



IL SUD AIUTA IL SUD

LE TESI DI CONFINDUSTRIA

Bari, 19 febbraio 2010

A cura di Giuseppe Rosa

Hanno collaborato Luca Bianchi e Massimo Sabatini

Coordinamento editoriale Stefania Bianchini

“Sottolineo, con orgoglio e speranza, un fenomeno molto positivo: si moltiplicano nel Mezzogiorno i segnali di un significativo cambiamento di mentalità. Tanti giovani e ampi strati della società civile, guidati proprio da noi imprenditori, hanno detto basta alla cultura del sussidio e vogliono affrancarsi dall’isolamento, talvolta anche morale, causato dai lunghi anni di intervento pubblico assistenzialista e clientelare”.

Emma Marcegaglia, maggio 2009

SOMMARIO

CAMBIARE PARTENDO DA NOI	pag. 7
NO ALLA LOGICA ASSISTENZIALE,	
SÌ ALL'ETICA DELLA RESPONSABILIZZAZIONE	» 8
LE PRIORITÀ	» 13
SERVIZI E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	» 13
Niente di speciale: solamente la normalità	» 13
L'inefficienza dei servizi pubblici nel Mezzogiorno	» 15
Cara P.A. al Sud di più: il punto di vista degli imprenditori	» 17
LEGALITÀ E SVILUPPO	» 20
Una crisi civile	» 20
Un peso che schiaccia	» 20
Criminalità che diventa impresa	» 22
L'impegno dello Stato	» 23
L'impegno del mondo imprenditoriale	» 25
FONDI STRUTTURALI EFFICIENTI	» 28
Oltre il 2013	» 28
L'impostazione della politica di coesione in Italia	» 28
I limiti strategici della programmazione 2000-2006	» 29
Evitare gli errori del passato	» 30
La nuova programmazione: (poche) luci e (molte) ombre	» 31
Il punto di vista delle Associazioni del Mezzogiorno	» 34
L'impegno di Confindustria: un Osservatorio per i fondi strutturali	» 35
INFRASTRUTTURE A RETE E TRASPORTI	» 36
Il volano della ripresa	» 36
Un <i>gap</i> che non si colma	» 37
Le infrastrutture tra risorse scarse e lentezze realizzative	» 38
Le priorità secondo le Confindustrie regionali	» 39
I principi guida per il rilancio delle infrastrutture	» 40
ANCHE AL SUD SI INNOVA	» 43
PARTIAMO DAL POSITIVO	» 43
STIMOLARE GLI INVESTIMENTI: UN SISTEMA REALMENTE EFFICACE	» 44
LA PROSPETTIVA EUROMEDITERRANEA: SUPERARE LA RETORICA	» 46
IL SUD AIUTA IL SUD	» 49

CAMBIARE PARTENDO DA NOI

Dobbiamo cambiare se vogliamo che il Sud cresca. Cambiare significa aprirsi ad una nuova prospettiva, ed è per questo che Confindustria ha scelto per le sue tesi la frase *“Il Sud aiuta il Sud”*.

Parlare di Sud che aiuta il Sud non significa avere in mente un Meridione auto sussistente, ma piuttosto il messaggio che si vuole comunicare è che le risorse per innescare il processo di sviluppo del Sud devono essere recuperate a partire dal Mezzogiorno. Sud che aiuta il Sud vuole dire assumersi la logica di una nuova responsabilità, significa diventare protagonisti del proprio destino, sapere che per cambiare le cose occorre prima di tutto cambiare se stessi.

Le linee guida di questo modo di pensare il Sud e il suo sviluppo partono dalle parole pronunciate dal Presidente Napolitano a Rionero in Vulture al convegno *“Mezzogiorno e unità nazionale - verso il 150° dell’Unità d’Italia”*. *“Non possiamo permetterci alcuna auto indulgenza - ha detto il Presidente – Non possiamo nascondere inefficienze e distorsioni dietro la denuncia delle responsabilità altrui, e soprattutto dietro le responsabilità dello Stato e dei governi che lo hanno retto. La critica di indirizzi e di comportamenti, di omissioni e di penalizzazioni, di cui il Mezzogiorno ha sofferto è legittima e anzi doverosa, purché seria e fondata, ma non può coprire le responsabilità di quanti si sono nel corso di lunghi anni avvicendati nel rappresentare e guidare le Regioni meridionali e le istituzioni locali, o hanno comunque espresso le forze della società civile.”*

L’invito, rivolto a tutti coloro che in questi anni non sono riusciti a promuovere il miglioramento delle condizioni economiche e civili delle regioni meridionali, è quello di una severa autocritica. Questo invito tocca dunque anche gli imprenditori.

Ci troviamo, infatti, di fronte a una crisi di sistema caratterizzata da una classe dirigente insufficiente a tutti i livelli; da politiche inadeguate; da un uso dispersivo delle risorse; da un ruolo spesso improprio delle istituzioni locali; da mancanza di condizioni minime di corretto funzionamento del mercato e da diffusa presenza della criminalità organizzata.

Il messaggio che vuole dare Confindustria è quello di *“partire da noi!”*. Partire da cosa possono fare gli imprenditori per introdurre elementi di

discontinuità nel sistema economico e sociale meridionale che siano in grado di liberare le tante energie che il Sud possiede. “Il Sud aiuta il Sud” è il nome dato a questa iniziativa. Si vogliono rimuovere le cause profonde del ritardo di sviluppo del Mezzogiorno facendo leva sull’impegno e sul senso di responsabilità delle sue classi dirigenti. Non si tratta di un appello generico, ma la definizione concreta di comportamenti virtuosi cui ispirarsi: comportamenti che si riferiscono in primo luogo al campo della legalità e allo stile di fare impresa. Si vuole proporre un modello capace di ricostruire una immagine virtuosa del Sud e che sia in grado di restituire legittimità nella interlocuzione con le altre aree del Paese.

Recuperare in reputazione è il primo passo che il Meridione deve compiere se vuole ottenere la solidarietà dal resto dell’Italia.

Questa sfida è difficile, perché richiede più rigore nei comportamenti, qualche passo indietro, ma permetterà di compiere salti in avanti nella costruzione di un ambiente più favorevole alla libera iniziativa e allo sviluppo dei mercati concorrenziali.

Questo percorso viene proposto a tutti gli interlocutori della società civile meridionale partendo dal mondo della politica, del sindacato e delle professioni, della cultura e delle Università. In ogni caso, Confindustria proseguirà comunque, convinta che essere classe dirigente al Sud vuol dire assumersi le responsabilità dei cambiamenti e provare a identificare nuove linee di azione.

Le tesi esposte in questo documento sono il frutto di un lungo lavoro e riassumono le posizioni assunte da Confindustria nei riguardi delle diverse sfide che oggi il Meridione deve affrontare. Questo lavoro ha le radici nello studio del passato e nell’ascolto del presente, ma soprattutto guarda verso il futuro per costruire un Sud migliore rispetto ad oggi, partendo dalle risorse che invece sono presenti già ora.

NO ALLA LOGICA ASSISTENZIALE, SÌ ALL’ETICA DELLA RESPONSABILIZZAZIONE

Il contributo che il mondo dell’impresa offre per la costruzione del nuovo Mezzogiorno poggia su due pilastri fondamentali:

- 1) abbandonare la logica assistenziale ristabilendo il giusto equilibrio

tra pubblico e privato, ricostruendo un rapporto corretto dove il privato rischia e investe, e dove il pubblico non fa l'imprenditore, ma mette l'impresa nella condizione di crescere e competere;

- 2) traghettare gli imprenditori dalla rassegnazione alla responsabilizzazione, perché questa battaglia riguarda tutti, e ciascuno deve sentirsi impegnato in prima persona.

Questo progetto è ancora più urgente ora, in una fase di crisi che non sta risparmiando nessuna parte del Paese. I recenti dati sull'andamento dell'occupazione hanno evidenziato come proprio nelle regioni del Sud si concentrino le riduzioni più significative di posti di lavoro. Tra settembre 2008 e settembre 2009 sono andati persi nel Sud 196 mila posti di lavoro (-3%, variazione quasi doppia rispetto a quella del Centro-Nord, -1,8%), con una perdita particolarmente significativa nell'industria (-7,7%). La gravità della congiuntura economica meridionale – ampiamente documentata dall'ultimo ceck-up Mezzogiorno – appare chiara anche dall'indagine di campo svolta dal Censis presso 100 referenti del sistema Confindustria del Mezzogiorno. La grande maggioranza degli interpellati (86,5%), sostiene che il fatturato nella propria area di riferimento è in diminuzione; per poco meno della metà (44%) la contrazione risulta superiore al 10%.

È dunque necessario compiere ogni sforzo per limitare l'impatto sociale della crisi, e Confindustria si è sentita molto impegnata su questo fronte. Al tempo stesso occorre però cominciare a porre le basi per un nuovo progetto di sviluppo che consenta anche al Mezzogiorno di agganciare il treno della ripresa.

È necessario cominciare a ragionare su quale sia il modello di sviluppo all'interno del quale le risorse e le capacità che al Sud esistono possono esprimere al meglio le loro potenzialità offrendo un contributo decisivo alla crescita di tutto il Paese. Le numerose aree di eccellenza di cui è costellato il Meridione confermano che, al di là della retorica, le regioni del Sud possono costituire una risorsa per l'Italia, purché riescano a valorizzare le loro potenzialità, a partire da quelle umane e naturali.

Per raggiungere questo obiettivo il Sud ha bisogno sì di un grande progetto e di un investimento straordinario, ma con questi concetti non ci si riferisce a nuovi trasferimenti di risorse pubbliche. L'investimento che Confindustria ha in mente deve consistere, innanzitutto, in un deciso cambiamento di mentalità: occorre assumere fino in fondo la logica della

concorrenza e della piena realizzazione di condizioni di libertà economica. Il principale obiettivo della politica economica deve essere quello di sviluppare i settori esposti alla concorrenza, rendendoli capaci di competere con i concorrenti internazionali attraverso investimenti in qualità e innovazione. Questo si traduce in meno tutele incondizionate al sistema delle imprese, realizzate attraverso contributi a pioggia per progetti fini a se stessi, e più investimenti mirati capaci di attivare processi virtuosi di sviluppo nel campo della ricerca, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico.

Scegliere la strada della modernizzazione vuol dire, dunque, porre al centro della politica regionale di sviluppo proprio quei settori più esposti alla competizione internazionale a partire dal comparto industriale. E questo perché è nell'industria che si formano quelle risorse manageriali, tecnologiche ed organizzative che sono poi capaci di trasmettersi nella società circostante, alimentando processi innovativi. Soltanto attraverso un rafforzamento del processo di industrializzazione del territorio meridionale sarà possibile promuovere lo sviluppo di un terziario privato innovativo.

Confindustria ha in mente un'industrializzazione diversa dal passato, non più indotta dall'esterno attraverso la costruzione di grandi impianti incapaci di connettersi e di suscitare intorno a sé esperienze industriali locali. L'esperienza ha insegnato che questi insediamenti, proprio perché legati esclusivamente alla convenienza transitoria degli incentivi pubblici, non sono stati in grado di resistere ai processi concorrenziali e hanno esposto i lavoratori al rischio del licenziamento in un momento di assoluta mancanza di altre prospettive.

È necessario, quindi, privilegiare le azioni che aiutano a sviluppare quelle imprese che si orientano verso i comparti a maggiore produttività e valore aggiunto. Per raggiungere questo obiettivo bisogna realizzare raccordi più stretti con le Università e i centri di ricerca, favorire la crescita dimensionale delle imprese e una gestione finanziaria migliore rafforzando i poli di eccellenza. Azioni che divengono ancora più urgenti in questa fase di crisi.

Confindustria è convinta che anche il Mezzogiorno uscirà certamente dalla crisi e riprenderà a crescere. Ma ciò avverrà quando il Sud troverà in se stesso la forza di cambiare. Il Meridione è l'area del Paese che, in questa fase di difficoltà, ha più bisogno di riformarsi fortemente al suo interno. Questo processo di riforma radicale deve riguardare tutti gli attori del sistema partendo dal sistema imprenditoriale, per arrivare alla pubblica amministrazione e alla politica.

Il Presidente Obama, quando ha parlato alla Comunità nera, ha in primo luogo invitato a smetterla con l'autocommiserazione, a farla finita con il piagnisteo. Un richiamo forte alla responsabilità di ciascuno, artefice del proprio destino quale che sia la sua condizione di vita di partenza. Un invito che è apparso tanto più efficace, visto che il Presidente americano non ha ommesso di richiamare anche le effettive condizioni di disagio - sociale, culturale, economico - in cui tanti afroamericani vivono.

