nel processo di razionalizzazione e accorciamento delle catene del valore, incentivato dall'esperienza della pandemia, dando impulso al rientro su territori domestici di specifiche delocalizzazioni: il *re-shoring* connesso all'accorciamento delle "catene del valore" va calibrato per definire e qualificare la politica industriale attiva in ambito ZES. Più in generale, già oggi, il loro ruolo può risultare di notevole impatto anche in questa fase di rallentamento dell'economia mondiale e potrebbe risolversi a nostro favore se il tempestivo riposizionamento teso a colmare inerzie e ritardi storici può far crescere con la quota anche la consistenza assoluta della nostra partecipazione a una dimensione economica pur temporaneamente ridotta o in frenata.

4. Dal "perimetro" lo sviluppo dell' "area"

Sincronismo e interconnessioni tra le ZES sono la premessa necessaria per dialogare, attrarre, collegare vertici, perimetro e area con il "resto".

A questo fine va realizzato un accurato inventario patrimoniale ad ausilio della definizione del programma e dei progetti di ogni ZES così da valorizzare la specifica funzione degli *asset* disponibili nel Quadrilatero: già un sommario pre-inventario segnala una significativa dotazione che, iniziando dai porti, connette interporti, aeroporti, ferrovie, reti stradali, università, centri di ricerca e -quindi- demografia, mercato del lavoro, sistemi locali del lavoro, specializzazioni e settori produttivi. E, quanto alle risorse, dovrebbe pur significare qualcosa il fatto che il Mezzogiorno continentale registra annualmente circa dieci miliardi di Euro di depositi in eccesso rispetto agli impieghi bancari. Il sistema di economia attivato dalle ZES si presta naturalmente a chiedere e a mobilitare risorse e -con ciò- augurabilmente a ridurre se non a cambiare il segno delle consolidate dispersioni via canale creditizio anche supplendo alla colpevole latitanza nel governo delle risorse con una innovativa prassi da *Community reinvestment act* a favore delle imprese e dei territori.

La bonifica nella fase dell'avvio della ZES, è una transizione propulsiva che mobilita opportunità di rilievo in termini occupazionali e produttivi in particolare per l'edilizia e i settori connessi.

5. FTL enclaves del quadrilatero ed exclaves funzionali alle ZES: una prospettiva *per le aree interne*

Le aree interne, involontarie protagoniste in Campania, Puglia, Calabria e Basilicata di quel processo di desertificazione che contribuisce all'eutanasia del Mezzogiorno, vengono strutturalmente coinvolte dalla riorganizzazione dello spazio del Quadrilatero, diventando di fatto naturali beneficiarie di occasioni di sviluppo che si possono attivare in connessione alle molteplici forme di trasversalità ed intermodalità che il progetto promuove nel corridoio che unisce le *ZES di Napoli e Bari*, nell'ambito del previsto corridoio trasversale Tirreno-Adriatico. Le dodici stazioni della Napoli-Bari dislocate tra Irpinia, Sannio, Murge, funzionali alle ZES, si prestano in automatico alla strategia di rivitalizzare borghi e territori delle aree interne e a renderle organicamente complementari e funzionali attraverso la identificazione di aree Vaste, *enclaves* da organizzare in Filiere Territoriali Logistiche (FTL) che si aggiungono a quelle già identificate (nell'area Torrese in Campania, nella Valle del Crati in Calabria, nell'agro metapontino in Basilicata) con la prospettiva di favorire circuiti di sviluppo utili a contrastare il progredire della marginalità economica e il degrado demografico.

Promuovere la trasversalità Tirrenico-Adriatica di fatto finora inesistente, apre un ventaglio di rilevanti dinamiche di lungo periodo che vanno dall'avvicinamento tra i poli metropolitani fino alla prospettiva di fisiologica integrazione tra le due principali regioni del Mezzogiorno continentale. Nell'ambito del Quadrilatero alla *ZES di Taranto* (archiviata l'esperienza di *Evergreen*) spetta la duplice funzione di valorizzazione del porto, struttura fondamentale nel progetto, cruciale anche per governare l'emergenza ILVA, e di interpretare il fatto peculiare di essere ZES biregionale, destinata a promuovere l'integrazione dell'agricoltura di eccellenza esercitando l'attrazione di una industria di trasformazione che ha prospettive molto significative nel mercato globale. In questo disegno, la regione *partner*, la Basilicata, esce dall'isolamento e potrà fungere da baricentro del Quadrilatero, partecipare attivamente al processo di reindustrializzazione e consolidare a Matera quel polo digitale vocato allo sviluppo tecnologico-culturale dando così corpo all'intuizione maturata nel periodo di Capitale europea della cultura. Si aprono così orizzonti molto concreti per mobilitare aree tra le più problematiche e periferiche, progressivamente e funzionalmente ricomprese all'interno del Quadrilatero.

Gioia Tauro,... oltre il *transshipment*. La funzione del miglior porto del Mediterraneo va attualizzata con il mai realizzato retroporto in funzione di *distripark*; una trasformazione da coltivare con costanza e determinazione puntando alla diversificazione necessaria a superare la monocultura a basso valore aggiunto del *transshipment*. Il costituendo *distripark* va radicato alla logistica del *new manufacturing* che può già nell'immediato avviarsi con la valorizzazione dell'*enclave* a vocazione agroindustriale della FTL della Valle del Crati la cui agricoltura può alimentare lo sviluppo della filiera di agricoltura di precisione e localizzare i processi di trasformazione industriali per incrementare le esportazioni da Gioia Tauro e dai porti del sistema (Corigliano in particolare).

Al Quadrilatero, in definitiva, spetta dunque il compito di rivitalizzare il perimetro logistico adriatico-ionico-tirrenico, ottimizzare la trasmissione degli impulsi dei *distripark* all'intero Sistema. Essere l'avanguardia in un progetto concreto di effettivo recupero del Mezzogiorno come protagonista indispensabile per dare senso e contenuto alla fin qui fantomatica opzione euromediterranea.