Così è per il Sud: quanto più sarà in grado di superare la retorica della dipendenza e il rivendicazionismo e assumere le parole d'ordine della responsabilità, dell'efficienza, dell'impegno, tanto più potrà pretendere condizioni di contesto e qualità dei servizi pubblici che siano adeguati ai livelli presenti nelle altre aree del Paese.

LE PRIORITÀ

Le priorità sulle quali occorre agire per innescare il processo di sviluppo sono: servizi e Pubblica Amministrazione; legalità; una nuova politica dei Fondi strutturali; infrastrutture a rete e trasporti.

SERVIZI E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Niente di speciale: solamente la normalità

Il tema del rapporto tra imprese e Pubblica Amministrazione si conferma come un punto di snodo decisivo. In particolare, questo snodo è fondamentale proprio in quei contesti, come è il Mezzogiorno, caratterizzati da una cronica carenza sotto il profilo della presenza e del funzionamento della macchina amministrativa: carenza che sicuramente ne ha condizionato i processi di crescita.

La presenza di un *gap* significativo nell'efficienza della produzione e fornitura di servizi pubblici, influisce pesantemente sul percorso di sviluppo del Mezzogiorno.

Il primo obiettivo deve essere quello della ricerca non più di incentivi o di vantaggi, o peggio di favori o di amicizie, ma di normalità, a cominciare dal sistema creditizio.

Dal 2002 al 2008 vi è stato un periodo di crescita del credito che è affluito nell'economia del Sud Italia a ritmi sostenuti. Di questo credito hanno beneficiato soprattutto le piccole e medie imprese che costituiscono la parte prevalente del tessuto meridionale e che hanno potuto impostare un cammino di crescita e di investimenti grazie a queste risorse economiche. La crisi finanziaria ha tuttavia arrestato questo trend positivo, in presenza del quale era comunque rimasto inalterato il divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

La causa di questo divario persistente risiede proprio in quei fattori ambientali che non garantiscono le condizioni di normalità necessarie per fare impresa.

Sono le condizioni legate al contesto civile e all'offerta di beni pubblici: la giustizia civile; la sicurezza; l'istruzione; i tempi amministrativi del *doing*

business; i costi di recupero dei crediti; gli illeciti di natura economica. Recenti analisi mostrano che l’impatto esercitato sull’attrazione di investimenti dalla riforma della giustizia civile produrrebbe effetti dieci volte superiori alla spinta proveniente da una riduzione dell’imposta sui profitti. L’uscita dalla crisi, la stabilizzazione dei processi di ripresa e il recupero di competitività di cui il sistema Paese ha bisogno, non possono più prescindere dall’eliminazione di quell’*handicap* strutturale rappresentato da un sistema amministrativo inefficiente, ingombrante e costoso.

Come spiegava la Presidente Emma Marcegaglia “ *chi investe e rischia nel Mezzogiorno ha bisogno di uno Stato che faccia lo Stato e deve godere anche al Sud di un vero e proprio diritto di cittadinanza: quello di fare impresa senza svantaggi... Oggi ciò non avviene e prevalgono logiche di intermediazione e di intromissione nel mondo degli affari. Ogni diritto non può essere fatto passare per favore*”.

Sembra banale, ma sarebbe questa la più grande rivoluzione per il Mezzogiorno: avere condizioni di vita per cittadini e possibilità per il sistema produttivo di fare impresa che siano comparabili con quelle rilevabili nelle altre aree dell’Europa.

Il Governatore della Banca d’Italia Mario Draghi, introducendo un importante Convegno riguardante il Mezzogiorno e le politiche pubbliche, ha affermato che “*il Mezzogiorno presenta scarti allarmanti rispetto al centro-nord nei servizi essenziali quali istruzione, giustizia civile, assistenza sociale, trasporti e sanità. Svolgere un’attività produttiva in Italia è spesso più difficile che altrove, anche per la minore efficacia della Pubblica amministrazione; nel Mezzogiorno queste difficoltà si accentuano.*”

Le inefficienze della Pubblica Amministrazione si riflettono anche nel ruolo distorto che lo Stato gioca nell’economia meridionale. Infatti, va sottolineato che, contrariamente a quanto si pensi, nell’ultimo decennio l’invadenza dello Stato nell’economia meridionale è cresciuta significativamente andando soprattutto a toccare ampi settori di mercato che non gli sono propri. Ciò è avvenuto in particolare attraverso la gestione dei fondi strutturali europei. Contemporaneamente, il ruolo pubblico si è ridotto nei principali ambiti dell’intervento ordinario, ossia proprio quello che dovrebbe offrire condizioni di vita ai cittadini e di contesto produttivo alle imprese paragonabili al resto del Paese.

In questa logica del cambiamento i primi protagonisti cui pensare sono i giovani. La mancanza di un contesto normale è legata anche alla limitata mobilità sociale che costituisce una delle prime emergenze per la società meridionale. I giovani non trovano lavoro, e quando lo trovano ciò avviene molte volte attraverso una rete di conoscenze familiari spesso disgiunte dal merito.

In un contesto di questo tipo è necessario che le “Organizzazioni” (governi, imprese, sindacati, partiti politici) si impegnino a un cambiamento delle regole in grado di premiare i più meritevoli, superando quei meccanismi di convenienze locali la cui invasività e rigidità restringe gli spazi di azione e di crescita per le persone e le aziende di talento.

La mancanza di mobilità sociale si traduce anche in un Paese spaccato in due sul fronte migratorio: ad un Centro-Nord che attira e smista flussi al suo interno, corrisponde un Sud che espelle giovani e manodopera. Le campagne meridionali si spopolano ed è la carenza di domanda di figure professionali di livello medio-alto a costituire la principale spinta all’emigrazione. Tra il 1997 e il 2008 circa 700 mila persone hanno abbandonato il Mezzogiorno: nel solo 2008 il Sud ha perso oltre 122 mila residenti, a fronte di un rientro di circa 60 mila persone.

Oggi troppe volte si assiste a un circolo vizioso fra cattiva qualità dello sviluppo (economia sommersa, precarietà del lavoro) e cattiva qualità delle norme e dei comportamenti dei soggetti istituzionali, che finisce per creare un equilibrio di basso profilo, forte delle proprie debolezze, che genera un ulteriore impoverimento del Mezzogiorno spopolandolo delle sue risorse migliori.

L’inefficienza dei servizi pubblici nel Mezzogiorno

La ricerca curata da Guido Pellegrini offre un quadro dettagliato delle differenze nell’offerta di beni e servizi pubblici nelle regioni meridionali rispetto al resto dell’Italia. La cartina al tornasole del fallimento delle politiche nel Mezzogiorno negli ultimi dieci anni è rappresentato dal fatto che “fare impresa” nel Sud, nonostante gli ingenti fondi nazionali ed europei spesi in queste regioni, è diventato più difficile negli ultimi anni.

L’analisi regionale dei principali indicatori utilizzati dalla banca Mondiale nel progetto “*Doing Business*” - volto a valutare i costi del “fare impresa” derivanti dalle specifiche norme che favoriscono o ostacolano gli investimenti, la produttività e la crescita - evidenzia condizioni al Sud si-

stematicamente peggiori rispetto a quelle esistenti in altre aree del Paese. Solo per citarne alcune: i tempi e i costi per l'apertura di un'impresa sono circa doppi rispetto a quelli rilevabili nel Centro-Nord; il tempo medio per ottenere una concessione edilizia è superiore di circa il 30%, mentre il costo (rapportato al reddito) è più che doppio; il tempo medio di cessazione di attività è al Sud superiore di quasi il 40% di quello del resto del Paese e il costo è quasi doppio.

I risultati segnalano come le differenze siano più accentuate quando è più rilevante il ruolo della Pubblica Amministrazione e del sistema di regolamentazione locale, a dimostrazione di una minore efficienza dei pubblici amministratori locali.

Le analisi svolte presentano divari, a volte insostenibili, anche nell'offerta di servizi pubblici che influenzano indirettamente l'attività delle imprese, come ad esempio la giustizia civile. Nei distretti del Mezzogiorno i procedimenti durano mediamente molto di più: 1.209 giorni per la cognizione ordinaria (il 44% in più del Centro-Nord) e 1.031 giorni per le cause in materia di lavoro, previdenza e assistenza (circa il doppio del Centro Nord). Questo divario lo si riscontra anche nei procedimenti di esecuzione e in quelli speciali. Nel 2006 i procedimenti esecutivi immobiliari duravano mediamente in Italia 1.702 giorni, nel Mezzogiorno molto più a lungo (2.322 giorni, circa 80% in più del tempo richiesto al Centro-Nord); i procedimenti esecutivi mobiliari duravano in media in Italia 317 giorni, nel Mezzogiorno 393 giorni, circa il 60 % in più del Centro-Nord.

I tempi lunghi di risoluzione delle controversie civili generano ogni anno costi insopportabili che minano la sopravvivenza delle imprese, soprattutto quelle di minori dimensioni.

Un altro ostacolo che pesa come un macigno sulle prospettive di realizzare significativi avanzamenti nelle dotazioni dei territori meridionali è legato alle difficoltà, presenti comunque nell'intero Paese, nella realizzazione delle opere pubbliche. I dati dell'ultima Relazione dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici mostrano una durata complessiva delle fasi amministrative necessarie solo a "decidere" di circa 900 giorni; si tratta del periodo che passa tra la data di incarico per la progettazione esterna e la data dell'aggiudicazione definitiva. Questi 900 giorni però nascondono grandi variabilità territoriali: si passa, infatti, dai 583 giorni della Lombardia ai 1.120 della Campania, fino ai 1.582 della Sicilia. Ciò vuol dire quattro anni solo per cominciare un'opera pubblica.

L'analisi mostra dunque che i livelli di qualità del servizio della Pubblica Amministrazione non sono adeguati. La correlazione positiva che esiste tra buongoverno e sviluppo delle imprese sul territorio indica la necessità di rafforzare i meccanismi che incentivano l'offerta qualificata di servizi da parte della Pubblica Amministrazione a livello locale.

Da questo punto di vista, le prospettive di modifica degli assetti istituzionali, orientate ora decisamente verso il federalismo fiscale, possono aiutare questo processo, in quanto rendono i cittadini amministrati più vicini, e quindi più responsabili, ai centri di decisione delle politiche. L'eguaglianza dei cittadini esige però che i servizi essenziali non possano comunque scendere al di sotto di standard minimi validi per tutti e uniformi sotto il profilo qualitativo e quantitativo. In quest'ambito il livello centrale di governo rimane essenziale. Il federalismo può quindi rafforzare il patto di solidarietà e sviluppo tra le diverse regioni italiane.

Cara P.A. al Sud di più: il punto di vista degli imprenditori

Il sondaggio svolto dal Censis presso circa 100 referenti delle Associazioni meridionali di Confindustria, individua proprio nell'inefficienza della Pubblica Amministrazione, e nella carenza di infrastrutture che questa stessa ha prodotto negli anni, la causa principale del *gap* di competitività che separa le regioni del Sud da quelle del Nord (la pensa così il 64,2% degli intervistati). Questa inefficienza diffusa è sotto gli occhi di tutti coloro che quotidianamente si confrontano con le problematiche che produce e con i conseguenti costi aggiuntivi.

Questa situazione è tanto più grave perché è congenita al sistema e trasversale. È congenita al sistema se si tiene conto che oltre la metà del campione ne individua la ragione profonda non tanto nella carenza di risorse economiche o di investimenti nel Mezzogiorno, o ancora nella mancanza di innovazione, o in una presunta "peggiore qualità" del personale pubblico, quanto piuttosto nella pervasività delle logiche clientelari che governano il rapporto tra pubblico e privato, tra istituzioni e società (51,1%).

Inoltre, è trasversale alle tante e diverse dimensioni di intervento della sfera pubblica. È, infatti, impossibile individuare un ambito in cui l'operato del soggetto pubblico venga giudicato sostanzialmente positivo, sia che si tratti del funzionamento degli sportelli sul territorio, siano questi nazionali o locali, sia che si consideri l'erogazione dei servizi pubblici essenziali,

o che ci si riferisca al funzionamento del sistema giudiziario o alla tutela della sicurezza. Basti considerare che appena il 7,5% degli intervistati giudica buono il funzionamento degli uffici amministrativi sul proprio territorio mentre il 47,9% lo ritiene insufficiente, e il restante 44,7% scarso; che il 87,7% dà una valutazione negativa del funzionamento del sistema giustizia; e infine che il 72% considera insufficiente (46,2%) o scarsa (25,8%) la copertura e la qualità dei servizi pubblici sul territorio. Le maggiori carenze, in termini di copertura, vengono segnalate sul fronte dei servizi alle imprese – logistica e aree attrezzate – ma anche dei servizi di smaltimento rifiuti (giudica molto carente la copertura del servizio il 22,6% e insufficiente il 35,5%) e del trasporto pubblico locale.

Con riferimento alle cause, il giudizio dei testimoni locali risulta abbastanza condiviso, considerato che oltre la metà individua il principale ostacolo nella diffusione di logiche clientelari: un aspetto segnalato soprattutto tra i referenti della Calabria e della Campania dove viene indicato da 2 intervistati su 3. C'è un'evidente responsabilità delle amministrazioni locali nel mantenere un sistema nel quale per far andare avanti le procedure bisogna rivolgersi ai favori di parenti o amici.

Rispetto a tali inefficienze, la mancanza cronica di risorse economiche sembra avere un peso decisamente minore (solo il 6,4% la ritiene determinante): dato che rivela con chiarezza che il problema risiede nell'individuazione di criteri di responsabilità e sanzioni, piuttosto che nella necessità di ulteriori stanziamenti.

Si può, dunque, condividere ciò che Guido Tabellini ha scritto sul "Sole 24 Ore" del 17 novembre 2009 sostenendo che la causa del fallimento dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno risiede nel fatto che *"sono stati utilizzati strumenti economici per affrontare problemi che invece riguardano la società, il funzionamento delle istituzioni e di tutti i servizi pubblici essenziali, le amministrazioni locali, il comportamento politico dei cittadini"*.

Un altro dato sul quale riflettere è quello che, malgrado i tentativi di riforma, il livello complessivo dell'offerta dei servizi pubblici non è migliorato negli ultimi anni, registrando semmai – queste almeno sono le percezioni dei referenti – indicazioni di ulteriore peggioramento. Basti citare il caso dello sportello unico che avrebbe dovuto rappresentare un utile strumento di semplificazione e coordinamento nei rapporti tra P.A. e mondo delle imprese: nel 24,6% dei casi esso è attivo ma non informa-

tizzato, nel 30% non è mai stato attivato e nel 7% è stato attivato nel passato, ma non è più attivo.

Il rapporto con la burocrazia, e con gli uffici preposti al suo esercizio, rappresenta dunque ancora un “buco nero” soprattutto al Sud. Lungaggini burocratiche, scarso coordinamento tra uffici, eccessiva complessità, incompetenza del personale sono il costo invisibile che le imprese sostengono quotidianamente.

Questo “buco nero”, stando alla stima effettuata dagli stessi intervistati, incide per il 24,2% sulle uscite complessive delle aziende, se si considerano gli esborsi, le risorse impiegate per il disbrigo delle pratiche, e i costi aggiuntivi derivanti dalle disfunzionalità dei pubblici uffici.

Oggi riprendere in mano la questione Sud Italia significa, pertanto, affrontare con decisione quello che costituisce da sempre uno dei mali del Mezzogiorno, ossia le carenze di un sistema pubblico che è stato incapace di stimolare un processo di crescita economica e sociale. È necessario che le Pubbliche Amministrazioni, soprattutto durante la delicata fase di passaggio che attende la gran parte delle imprese, riscoprano il loro ruolo di promozione dello sviluppo.

La Pubblica Amministrazione deve recuperare efficienza, rendere possibile e favorire il corretto svolgimento dell’attività imprenditoriale e lo sviluppo di un contesto nel quale aziende e i cittadini possano muoversi in libertà e sicurezza.

Si tratta di un passaggio forse epocale, ma dal quale non si può più prescindere e sul quale occorre iniziare a lavorare, avviando quegli interventi, concreti ed attuabili anche nel breve periodo, in grado di promuovere dal di dentro i cambiamenti attesi.

Confindustria vuole dare il suo contributo chiedendo da subito di promuovere meccanismi che siano in grado di favorire un rapporto sempre più diretto, ma soprattutto trasparente, tra imprese e pubbliche amministrazioni, utile a ridurre quegli spazi “oscuri” di scambio e contrattazione che tanto hanno pesato e continuano ad influire sul ritardo di tutto il sistema. Tra questi meccanismi pensiamo, ad esempio, all’introduzione di nuove tecnologie di comunicazione con gli uffici pubblici, ad una più generale semplificazione degli adempimenti in capo alle imprese, fino all’individuazione di automatismi nell’erogazione di incentivi o rilascio di certificati.

LEGALITÀ E SVILUPPO

Una crisi civile

Nella relazione tenuta all'Assemblea di insediamento alla presidenza di Confindustria Emma Marcegaglia osservava: “*Non può esservi ripresa durevole della crescita dell'Italia se non si rimette in moto il Mezzogiorno. La crisi del Mezzogiorno è civile e istituzionale, prima ancora che economica*”.

Il mancato rispetto delle regole di convivenza civile e la presenza di una radicata e diffusa criminalità organizzata sono tra i principali fattori che oggi scoraggiano la normale attività di impresa in ampie zone del Sud, creando le condizioni per una progressiva sostituzione dell'economia illegale all'economia legale.

Numerosi studi hanno affrontato il tema della relazione che esiste tra l'illegalità, nelle sue diverse forme, e lo sviluppo economico. La conclusione è che un *environment* legale e sociale peggiore si accompagna a una riduzione della produttività e dello sviluppo economico, indebolendo anche il potenziale di crescita nel medio-lungo termine.

La Banca d'Italia calcola che le imprese ubicate nelle zone con più criminalità pagano un tasso di interesse più elevato di circa 30 punti base rispetto a quelle che operano nelle zone a bassa criminalità. Se si confronta il tasso di crescita medio annuo del PIL tra il 2000 e il 2006 nei principali paesi OCSE con un indicatore di corruzione e insicurezza, l'Italia si caratterizza per la più bassa crescita ed il più basso grado di legalità. Recenti analisi promosse dal *World Economic Forum* mostrano che nella classifica mondiale delle grandi mafie globali, quelle italiane, prese nel loro insieme, sono al primo posto e che il mercato italiano vale da solo circa 112 miliardi di dollari.

Un peso che schiaccia

La diffusione dell'illegalità non è omogenea sul territorio nazionale: ad esempio, l'indice di criminalità, espresso nella forma generalmente considerata nei confronti internazionali (numero di omicidi volontari compiuti e tentati per 100 mila abitanti), è più che doppio al Sud (5,4) rispetto alla restante parte del Paese (2,6).

Anche quando si passa all'analisi di dati più dettagliati sui principali delitti denunciati all'autorità giudiziaria, emerge come le fattispecie delit-

tuose tipiche della criminalità organizzata – quali le estorsioni, l'usura e, in particolare, i crimini di associazione di tipo mafioso – colpiscono il Mezzogiorno in maniera preponderante. In questa parte del Paese sono consumati il 53% delle rapine, il 52% delle estorsioni, il 51% dei reati di usura, il 48% degli attentati, il 92% dei reati di associazione di tipo mafioso.

Chi si trova a fare impresa in un contesto in cui l'illegalità è particolarmente diffusa, deve fare i conti con tutta una serie di condizionamenti e di costi, diretti e indiretti, che rendono difficile l'attività delle aziende, perché incidono sulla redditività e sulle stesse prospettive di una loro crescita dimensionale.

Un aumento della delittuosità determina a sua volta una crescita della percezione di insicurezza dei cittadini. Vi sono regioni del Mezzogiorno, come la Campania, dove nell'ultimo decennio la percentuale di famiglie che avvertono problemi di sicurezza è oscillata costantemente intorno al 50%, raggiungendo il 54% circa nel 2008. È una condizione, nota la Svimez *“che può essere ricondotta soprattutto alla notevole diffusione della microcriminalità (furti, scippi, ecc.) e alla presenza di numerosi gruppi camorristici, che essendo spesso in conflitto tra loro, si rendono protagonisti di eclatanti fatti di sangue, che talvolta coinvolgono anche i normali cittadini”*.

In un'economia “sotto tutela” delle mafie, chi esercita attività d'impresa è indotto a comportamenti non sempre guidati e ispirati dall'obiettivo di perseguire l'efficienza nel rispetto delle regole. Subendo i vincoli del contesto, taluni imprenditori sono spinti ad avvalersi di manodopera o di fornitori imposti; si ritirano dall'aggiudicazione di un appalto per lasciare spazio alle imprese legate alla criminalità; accettano infine, di pagare la tassa imposta dalla mafia: il racket.

Si tratta di fenomeni di *isomorfismo istituzionale* che troppo spesso riguardano anche le Amministrazioni locali, soprattutto dei piccoli centri, come dimostrato dai numerosi Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose.

È, dunque, in primo luogo a livello locale, nella scelta degli amministratori e nella definizione di regole certe e di un controllo democratico della loro azioni, che si giocano le possibilità di rendere il Mezzogiorno una regione “normale” dell'Europa, presupposto anche per un recupero dei livelli di sviluppo economico.

L'indagine svolta dal Censis mostra che circa il 30% delle imprese meridionali subisce una qualche forma di influenza da parte della criminalità-

tà organizzata. Influenza che, se a livello di azienda si traduce in un aggravio di costi (il 19,4% indica tale aspetto come principale conseguenza della presenza di un tessuto criminoso nel territorio), e nel condizionamento delle scelte di mercato – fornitori, lavoratori, clienti – (il 18,3%), nel complesso produce effetti su tutto il tessuto economico-produttivo del Mezzogiorno, penalizzando non solamente la crescita di investimenti sul territorio (32,4%), ma più in generale disincentivando quella voglia di fare impresa, che è stata e continua ad essere il principale volano di crescita del Paese (29,4%).

Criminalità che diventa impresa

Oggi nel Mezzogiorno l'attività economica illegale e quella criminale tendono ad organizzarsi, come rileva Piero Barucci, con tecniche tipiche del capitalismo più aggressivo, muovendosi in orizzonti competitivi ed operativi mondiali.

L'attività criminale si manifesta con una spiccata efficienza operativa come controllo del territorio, ma anche come vera e propria attività d'impresa. Il crimine organizzato conosce bene la *governance* tramite *holding*, quella per unità produttive di specializzazione, la contabilità per linea di *business*, le tecniche di *outsourcing*, quelle di gestione del gruppo, quelle dell'impresa diffusa, quelle dei mercati dei capitali, o la necessità di ricorrere alle integrazioni verticali. Sempre più tali organizzazioni sono *glocal*, secondo la Direzione Nazionale Antimafia, vale a dire radicate nei territori di origine, ma allo stesso tempo capaci di allargare l'orizzonte delle attività nei cinque continenti. Recenti stime (Svimez) calcolano che il giro d'affari della sola 'ndrangheta sia pari a 44 miliardi di euro e rappresenti quindi una percentuale del PIL dell'Italia (2,9%) equivalente alla somma della ricchezza nazionale prodotta da due Paesi dell'Unione europea: Estonia (13,2 miliardi di euro) e Lituania (30,4 miliardi).

Questa economia illegale ha grande capacità di adattarsi rapidamente ai mutamenti delle condizioni del mercato e alle novità fiscali. Insomma: le organizzazioni criminali conoscono bene le regole del mercato e cercano di usarle per volgerle ai propri fini; sono capaci di condizionare e inibire i processi di sviluppo locale nelle regioni di origine creando allo stesso tempo elementi di distorsione del mercato in ampie parti del Paese, anche nelle aree ricche ed economicamente più avanzate.

La criminalità organizzata è diventata essa stessa economia e, avvalendosi delle grandi risorse finanziarie accumulate grazie ad atti illeciti, opera come un'impresa sfruttando due enormi vantaggi competitivi: non ha limiti nelle risorse finanziarie di cui dispone e può esercitare sempre il ricatto della violenza. In questo modo altera il funzionamento della libera concorrenza con il risultato che imprenditori onesti sono eliminati dalla competizione attraverso attentati, estorsioni, esclusione dai mercati e dagli appalti più redditizi.

La stessa crisi economica, ha notato il Procuratore Generale Antimafia Piero Grasso, si rivela un'occasione di arricchimento delle mafie grazie al peso crescente assunto da racket, usura ed estorsione. Si stima che il numero dei reati di racket e usura subiti da commercianti ed imprenditori sia pari a 1300 al giorno, e che i commercianti e imprenditori soggetti a pressioni criminali raggiungano le 160 mila unità.

In una realtà territoriale condizionata dall'attività illegale e criminale si crea, di conseguenza, un circolo vizioso: l'illegalità, in quanto economia parallela e "alternativa", attrae risorse umane e finanziarie sottraendole all'economia legale, le cui prospettive di crescita tendono così a ridursi. La bassa crescita dell'economia legale genera, a sua volta, sottoccupazione o disoccupazione che spinge il capitale umano ad allocarsi negli ambiti di attività dell'economia illegale, dove viene peraltro retribuito. Secondo "il Sole 24 Ore" le indennità di un esattore del pizzo o di uno spacciatore, alla base dell'organigramma dei clan, variano tra i 1.500 e i 2.000 euro, ben più della paga di un operaio. L'assuefazione all'illegalità diviene talvolta, in alcuni strati della popolazione, connivenza, difesa esplicita dell'illegalità in quanto riconosciuta come unica fonte possibile di reddito.

L'impegno dello Stato

In questo contesto il ripristino della sicurezza è la preconditione per lo sviluppo economico. Come sosteneva Paolo Sylos-Labini, la priorità del Mezzogiorno è lo sviluppo civile, ancor prima dello sviluppo economico, attraverso il rifiuto da parte della popolazione degli strumenti di arricchimento offerti dall'economia illegale.

Il ripristino della legalità deve partire, innanzi tutto, da una più forte presenza dello Stato. Bisogna dare atto che in questi ultimi due anni stiamo assistendo a una reazione forte da parte dello Stato. Una reazione per la

quale tutte le forze sane sociali ed economiche non possono che essere riconosciute per l'impegno forte del Governo e della magistratura. Lo Stato si è fatto presente e questa presenza si è concretizzata con l'arrivo dei militari, con un controllo migliore e capillare del territorio attraverso un impegno generoso di tutte le forze dell'ordine. Ma, soprattutto, lo Stato si è reso presente attraverso un'attività di *intelligence* radicale che ha condotto a importanti arresti, sgominando nei fatti alcune organizzazioni criminali.

È opportuno segnalare anche che l'Unione Europea ha consentito di realizzare, attraverso l'impiego di risorse dedicate, importanti progetti per promuovere la sicurezza nel Mezzogiorno, a cominciare dalla sorveglianza delle aree industriali. È un impegno che proseguirà fino al 2013 e che potrà contare su 2 miliardi di euro di fondi europei e di cofinanziamenti nazionali articolati in due assi: la sicurezza in senso stretto, di diretta competenza delle forze dell'ordine (sono previsti ingenti investimenti in tecnologie che rafforzeranno il controllo del territorio, delle vie di comunicazione, dell'ambiente e il contrasto alla contraffazione), e la diffusione di migliori condizioni di legalità e giustizia per i cittadini e le imprese (con il coinvolgimento del partenariato istituzionale ed economico e sociale, incidendo su ambiti tematici come l'impatto migratorio, la tutela del lavoro regolare, la trasparenza degli appalti pubblici, la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata).

Vi sono altri importanti campi nei quali l'azione delle Istituzioni è decisiva, a cominciare – come detto in precedenza – dai tempi della giustizia civile e penale e dalla trasparenza delle procedure amministrative. Il Censis osserva che solo poco più di tre imprenditori su dieci ritengono regolari e corrette le assegnazioni effettuate nelle gare per appalti pubblici.

L'accaparramento di risorse pubbliche da parte della criminalità è stato favorito dall'affollarsi disorganizzato e inefficiente di uffici, procedure ed autorizzazioni. Il quadro è vasto e va dagli appalti pubblici, alle frodi comunitarie, agli stessi strumenti agevolativi.

Anche per questo Confindustria insiste per una radicale semplificazione delle procedure amministrative e delle misure di sostegno alle imprese, le quali, per annullare i rischi dell'intermediazione politica e burocratica, dovranno sempre più fondarsi su criteri di trasparenza e di automaticità.

Occorre, inoltre, considerare che legalità significa anche lotta al lavoro nero. Nel 2008 si stimava che i lavoratori non regolari del Mezzogiorno

fossero 1 milione 303 mila (19,2% del totale nazionale): un dato che è sostanzialmente stabile dal 2003 e che rivela un'incidenza doppia rispetto al Centro-Nord.

Serve quindi uno sforzo aggiuntivo di Governo, Parlamento, Regioni e parti sociali contro il ricorso diffuso e sistematico al sommerso, perché non può esservi economia di mercato se il mercato del lavoro è inquinato da questa forma di concorrenza sleale e dal non rispetto della tutela dei lavoratori e della sicurezza.

Una risposta forte alla criminalità e al lavoro nero è contenuta nel piano in dieci punti per combattere le mafie, presentato dal Governo a Reggio Calabria nello scorso mese di gennaio. Tra le misure, va segnalata l'istituzione di un'agenzia che avrà il compito di censire i beni sequestrati e confiscati, nonché di amministrarli e custodirli; la raccolta in un codice unico dei principali interventi legislativi in materia di antimafia, emanati dal 1965 ad oggi; un'azione straordinaria contro il lavoro nero in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia (550 ispettori controlleranno 20 mila aziende); l'estensione di *desk* interforze provinciali per individuare i patrimoni da colpire; l'attribuzione alla Direzione distrettuale antimafia della competenza sul reato del traffico illecito dei rifiuti.

L'impegno del mondo imprenditoriale

Se si condivide l'idea che i fenomeni criminali non siano solo la spia di meccanismi economici distorti, ma anche il frutto di una perdita del senso civico, della responsabilità sociale e del valore del bene collettivo, il ripristino della legalità non può essere solamente una "questione di polizia".

L'impegno di Confindustria sui temi della legalità e della sicurezza è prioritario nel programma della Presidente Emma Marcegaglia, che ha affidato ad Antonello Montante una delega specifica proprio per seguire i contatti con le istituzioni preposte al controllo del territorio. Questo impegno è volto a tutelare le aziende e sostenere quell'economia sana che è la sola garanzia di sviluppo di ogni territorio e del bene collettivo.

Ma l'intero sistema Confindustria, con le sue iniziative idonee ad affiancare lo sforzo preminente delle Istituzioni, si è posto l'obiettivo di ricostruire la fiducia come collante della vita collettiva, come vero e proprio "capitale sociale".

Nel settembre del 2007 c'è stata l'importante svolta promossa da Confindustria Sicilia che ha integrato il Codice Etico con alcune previsioni spe-

cifiche sulla necessità di adottare comportamenti trasparenti ed estranei alle logiche mafiose. In particolare, gli imprenditori associati hanno adottato quale modello comportamentale *“la non sottomissione a qualunque forma di estorsione, usura o ad altre tipologie di reato poste in essere da organizzazioni criminali e/o mafiose..... denunciando direttamente o con l’assistenza del sistema associativo ogni episodio di attività direttamente o indirettamente illegale di cui sono soggetti passivi”*.

Più recentemente, Confindustria Campania ha fatto appello alla base imprenditoriale motivandola a individuare e marginalizzare le aree di collusione all’interno di Confindustria, così come Confindustria Calabria ha promosso la campagna *“Io il pizzo non lo pago”* alla cui base c’è l’intenzione di avviare denunce collettive per contrastare il fenomeno estorsivo. A livello provinciale, l’Unione degli Industriali di Napoli ha siglato con la locale Prefettura, un protocollo di legalità con lo scopo di garantire l’accesso di imprese sane nella gestione delle aziende confiscate alla criminalità organizzata.

Coerentemente con l’azione svolta sul territorio, Confindustria ha voluto imprimere una più netta e significativa accelerazione al suo impegno, promuovendo l’adozione da parte delle imprese di protocolli di legalità il cui rispetto diventa una vera e propria clausola di salvaguardia, rafforzando la collaborazione e le sinergie con la Federazione Antirackett Italiana e sostenendo l’inserimento, nel *“pacchetto sicurezza”* (Legge 15 luglio 2009, n. 94), della previsione dell’obbligo di denuncia per le aziende vincitrici di appalti pubblici. Se da un procedimento penale dovesse emergere che l’impresa ha pagato il pizzo senza denunciare, avrà preclusa per tre anni la possibilità di accesso a ulteriori contratti e appalti pubblici.

Infine, allo scopo di uniformare le politiche e le iniziative del Sistema associativo nel campo della legalità in tutte le regioni del Sud, a gennaio 2010 la Commissione Mezzogiorno di Confindustria ha adottato una delibera di indirizzo, successivamente approvata dalla Giunta nazionale, nella quale sono previsti precisi modelli comportamentali a cui ogni associato deve attenersi.

Questa delibera prevede che gli associati che subiscono un’estorsione o un altro delitto, che direttamente o indirettamente limiti la loro attività economica a vantaggio di imprese o persone riconducibili ad organizzazioni criminali, debbano denunciare il fatto o, quantomeno, comunicarlo alla propria Associazione territoriale. La mancata denuncia alla Autorità Giudiziaria o la mancata segnalazione all’Associazione di riferimento, de-

terminando un comportamento non in linea con i principi di Confindustria, dovrà essere valutato ed eventualmente punito secondo un sistema sanzionatorio che prevede:

- l'espulsione dell'impresa nel caso in cui sia accertato che l'amministratore o altri soggetti direttamente legati alla titolarità dell'impresa siano stati condannati, con sentenza passata in giudicato, per reati di associazioni di tipo mafioso, anche straniere; o quando i beni di proprietà dell'imprenditore siano stati colpiti da provvedimenti definitivi di confisca;
- la sospensione dell'impresa che, nel caso in cui non abbia già deciso essa stessa in tal senso, scatta quando siano state irrogate in capo ad essa e ai suoi legali rappresentanti misure di prevenzione o di sicurezza; quando siano state emesse sentenze di condanna non ancora passate in giudicato per i reati prima richiamati; quando sia stato accertato che sono in corso procedimenti penali a carico degli amministratori o di altri soggetti direttamente legati all'impresa riguardanti la contestazione di aver commesso uno dei citati reati, o quando si ha conoscenza dell'applicazione, nei confronti di dette persone, di misure cautelari personali per tali ipotesi di reato.

Le nuove norme stabiliscono anche la costituzione di parte civile delle Associazioni territoriali di Confindustria nei processi che vedano le imprese parte lesa o imputata.

La forte presa di posizione di Confindustria e delle Associazioni meridionali non è certo una "reazione istintiva", ma la tappa importante di un percorso che viene da lontano: esso è stato possibile grazie all'impulso degli imprenditori siciliani, traendo le sue motivazioni dal consolidamento di una cultura d'impresa aperta al mercato ed alla competizione. La posizione degli imprenditori è netta: le mafie non sono compatibili con il libero mercato; chi fa impresa non può convivere con esse. Questo processo, per avere prospettive di pieno successo, presuppone una più complessiva politica per il Sud che – come ha scritto Ivan Lo Bello – riduca il ruolo della dimensione pubblica nell'economia e nella società meridionale, diffonda e amplii la cultura di mercato, elimini rendite e intermediazioni parassitarie, restringendo il perimetro del "pubblico imprenditore".

FONDI STRUTTURALI EFFICIENTI

Oltre il 2013

Parlando di fondi strutturali è necessario, come premessa, sottolineare la necessità che ogni discorso vada oltre il 2013. Bisogna mettere in campo politiche che guardino oltre il 2013, nella consapevolezza che in futuro i fondi europei diminuiranno ed è quindi indispensabile utilizzare al meglio quest'ultima occasione, realizzando interventi capaci di proiettarsi nel futuro. Quarantasette miliardi euro: questa è la cifra prevista dai fondi strutturali europei e dal cofinanziamento, e in un momento come l'attuale in cui le risorse pubbliche sono insufficienti, è necessario che queste ingenti risorse vadano usate in maniera oculata e responsabile superando il rischio di interventi scollegati, nei quali centro e periferia vadano ciascuno per la propria strada.

Il Mezzogiorno è l'area "debole", destinataria di risorse aggiuntive per la coesione, che cresce meno in tutta l'Europa. Se confrontiamo la dinamica del prodotto interno lordo pro capite del Mezzogiorno con quella dei Paesi deboli dell'Unione allargata nel periodo 2000-2006, emerge un quadro desolante.

L'impostazione della politica di coesione in Italia

Proprio l'esperienza vissuta da numerose regioni in ritardo che hanno fatto da volano consentendo una crescita più sostenuta e più equilibrata di alcuni paesi europei, impone una riflessione sulla generale impostazione della politica di coesione portata avanti nel nostro Paese.

I fondi comunitari hanno di fatto rappresentato per gli enti locali le risorse con le quali realizzare i propri interventi: con la conseguente dispersione in mille rivoli, non in grado di raggiungere la massa critica necessaria per innescare processi di sviluppo tangibili. I Programmi Operativi Regionali sono rimasti ingabbiati in un sistema di priorità, programmi, azioni ed obiettivi ed hanno finito per lasciare sotto traccia la finalità prima della programmazione europea per le aree in ritardo: l'obiettivo di migliorare le condizioni per lo sviluppo delle attività di mercato.

Simili risultati inducono a una riflessione critica - che vada oltre le contrapposizioni politiche e le polemiche locali - sull'impostazione della politica di coesione portata avanti in Italia e sull'impostazione da dare a quella che con molta probabilità sarà l'ultima grande occasione per il rilancio del Sud.

I limiti strategici della programmazione 2000-2006

I limiti della programmazione 2000-2006 risiedono, come mostra la ricerca curata da Andrea Naldini ed Enrico Wolleb, in alcune importanti carenze strategiche ed operative. La strategia adottata poggiava, infatti, su alcuni presupposti tutt'altro che scontati: una condivisione diffusa e un'apertura al cambiamento delle classi dirigenti nazionali e locali; un sistema amministrativo capace di promuovere e consolidare i processi di apprendimento ai diversi livelli (centrale, regionale e locale) e conseguentemente di individuare in corso d'opera strumenti e interventi prioritari. Queste ipotesi non si sono rivelate fondate, e da qui è nata gran parte delle difficoltà a tradurre in modo coerente e concreto gli indirizzi generali.

Si aggiunga che la strategia economica era in larga parte vaga, non coglieva completamente i cambiamenti strutturali in corso nel sistema produttivo, e non identificava con chiarezza le priorità su cui puntare per un salto in avanti nella produttività e nella crescita. In sostanza, le sfide da affrontare e il "cosa fare" non emergevano nei programmi, e in molti casi non erano neppure chiare le responsabilità dei diversi livelli amministrativi.

Il processo di rafforzamento istituzionale (grande attenzione era rivolta al *capacity building*, cioè al rafforzamento delle conoscenze e delle Istituzioni locali), poggiato sulle "gambe deboli" della politica e della Pubblica Amministrazione, con l'aggiunta di una non precisa identificazione degli interventi sui quali concentrare le risorse, ha lasciato ampio spazio a localismi e interessi rivolti più alla distribuzione delle risorse che allo sviluppo.

La frammentazione degli interventi è ben documentata da uno studio del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo (DPS) che indicava l'attivazione al 2007 di oltre 242 mila progetti all'interno della programmazione europea, con un valore medio prossimo ai 235 mila euro e un valore medio dei progetti allora conclusi pari a 134 mila euro. Secondo successive rilevazioni, il numero di tali progetti ha superato la soglia delle 250 mila unità.

Le lezioni del periodo 2000-2006 si possono dunque così riassumere e schematizzare:

- Regioni senza adeguate competenze interne alle quali sono stati affidati troppi poteri, con pochi controlli, di carattere prevalentemente procedurale;

- incapacità di coordinamento tra Regioni e tra Regioni e Amministrazioni centrali soprattutto sui grandi progetti infrastrutturali;
- eccessiva frammentazione degli interventi e attenzione prevalente ai progetti di ambito locale;
- difficoltà a rispettare la tempistica imposta dall'Unione in termini di spesa.

È in particolare nel settore infrastrutturale che le difficoltà proprie del sistema di gestione delle opere pubbliche ed i tempi di esecuzione troppo lunghi hanno comportato il completamento di poche opere nuove e una limitata capacità di progettazione di nuovi interventi. Ampio è risultato l'utilizzo di progetti "similari" o "coerenti" (progetti cioè già finanziati con risorse nazionali e portati a rimborso dei fondi strutturali) con scarsi effetti aggiuntivi, a livello sia macroeconomico che di sistema. Secondo una relazione del DPS del febbraio 2008, a quella data il 70% dei progetti del programma trasporti era già finanziato da altre risorse, mentre nei programmi regionali tale quota variava tra il 20% e il 40%. Anche nei casi, non sempre frequenti, in cui le risorse restituite dalla Commissione venivano reimpiegate velocemente non si capiva quale fosse il progetto aggiuntivo e il suo contributo allo sviluppo.

Evitare gli errori del passato

Il ciclo di programmazione 2007-2013 sta riproponendo criticità molto simili a quelle emerse negli anni precedenti quando non si sono manifestati quegli "effetti di agglomerazione" e di sviluppo capaci di innalzare significativamente il prodotto meridionale.

Gli investimenti si sono attestati su valori prossimi al 20% del PIL in tutte le regioni del Sud in modo simile a quanto avviene nel resto del Paese (ove però il livello degli investimenti per abitante è ben più elevato) e in misura distante da quel 30% che sino all'inizio degli anni Novanta caratterizzava il Mezzogiorno. La differenza con il Centro-Nord nella produttività del lavoro si è ampliata o, al meglio, è rimasta immutata in tutti i principali settori. Anche le importazioni nette hanno superato stabilmente il 20% - con punte del 30% in Calabria - ad indicare una persistente difficoltà di queste aree a finanziare i propri consumi e investimenti.

Gli indicatori occupazionali sono invece migliorati e nel 2007 il tasso di disoccupazione è sceso sotto il 12%, anche se questi miglioramenti sono stati

inferiori a quelli del Centro-Nord e comunque il tasso di occupazione del Mezzogiorno è rimasto attestato sempre intorno al 46% della popolazione in età di lavoro, valore che dà l'idea del sottoutilizzo di risorse esistenti. Si aggiunga che i dati più recenti dell'Istat indicano una ripresa della disoccupazione (12,4%) e un calo dell'occupazione, soprattutto giovanile e femminile.

L'entità delle risorse ha finito per costituire il principale argomento di dibattito, rischiando di far prevalere un approccio che identifica solo in esse il beneficio per il Mezzogiorno. All'inizio del ciclo di programmazione 2007-2013, la politica regionale unitaria nel Mezzogiorno disponeva di circa 100 miliardi di euro, dei quali pressappoco 47 tra fondi strutturali e cofinanziamento nazionale, e oltre 53 relativi al Fondo Aree Sottoutilizzate, programmato con gli stessi tempi e le medesime regole dei fondi strutturali europei.

Alla fine del 2009, i fondi strutturali sono stati "attivati" – ovvero assegnati a progetti – per circa il 40% del totale: le spese certificate ammontano viceversa a circa il 6% del totale. Tali risultati hanno consentito, finora, di evitare la perdita di risorse, ma si tratta di *performance* insoddisfacenti, che testimoniano un avvio molto lento dei programmi (soprattutto di quelli regionali), in particolare per quanto riguarda la fase di selezione dei progetti. Emblematico di tale situazione è il ritardo dei cosiddetti Grandi Progetti (di valore superiore a 50 milioni di euro): su un totale di 62 Grandi Progetti, di cui 56 riferiti alle regioni meridionali, alla fine del 2009 solo 4 risultano approvati dalla Commissione Europea.

L'altra gamba finanziaria della programmazione 2007-2013, il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), è stata oggetto di ampi interventi di riordino, che hanno portato ad una riduzione di 13,6 miliardi di euro della disponibilità complessiva; ad un azzeramento dei programmi nazionali ed alla concentrazione delle risorse in tre fondi; alla destinazione (stimabile in oltre 13 miliardi di euro) di ampie risorse ad interventi non strettamente coerenti con la missione originale del Fondo e, infine, ad un lungo rinvio dell'approvazione dei programmi regionali (PAR).

La nuova programmazione: (poche) luci e (molte) ombre

La nuova programmazione non sembra aver superato, nelle sue fasi di avvio, le problematiche emerse nel precedente ciclo di programmazione. All'efficienza finanziaria – oggi, come nel passato, non si è verificata una

perdita di risorse – non corrisponde analoga efficacia, né per quanto riguarda i fondi strutturali, né per quanto riguarda il FAS. Gli obiettivi macroeconomici di sviluppo (crescita del PIL e dell’occupazione), che non sono stati raggiunti nel passato, non mostrano cambiamenti sensibili oggi. La programmazione ha consolidato negli osservatori una sensazione di inefficacia degli interventi, soprattutto perché ad un importante sforzo programmatico non si è accompagnata la predisposizione di strumenti e di procedure adeguati.

Si aggiunga che la sensibile contrazione delle risorse nazionali per lo sviluppo verificatasi nel biennio 2008-2009, e quindi la spinta a finanziare con politiche europee interventi ordinari o comunque di competenza delle politiche ordinarie e nazionali, non può che pesare negativamente sull’impatto della nuova programmazione.

Non vanno, comunque, sottaciuti alcuni miglioramenti che devono essere valorizzati e seguiti con attenzione. La previsione di una premialità relativa ad interventi sui servizi essenziali, fissando obiettivi misurabili e condivisi, appare un processo utile per impostare metodi di azione più efficienti e rivolti ai risultati. Semmai, possono essere condivise alcune critiche riguardo all’assenza, tra i servizi prescelti nella premialità, di interventi diretti alle imprese o più collegati allo sviluppo, come la realizzazione di opere “aggiuntive”, o il raggiungimento di obiettivi concreti in settori cruciali, quali quelli dei trasporti e della ricerca.

All’opportunità di un’analisi critica non si sottrae neppure il ruolo svolto dalle parti sociali e l’efficacia della loro partecipazione ai tavoli di partenariato nazionali e regionali. Il loro coinvolgimento, spesso pletorico, ha rappresentato un fatto nuovo ma richiede una riflessione, non soltanto sulla reale capacità delle organizzazioni datoriali e sindacali di incidere davvero sui meccanismi decisionali, ma anche sulle linee strategiche (se ce ne sono state) che hanno orientato tale ruolo.

Il meccanismo concertativo e, allo stesso tempo, l’ampio consenso che la nuova programmazione ha incontrato nella fase di avvio, non sembrano al momento aver dato adeguati frutti. Anzi, si può notare che l’impostazione di un processo partenariale più forte e incisivo, seppure chiaramente espressa nei documenti di programmazione, è rimasta quasi totalmente disattesa.

Anche sul piano dei contenuti si ripropongono criticità già apparse evidenti nel passato. A seguito di una maggiore “accondiscendenza” dei re-

golamenti comunitari, i nuovi programmi sono estremamente vaghi: si identificano cioè priorità generiche, senza individuare i progetti che dovrebbero sostanziarle e si lascia, quindi, a decisioni successive la scelta effettiva di obiettivi e strumenti. In tal modo è facile che i programmi possano diventare preda, ancora una volta, di interessi frammentati, che appaiono tutti legittimi e giustificati grazie alla mancanza di priorità chiare. In questo senso, l'impegno di comporre in un unico e coerente mosaico la programmazione europea e nazionale rischia di rimanere un esercizio encomiabile, ma formale con scarsi effetti sulla sostanza delle azioni di sviluppo da realizzare.

Vi sono poi una serie di inefficienze, effettive o potenziali, che richiedono un'attenzione particolare in molti settori di intervento. I finanziamenti per il Sud, ad esempio, mostrano un impegno relativamente scarso nel settore dei trasporti, se confrontato con gli altri paesi, e una crescente dipendenza di questo settore dagli investimenti nazionali, che però nel Mezzogiorno sono tuttora insufficienti, nonostante una leggera ripresa negli ultimi anni.

Gli aiuti alle imprese sono stati ridotti rispetto al passato, anche se rimangono consistenti rispetto a quanto avviene in altri paesi. In quest'ambito è però più preoccupante l'indeterminatezza delle finalità e degli strumenti di intervento. La crisi economica ha spinto, ad esempio, al finanziamento di misure capaci di limitare gli effetti di riduzione del credito (fondi di garanzia), ma non in grado di sostenere l'innovazione e la riconversione delle imprese.

Un importante sforzo finanziario è stato indirizzato al settore dell'istruzione, sia nei programmi nazionali che in quelli regionali. È uno sforzo condivisibile in quanto consente di concentrare risorse su un settore cardine per lo sviluppo, ma desta preoccupazione il fatto che l'attuale riduzione dei fondi e degli occupati nella scuola abbia già condotto a finanziare con le risorse europee azioni volte a mantenere i livelli occupazionali. È quindi fondamentale che si verifichi attentamente l'aggiuntività di questi interventi e la loro capacità di integrare concretamente l'azione nazionale. Se questa riduce il proprio impegno finanziario ed organizzativo, difficilmente le sole politiche europee potranno conseguire risultati convincenti.

In alcune regioni (per esempio in Calabria, Campania e Puglia) si ripropongono azioni di sviluppo locale volte a coprire l'intero territorio. Ci sono fondati dubbi che azioni di questo tipo, appesantite da notevoli complessità amministrative e gestionali, rappresentino un effettivo valore aggiunto

nella programmazione locale: meglio sarebbe lasciare questi interventi opzionali e premiare le progettazioni e le coalizioni che assicurano sul territorio una migliore qualità propositiva e maggiori garanzie gestionali.

I problemi inerenti ai ritardi e alle difficoltà di realizzazione delle opere non sono stati fino ad oggi affrontati o intaccati. Occorrono provvedimenti che non possono certo limitarsi all'ambito dei fondi europei, ma che richiedono un raggio di azione più ampio sull'intero sistema amministrativo. Si ripresentano pressoché immutati rispetto al passato anche i processi di esternalizzazione della gestione dei programmi comunitari mediante l'assistenza tecnica e un uso diffuso dei fondi europei per finanziare società ed enti pubblici strumentali senza un chiaro controllo e un effettivo vantaggio rispetto al mercato.

Il punto di vista delle Associazioni del Mezzogiorno

Come emerge dallo studio di Giuseppe Rosa e Massimo Sabatini, perplessità e riserve sul modo di funzionare della programmazione comunitaria (e nazionale) e sui risultati raggiunti, sono largamente condivise dal Sistema associativo meridionale. Le Confindustrie regionali del Sud segnalano, infatti, come criticità perduranti la frammentazione, l'insufficiente qualità dei progetti, l'insufficiente strategicità degli interventi, la lentezza realizzativa e l'inadeguato coinvolgimento del partenariato. L'impressione è che le Amministrazioni, soprattutto quelle regionali, incontrino crescenti difficoltà a porre rimedio ai punti di debolezza della propria azione. Il principale fattore di insuccesso delle politiche di coesione è, dunque, individuato nella Pubblica Amministrazione.

La crisi economica rappresenta il fatto nuovo con il quale occorrerà fare i conti durante la necessaria riprogrammazione di metà percorso, che sarà avviata nel 2010. Oggi, infatti quelle strategie e priorità, che erano state definite ormai più di tre anni fa, sono considerate solo parzialmente adeguate, e devono essere necessariamente riviste per tenere conto degli effetti della crisi sul tessuto economico e sul mercato del lavoro del Mezzogiorno. La risposta auspicata e attesa è quella di una selezione progettuale rinnovata, che punti a concentrare gli interventi su un numero ristretto di priorità selezionate, come la creazione di moderne reti infrastrutturali, l'innovazione e la ricerca, l'efficienza energetica, il capitale umano, oltre al ricorso a misure di tipo automatico per il sostegno degli investimenti.

Allo stesso tempo, è molto avvertita la necessità di un forte coordinamento delle politiche di coesione e di sviluppo che assicuri una selezione dei progetti ispirata a criteri di qualità, interregionalità e funzionalità, e favorisca il superamento della dispersione delle risorse sul territorio. Tale coordinamento non può, tuttavia, prescindere dal consolidamento delle capacità della pubblica amministrazione: da questo punto di vista viene giudicato indispensabile il ricorso a premi all'efficienza e a una maggiore trasparenza nella valutazione dei risultati (*accountability*).

L'impegno di Confindustria: un Osservatorio per i fondi strutturali

Confindustria si adopererà concretamente affinché siano superati i limiti riscontrati nella politica regionale unitaria (fondi strutturali e FAS). Il sistema Confindustria può contribuire a migliorare il processo di selezione degli interventi, essendo dotato di un patrimonio di conoscenze e riflettendo istanze del mondo produttivo, che altrimenti resterebbero fuori dal perimetro dell'azione amministrativa. La costituzione di un Osservatorio può supportare le scelte della politica regionale unitaria (fondi strutturali e FAS) riorientandole verso priorità condivise.

In particolare, dal punto di vista quantitativo l'Osservatorio, attraverso l'utilizzo dei dati di monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), potrà verificare lo stato di avanzamento dei programmi e delle certificazioni di spesa, confrontandole con i cronogrammi previsti. Le principali questioni finanziarie potranno essere approfondite attraverso specifici incontri con la RGS, il Ministero dello Sviluppo Economico e le Regioni del Mezzogiorno.

Dal punto di vista qualitativo l'attività di monitoraggio potrà essere integrata da rilevazioni periodiche da svolgere presso le strutture territoriali di Confindustria. Inoltre, anche mediante possibili convenzioni da realizzare con la banca dati MONIT, il sistema di monitoraggio dei progetti finanziati dai fondi strutturali costituito presso la rete dei nuclei di valutazione, e con gli stessi nuclei di valutazione regionali, potranno essere approfonditi aspetti legati alle caratteristiche degli interventi come, ad esempio: il rispetto di una soglia dimensionale minima; il carattere di interregionalità delle opere che fanno parte di reti; la capacità del progetto selezionato di incidere sulle variabili di risultato del programma; l'avanzamento progettuale e la concentrazione territoriale degli interventi.

INFRASTRUTTURE A RETE E TRASPORTI

Il volano della ripresa

Il rafforzamento del sistema infrastrutturale del Mezzogiorno, soprattutto per quanto riguarda le infrastrutture di trasporto, rappresenta uno degli assi strategici per il rilancio dell'economia meridionale.

Le infrastrutture costituiscono un volano imprescindibile per la ripresa.

Dopo il ripiegamento dei commerci mondiali, seguito alla fase più acuta della crisi, il consolidamento delle economie dei paesi emergenti (che sta peraltro portando, già oggi, ad uno spostamento lento, ma costante, degli equilibri internazionali), si tradurrà automaticamente in un rafforzamento degli scambi. In quest'ottica, il sistema infrastrutturale, a cominciare da quello legato alla mobilità e alla logistica, rappresenta un *asset* fondamentale di competitività. Il successo di un prodotto e la sua competitività sui mercati internazionali sarà determinato da aspetti come il rispetto dei tempi, l'aumento della qualità, la compressione dei costi, la facilità di assemblaggio e di redistribuzione sul mercato del prodotto finito.

Un secondo motivo che rivela il ruolo che le infrastrutture possono svolgere nella ripresa riguarda la mobilità delle persone. Da diversi anni il movimento turistico mondiale è in forte espansione: il numero dei soli arrivi internazionali (senza contare il turismo interno) che nel 1995 ammontava a 536 milioni, è praticamente raddoppiato nel 2008 (924 milioni), e si prevede possa triplicare a 1,5 miliardi nel 2020. Si tratta di un movimento imponente che è stato solo rallentato dalla crisi economica in atto. Intercettare almeno parte di questo flusso è possibile, a patto di lavorare da subito sulla promozione e sulla mobilità, oltre che sull'accoglienza, dei potenziali ospiti.

Non vanno poi dimenticate le esigenze di mobilità connesse ad una crescente terziarizzazione dell'economia, anche meridionale, che porta a concentrare nei centri urbani di medio grandi dimensioni funzioni direzionali e servizi avanzati, con la corrispondente ricerca di condizioni di qualità della vita non più disponibili nelle città.

Infine, cresce la richiesta di servizi di qualità da parte di cittadini ed imprese, anche per quanto riguarda il settore dei trasporti. L'avvento del federalismo fiscale, con una più diretta relazione tra prelievo fiscale e prestazioni, renderà il cittadino-cliente sempre più attento a questo settore.

Solo accompagnando, fin da ora, il processo normativo in corso con un adeguato spostamento delle risorse dalla spesa corrente agli investimenti si potranno dare risposte adeguate alle criticità esistenti, soprattutto nel Sud.

Un *gap* che non si colma

Purtroppo, i dati disponibili non sembrano affatto confermare che si stia andando nella direzione di un flusso maggiore di investimenti. Nel 2008 la spesa per investimenti pubblici ha infatti registrato una brusca caduta, pari al 2,8%. La diminuzione, che riguarda sia le amministrazioni centrali che quelle locali, è la conseguenza della manovra correttiva precedente all'esplosione della crisi, ma anche del sostanzioso taglio di risorse del FAS. Si aggiunga che nel periodo compreso tra il 2000 e il 2008 la quota di spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione nelle aree meridionali è progressivamente calata al di sotto del 35%, dieci punti in meno del target prefissato del 45%. Ancor di più è diminuita se si guarda al settore pubblico allargato, dove oggi tale quota si attesta al 32%. In particolare, gli investimenti infrastrutturali del settore pubblico allargato sono cresciuti al Centro-nord del 17,8% e al Sud del 6,9%.

I *gap* infrastrutturali del Mezzogiorno sono di rilevante ampiezza e settorialmente diffusi. Per quanto riguarda, ad esempio, la disponibilità di acqua, nel Sud circa il 37% di acqua immessa in acquedotto viene dispersa (il 46% in Puglia, il 43% in Sardegna, il 41% in Abruzzo). Quote significative di popolazione (3% in Sicilia, 3,6% in Puglia) sono ancora prive di fognature e addirittura l'11,5% della popolazione della Campania non dispone di acque depurate. Nel settore dell'energia, che pure vede il Sud in testa nel comparto delle fonti rinnovabili, si registra in Puglia un rapporto di 1 a 5 rispetto alla media nazionale nella dotazione di reti elettriche a medio raggio; in Sardegna (totalmente priva di una rete secondaria di trasporto del gas) il rapporto è di 1 a 3. Ed ancora, nella raccolta differenziata dei rifiuti, rispetto a una media nazionale del 27,5% (con il Nord al 42,4%), il Sud con il suo 11,6% resta lontano anni luce, pur con importanti eccezioni: la Sardegna è al 27,8% e anche l'Abruzzo non è da meno.

Non meno vistosi sono i ritardi nel settore dei trasporti. La mobilità stradale nel Mezzogiorno è garantita soprattutto da strade comunali, provinciali o regionali, generalmente a una corsia. Autostrade a tre corsie sono presenti solo in Campania e in misura minima in Abruzzo, mentre la Sardegna ne è totalmente priva. L'offerta di servizi ferroviari nel Sud – dove la dotazione è minore e la qualità modesta – è inadeguata. Le per-

correnze dei treni (treni-Km) sono soltanto il 17% del totale per le merci e il 23% per i passeggeri, un valore non diverso dalla situazione di dieci anni fa. Elevato è il deficit funzionale dei porti (magazzini, silos, binari ferroviari) ed il loro potenziale di sviluppo è limitato fortemente dalla carenza di centri intermodali (la dotazione del Sud è pari a un ventesimo del totale nazionale), con la rilevante eccezione dell'interporto di Nola, considerato un polo dell'intermodalità e della logistica tra i più importanti d'Europa. Eppure, andrebbe tenuto ben presente che gli scambi commerciali tra Est asiatico ed Europa si sviluppano via mare soprattutto attraverso il canale di Suez ed il Mediterraneo, e che dalla metà degli anni Novanta al 2007 la domanda di traffico marittimo di *container* nel Mediterraneo è cresciuta in media del 9% l'anno. Grazie alla sua posizione geografica il Mezzogiorno ha un vantaggio di circa 6-7 giorni di percorrenza rispetto ai principali porti del Nord Europa per raggiungere i mercati mitteleuropei.

Le infrastrutture tra risorse scarse e lentezze realizzative

È evidente da questi dati sommari che nel settore delle infrastrutture le politiche di sviluppo non hanno svolto un ruolo aggiuntivo rispetto alle politiche ordinarie. I motivi sono stati citati in precedenza e riguardano, in primo luogo, la riduzione delle risorse per le politiche ordinarie che ha comportato lo spostamento verso interventi di *routine*, o comunque poco collegati ad una logica di sviluppo, dei fondi della programmazione europea. In secondo luogo, le difficoltà realizzative relative a progetti complessi hanno influito negativamente sui tempi di esecuzione delle opere e sono una delle cause della frammentazione della programmazione dei fondi strutturali; così come è mancata una progettazione capace di assorbire tutte le risorse disponibili e al tempo stesso di andare incontro alle esigenze del territorio.

Dalle analisi del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo sullo stato di avanzamento degli interventi inseriti in Accordi di Programma Quadro, emerge che occorrono circa 12 anni e mezzo per realizzare un progetto infrastrutturale di importo superiore a 100 milioni di euro e più di 10 anni per progetti di importo tra 50 e 100 milioni di euro. Solo i progetti di importo compreso tra 5 e 10 milioni di euro sono compatibili – ma con una certa dose di rischio – con i tempi della programmazione comunitaria, richiedendo circa 7 anni per essere realizzati.

Il ricorso massiccio a “interventi coerenti” che ha determinato un effetto di sostituzione e di non reale aggiuntività degli interventi, è la chiara testimonianza delle carenze nella capacità di progettazione delle Amministrazioni. Non affrontare tale nodo, anche attraverso una maggiore concentrazione e coordinamento degli interventi, vuol dire di fatto rinunciare a fare al Sud quelle opere che potrebbe realmente contribuire a migliorare il contesto per fare impresa.

Questi problemi hanno penalizzato soprattutto le infrastrutture a rete ed in particolare i trasporti. È quindi opportuno che la spesa per le infrastrutture sia riorientata su poche, ma significative priorità, sugli interventi immediatamente realizzabili e di indubbia efficacia, su progetti che abbiano un impatto sullo sviluppo e che siano capaci di massimizzare l'efficacia della spesa sul piano della crescita del capitale fisso sociale.

Le priorità secondo le Confindustrie meridionali

Il Comitato Mezzogiorno di Confindustria, assieme alle Confindustrie regionali meridionali, ha fornito a questo proposito indicazioni puntuali, individuando alcune priorità di intervento che privilegiano, proprio, il criterio della “strategicità” delle opere, ossia della loro capacità potenziale di promuovere e sostenere i processi di sviluppo delle imprese e dei territori e quello della rapidità dei tempi di completamento delle opere. Un rilievo maggiore è riconosciuto ai progetti di tipo interregionale, volti ad agevolare i collegamenti con i mercati del Nord (dorsale adriatica e tirrenica) e a quelle dotate di progettazione esecutiva o definitiva, e quindi realizzabili in tempi più brevi.

Da questa analisi è scaturita una selezione di opere per ognuna delle otto regioni meridionali (con un limite massimo di tre opere per regione) e di sei opere interregionali condivise, ovvero incluse nella programmazione da tutte le Regioni coinvolte per il loro tratto di competenza. La lista delle priorità regionali comprende interventi sulla viabilità stradale, come la Termoli-San Vittore e l'autostrada Siracusa-Gela; sull'intermodalità, come l'hub di Gioia Tauro e il porto di Bari; sui collegamenti ferroviari, come il potenziamento della Battipaglia-Potenza-Metaponto. Tra le priorità interregionali sono inclusi il completamento della Salerno-Reggio Calabria, l'alta capacità Napoli-Bari, le statali 106 Jonica e la Sassari-Olbia.

I principi guida per il rilancio delle infrastrutture

Quanto precede porta a concludere che un programma che affronti efficacemente la questione dei divario infrastrutturale, dovrebbe ispirarsi ai seguenti principi guida:

- a) far prevalere una *logica di integrazione*, privilegiando gli interventi in grado di aumentare la mobilità delle persone e delle merci, ma anche della conoscenza e della tecnologia nel Mezzogiorno, e tra quest'area e il resto del mondo: quindi, infrastrutture materiali (come porti, aeroporti, reti ferroviarie ad alta velocità) e immateriali (reti telematiche a banda larga, creazioni di *network*);
- b) conferire maggiore efficacia all'azione pubblica costruendo *un'etica delle responsabilità*. Occorre, in altri termini, individuare con chiarezza ai diversi livelli di Governo le responsabilità nei compiti e nelle risorse a disposizione: conoscere le responsabilità rappresenta, infatti, uno strumento irrinunciabile del controllo democratico;
- c) rafforzare una strategia comune e un forte potere di *indirizzo strategico* capace di orientare i singoli interventi a una modifica strutturale delle condizioni di contesto dei territori meridionali.

In questo quadro, la questione delle risorse è certamente importante: ma esse potranno essere efficacemente utilizzate solo ristabilendo le condizioni essenziali per far funzionare il nostro sistema infrastrutturale e logistico; i principi concorrenziali e di mercato saranno un essenziale riferimento a tutti i livelli, da quello regolatorio a quello operativo.

Questo significa:

- che la *logica dei completamenti* deve lasciare progressivamente il posto ad una programmazione delle opere che porti effettivamente a una selezione sulla base della loro priorità;
- che la *progettazione* deve basarsi su analisi attendibili dei costi, al fine di garantire qualità progettuale e fattibilità;
- che le modalità di *acquisizione del consenso*, principalmente in ambito locale, devono essere trasparenti, ma soprattutto definite nei tempi;
- che la *finanza privata* deve progressivamente affermarsi, fino a diventare l'opzione primaria da verificare, per qualsiasi opera pubblica, fin dalle fasi iniziali della progettazione.

Serve, in sostanza, un governo forte della politica infrastrutturale, e per renderlo possibile è necessario intervenire sull'assetto istituzionale per ripristinare una competenza statale, negoziata con le Regioni, su grandi reti e nodi di scambio. Ma occorre anche avere più coraggio nell'aprire al mercato settori protetti o detenuti in modo inefficiente dalla mano pubblica (porti, aeroporti, servizi locali), ponendoli sotto la vigilanza di soggetti realmente indipendenti (*authority*).

ANCHE AL SUD SI INNOVA

PARTIAMO DAL POSITIVO

Un progetto di sviluppo davvero nuovo che consenta anche al Mezzogiorno di agganciare il treno della ripresa non potrà trascurare quanto di positivo è avvenuto nella società meridionale in questi anni. Oggi il rapporto tra il totale della spesa in R&S e il prodotto interno lordo è inferiore di circa il 30% e il numero di addetti alla ricerca e sviluppo è meno della metà rispetto ai livelli del Centro-Nord. Tuttavia, è vero anche che molte piccole e medie imprese meridionali si sono esposte ai rischi della competizione riuscendo a internazionalizzarsi, da sole o in rete, con altre imprese, a volte anche del Nord. Non solo: esistono centri di ricerca pubblici e privati che, nonostante le difficoltà del contesto, hanno sperimentato e diffuso innovazione raggiungendo livelli di eccellenza.

Il problema è che fatti positivi come questi non sono riusciti a raggiungere una massa critica sufficiente per incidere sulle dinamiche macroeconomiche, perché sono tuttora prevalenti i vincoli imposti da un contesto territoriale e istituzionale ancora troppo debole. Pertanto occorre consolidare e rendere stabile l'incontro tra ricerca e mondo imprenditoriale, per poter valorizzare e rafforzare in termini di innovazione, di produttività e di occasioni di lavoro qualificato i risultati raggiunti.

È quindi necessario superare con forza l'isolamento e la chiusura relativa dei sistemi produttivi e di ricerca del Sud, ponendo ogni sforzo per collegare le competenze dei territori meridionali e creando reti di collaborazione nazionali e internazionali.

Da mesi Confindustria lavora a questa idea di rete, collocandosi al fianco delle realtà più dinamiche e innovative del tessuto economico e civile meridionale e supportandole nella loro azione di rinnovamento della società. Si vuole evitare che, anche per effetto della crisi economica, tali processi finiscano per esaurirsi penalizzando chi in questi anni ha investito nel futuro, con il rischio di privilegiare invece la conservazione delle rendite di posizione.

“Nel Mezzogiorno - ha recentemente sottolineato il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano - è essenziale investire nelle infrastrutture, nell'innovazione, nella formazione e nella ricerca. Ma a tal fine occorre meglio valorizzare le potenzialità esistenti, e in particolare i numerosi punti di eccellenza”.

È in questo contesto che nasce, su iniziativa di Diana Bracco e del Comitato Mezzogiorno, il Progetto Sud-Nord che ha l'ambizione di essere appunto una scommessa sul futuro del nostro Paese, una modalità innovativa per promuovere lo sviluppo del Sud partendo dalle sue potenzialità e, allo stesso tempo, il segnale di una piccola, ma importante svolta culturale.

Obiettivo del progetto è quello di costituire delle *partnership* tra grandi, piccole e medie imprese, tra i centri di ricerca (pubblici e privati) del Sud e del Nord. *Partnership* finalizzate alla creazione di programmi di ricerca ed innovazione, dotati di sufficiente massa critica e capaci quindi di creare valore aggiunto, su alcune specifiche tematiche progettuali come le biotecnologie, l'aerospazio, la mecatronica, la nutrizione.

La valenza culturale di questa iniziativa risiede nel fatto che il punto di partenza è rappresentato dalle competenze esistenti, delle quali si facilita l'aggregazione intorno a un progetto valido che punta all'eccellenza internazionale. Solo dopo viene costruita attorno al progetto un'architettura finanziaria che mettendo insieme risorse, anche di diverse amministrazioni centrali e regionali, è in grado di attivare un cofinanziamento privato.

Nel nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 le risorse destinate all'intero Mezzogiorno per la ricerca e lo sviluppo aumentano addirittura di tre volte (da 3 miliardi di euro a oltre 9). Si tratta di risorse importanti, capaci davvero, se utilizzate al meglio, di invertire la rotta dello sviluppo del Mezzogiorno. Le imprese faranno la loro parte: occorre che anche il sistema della ricerca e le Amministrazioni competenti sappiano correggere gli errori del passato non disperdendo le risorse, ma traendone risultati visibili per l'avanzamento tecnologico e per la competitività delle imprese e del territorio che le ospita.

STIMOLARE GLI INVESTIMENTI: UN SISTEMA REALMENTE EFFICACE

Occorre riformare profondamente il sistema di agevolazioni esistente, che si è rilevato inefficace nel promuovere investimenti produttivi nel Mezzogiorno. Le linee guida di tale riforma devono essere semplificazione, concentrazione e certezza.

Su tale tematica il cambio di rotta, che deve partire anche da una profonda autocritica del sistema delle imprese che per troppo tempo si è adagiata su meccanismi di incentivazione a pioggia, che hanno finito per alimentare una logica di dipendenza e di assuefazione all'aiuto pubblico. Studi della Banca d'Italia hanno messo in luce che gli incentivi non hanno favorito di per sé un aumento degli investimenti.

Questa analisi è condivisa da Confindustria che da tempo sostiene l'inutilità dei contributi a pioggia e l'inutilità di spendere i fondi europei su una molteplicità di interventi.

Da parte imprenditoriale, la preferenza è quindi decisamente a favore di agevolazioni totalmente automatiche, come il credito d'imposta, che non lasciano spazio ad espedienti e consentono di fatto un'attenuazione del carico fiscale sull'impresa, premiando le imprese virtuose capaci di generare reddito effettivo e quindi che hanno obblighi fiscali e contributivi da assolvere. Un cambiamento di mentalità per cui prima si rischia e si investe e poi si ha un beneficio fiscale. Un intervento, peraltro, che dà una prima risposta, parziale ma immediatamente realizzabile, all'esigenza da molti imprenditori manifestata di una fiscalità compensativa in grado di controbilanciare i maggiori costi che le imprese che operano al Sud devono sostenere. Un primo passo verso la realizzazione di una vera e propria *no tax area* per il Sud, che rimane un obiettivo condivisibile, ma al momento di difficile realizzazione per la contrarietà della Commissione europea.

Il credito d'imposta dovrebbe, pertanto, costituire l'incentivazione di riferimento, da privilegiare per progetti di taglia piccola e media, eventualmente ridefinendola e migliorandola al fine di evitare le principali distorsioni attuative che sono costituite da prenotazioni non seguite da investimenti, eccessiva dilatazione dei tempi di fruizione, rischio di una bassa qualità degli interventi ed infine eccessiva ampiezza della gamma settoriale o della tipologia di beni agevolabili. Il credito d'imposta può rappresentare la forma di intervento più idonea a superare la frammentazione e l'inefficacia che caratterizzano i regimi di aiuto a livello regionale, in particolare quelli cofinanziati dai fondi strutturali.

A questa misura può essere affiancato uno strumento negoziale, come il contratto di sviluppo (o d'impresa), per gli investimenti di medio – grandi dimensioni, completando l'evoluzione dei vecchi contratti di programma verso modalità più efficienti di funzionamento.

È urgente intervenire e ridurre il gran numero di regimi di aiuto esistenti, a cominciare da quelli a responsabilità regionale, molto frammentati (tra il 2003 e il 2008 sono stati censiti 1.307 interventi agevolativi, dei quali 1.216 facenti capo ad amministrazioni regionali), poco “finalizzati”, e scarsamente dotati di risorse significative.

LA PROSPETTIVA EUROMEDITERRANEA: SUPERARE LA RETORICA

Ha scritto Enzo Giustino *“il Mezzogiorno non può competere con le Regioni del Nord nel saldarsi al “nuovo cuore” dell’Europa. L’Italia è lunga diceva De Gasperi. Ed anche se con le moderne tecnologie, fisiche ed elettroniche, lo stivale si accorcia, nella competizione con il Nord ne uscirebbe comunque battuto. È per questo che il Mezzogiorno ha bisogno di un suo ruolo e la prospettiva mediterranea può offrirglielo”*.

Qualunque strategia di rilancio del Mezzogiorno sarebbe infatti di corto respiro se non venisse inquadrata e coordinata nella prospettiva euro-mediterranea, nella quale potrà trovare nuove opportunità di sviluppo sia attraverso il potenziamento della logistica, sia attraverso più intense relazioni economiche.

Il Mezzogiorno come piattaforma logistica del Mediterraneo: è questa l’immagine che ha accompagnato il dibattito sul Mezzogiorno e sulle sue prospettive a partire dall’inizio degli anni 2000. Il rapido affermarsi nella competizione globale delle economie dell’India e poi della Cina ha dato ampio respiro a questa chimera mediterranea; una prospettiva che aveva la forza dialettica di tramutare l’incubo di un progressivo spiazzamento delle produzioni meridionali dai prodotti a più basso costo prodotti dagli indiani e dai cinesi, in un grande sogno; quello di diventare “la piattaforma logistica dell’Europa nel Mediterraneo”, cioè una specie di grande porto di scambio e interscambio di merci che avrebbe arricchito significativamente il nostro Mezzogiorno. A molti è sembrata non solo una prospettiva credibile ma soprattutto una “scorciatoia” verso uno sviluppo che prescindeva, invece, dalle esigenze di adeguamento del contesto produttivo e infrastrutturale.

Lo sfruttamento del vantaggio competitivo geografico meridionale presuppone una “strategia integrata”, che investe tutte le articolazioni infrastrutturali del Paese a partire dai valichi alpini, e da questi alle reti ferroviarie, prima ancora che stradali, di collegamento ai terminali portuali ed alle connesse strutture di movimentazione e lavorazione.

La progettazione e la realizzazione di una rete di infrastrutture integrate di supporto e di logistica trans-mediterranee è essenziale. Nella saldatura tra i porti di Alessandria d'Egitto e Tanger Med in Marocco, nel flusso di merci mondiali che transiteranno via Spagna e Turchia da e verso l'Europa attraverso i corridoi europei, l'Italia e il Mezzogiorno, al di là di una conclamata "centralità geografica" rischiano di rimanere concretamente tagliati fuori in assenza di iniziative adeguate.

La diffusa carenza di collegamenti sia per la mobilità interregionale che per la logistica territoriale e la sostanziale assenza di nodi di scambio tra le principali modalità di trasporto determina infatti nel Sud uno stato di "non sistema", in grado di condizionare pesantemente le prospettive di sviluppo. Di fronte ad una situazione di sempre più fitti scambi tra sistemi "a rete", il Mezzogiorno si presenta ancora oggi periferico e diviso, non tanto per i vincoli geo morfologici, ma per l'insufficienza delle dotazioni e per la scarsa accessibilità delle infrastrutture esistenti.

Tra i nodi che impediscono ai porti italiani di svilupparsi e di trasformare in effettivo il loro potenziale contributo alla crescita economica si segnalano in primo luogo quelli di natura strutturale. Nei 263 porti italiani, solo il 17,5% è dotato di arredamento meccanico e appena il 15,9% è dotato di binario ferroviario. Ma oggi il porto non è più un semplice attracco commerciale, bensì uno snodo fondamentale all'interno di un *network* logistico-trasportistico di livello globale.

Confindustria ha realizzato in questi anni una massiccia azione di sensibilizzazione per una internazionalizzazione che si consolidi nei Paesi mediterranei e le stesse imprese stanno facendo con impegno crescente la loro parte creando un immenso patrimonio di contatti. Del resto, l'integrazione del Mezzogiorno nel Mediterraneo è confermato dai dati dell'export: ormai circa un terzo delle esportazioni meridionali che escono dall'Unione Europea è diretto nei Paesi mediterranei; il valore dell'export delle regioni del Sud Italia verso questi paesi è cresciuto del 39,1% nel 2008 e addirittura del 146,5% se si considera l'intero periodo 2000-2008.

È ora necessario che i governi europei e quelli del Sud Mediterraneo procedano senza tentennamenti nell'attuazione dell'integrazione economica, per cogliere le opportunità di una ripresa che si annuncia più consistente proprio in queste aree meno esposte e alla instabilità dei mercati finanziari europei ed occidentali.

IL SUD AIUTA IL SUD

È in atto nel Mezzogiorno un significativo cambiamento di mentalità che sta portando le regioni meridionali, i suoi giovani, la sua società civile e i suoi imprenditori, fuori dalla cultura del sussidio e dall'isolamento, talvolta anche morale, frutto di lunghi decenni di intervento pubblico assistenzialista e clientelare.

Questo processo deve rafforzarsi e va sostenuto attivamente. *“Dobbiamo anzitutto liberare – ha osservato Emma Marcegaglia – il Mezzogiorno da questa morsa che lo soffoca e il cui prezzo viene pagato dai cittadini onesti e dalle aziende sane”.*

Il primo impegno di Confindustria va quindi nella direzione di una decisa presa di coscienza della complessità e gravità del fenomeno criminale da parte delle imprese meridionali. Vanno realizzate iniziative che affianchino l'impegno delle Istituzioni volto a debellare i due capisaldi sui quali la criminalità organizzata ha da sempre costruito le proprie fortune: la paura e l'omertà.

Confindustria, con l'approvazione a fine gennaio della delibera per la tutela della trasparenza, che integra con norme speciali il Codice Etico confederale e la sua direttiva di applicazione del 1992, ha confermato con i fatti di schierarsi in maniera attiva al fianco dei tanti imprenditori che si impegnano per la legalità, sia prevedendo sanzioni interne che colpiscono ogni forma di connivenza con la criminalità, sia costituendosi parte civile nei processi che vedano le imprese associate parte lesa o imputata.

* * *

Un'attenzione altrettanto forte viene posta da Confindustria verso il funzionamento della Pubblica Amministrazione e dei servizi nelle regioni meridionali. Chi investe e rischia nel Sud ha bisogno di uno Stato che faccia lo Stato e deve poter esercitare un vero e proprio diritto di cittadinanza: quello di fare impresa senza la stampella dei sussidi, ma anche senza svantaggi rispetto a chi opera nel resto del Paese. Oggi il Mezzogiorno ha essenzialmente bisogno di comportamenti virtuosi e di una buona amministrazione. Sono questi i fattori che rafforzano il senso civico e la voglia di partecipare in prima persona alla vita sociale e che fanno crescere la fiducia nelle Istituzioni. La terribile esperienza del terremoto in Abruzzo,

in cui lo Stato ha saputo fare la sua parte, sta lì a dimostrarlo. Occorre la massima trasparenza nei comportamenti delle Amministrazioni, cosicché imprese e cittadini possano essere informati sulla qualità e sui costi dei servizi pubblici nelle diverse aree del Paese. Bisogna definire ex ante gli obiettivi in termini di qualità dei servizi; la misurazione dei risultati deve essere effettuata da soggetti indipendenti dalla politica; i risultati devono essere diffusi e spiegati alla cittadinanza.

I passaggi di un processo di miglioramento dell'azione pubblica volto a rimuovere le disuguaglianze economiche sono tre: trasparenza nei rapporti con le imprese e i cittadini; valutazione dell'efficienza dei risultati e della spesa; incremento qualitativo e quantitativo dell'offerta dei servizi pubblici.

L'analisi del passato e gli studi svolti suggeriscono l'uso di tre strumenti. In primo luogo, i processi di semplificazione amministrativa, che possano ridurre i tempi di azione e di risposta della Pubblica Amministrazione. In secondo luogo: una più stretta relazione tra la concessione di finanziamenti pubblici e loro efficacia, dimostrabile con un'analisi valutativa attenta prima e dopo l'intervento. Proprio questo è il cammino indicato dalla Commissione UE per l'utilizzo dei fondi strutturali e che può essere esteso alla concessione di una molteplicità di finanziamenti, rafforzando il principio di sussidiarietà tra amministrazioni centrali e locali. Infine, il terzo strumento è costituito dal rafforzamento dei sistemi di premialità che si sono rivelati efficaci in molti casi nell'innalzare la qualità e migliorare l'organizzazione della Pubblica Amministrazione centrale e locale.

* * *

Il governo delle politiche è fondamentale e non è neutrale al loro successo. Lo dimostra con chiarezza l'esperienza dei fondi comunitari. Il confronto internazionale mostra che il nostro Paese, forse insieme alla Grecia, è quello con maggiori problemi da risolvere. Questa difficoltà risiede nella complessità dei processi decisionali e nella limitata qualità che caratterizza l'azione amministrativa. Rispetto agli altri Paesi europei l'Italia sconta una maggiore difficoltà di coordinamento tra le diverse amministrazioni, dovuta non solo alla debolezza dei numerosi livelli locali coinvolti, ma anche ai livelli nazionali meno capaci di indirizzare e sostenere le politiche di sviluppo. Occorre un forte coordinamento centrale, il quale non deve sostituirsi all'autonomia delle singole amministrazioni, ma deve assicurare gli indirizzi complessivi della programmazione. Inoltre, nel caso del sistema dei controlli e

verifiche, sicuramente la centralizzazione in molti Paesi di nuova adesione all'UE ne ha favorito l'efficienza e l'unitarietà nell'interpretazione dei regolamenti, mentre la nostra frammentazione tra molti centri decisionali, poco coordinati dall'Amministrazione centrale, accresce le possibilità di errore. La lezione che viene dall'esperienza dei fondi strutturali è chiara, ed il Comitato Mezzogiorno partecipa attivamente al dibattito sulle caratteristiche che deve assumere una nuova strategia di intervento e sull'opportunità che essa superi frammentazioni e particolarismi privilegiando una logica di sistema e di interregionalità.

In particolare, coerentemente con questa impostazione, gli imprenditori meridionali sottolineano la necessità di superare un approccio esclusivamente regionale e soprattutto di concentrare le risorse su pochi, ma selezionati obiettivi strategici: dalla ricerca e innovazione al capitale umano, dalla creazione di moderne reti infrastrutturali materiali e immateriali all'efficienza energetica, dall'ambiente alla semplificazione su base automatica delle misure di sostegno degli investimenti.

A questa impostazione è strettamente connessa la proposta di Confindustria di procedere a una scrupolosa riprogrammazione delle risorse disponibili per il periodo 2007-2013 attraverso l'istituzione di una Cabina di regia che, coordinando l'azione pubblica per il Sud, favorisca una coerenza maggiore tra le politiche ordinarie di "cittadinanza", quelle aggiuntive e i necessari interventi di regolazione dei Servizi Pubblici Locali. Questa regia centrale può mettere Governo e Regioni nella condizione di selezionare e concentrare i fondi sulle priorità condivise. La definizione di priorità e criteri di intervento dovrebbe essere aperta al contributo delle parti economiche e sociali.

Da parte sua, Confindustria, attraverso la costituzione di un apposito Osservatorio sui fondi strutturali per il Sud, si impegna a monitorare l'andamento quantitativo e qualitativo della spesa e dei progetti in corso di approvazione sul territorio.

A poco meno di quattro anni dalla fine dell'attuale ciclo di programmazione, è possibile e necessario, come ha osservato la Svimez, *"identificare, dare evidenza e visibilità, nell'ambito di obiettivi chiave di grande rilevanza, ad alcuni specifici progetti... che possano rappresentare e tradurre in maniera chiara le priorità strategiche indicate nei Programmi operativi, regionali e nazionali, ed avviarne immediatamente la realizzazione con un calendario stringente, da sottoporre a stretta sorveglianza"*

* * *

Nel riprogrammare le disponibilità finanziarie per il 2007-2013 sugli obiettivi strategici prima richiamati andrà innanzitutto considerata l'importanza del superamento del gap infrastrutturale per il quale nelle quattro regioni dell'obiettivo Convergenza saranno disponibili 6,9 miliardi di euro tra fondi europei e cofinanziamento nazionale.

I ritardi sono infatti diffusi a tutte le tipologie di infrastrutture: da quelle più classiche - acqua, energia, ambiente – a quelle più moderne, come la diffusione di internet e della banda larga. Gli ultimi dati dicono che degli 8 milioni di chilometri di cavi ottici presenti in Italia, solo un quarto sono nel Mezzogiorno. L'accesso a internet è presente nel 35% delle famiglie meridionali, dieci punti in meno di quelle centro settentrionali: il *personal computer* è posseduto da poco più del 53% delle famiglie del Centro-Nord e dal 45% di quelle meridionali.

Se è vero che le nostre criticità logistico-infrastrutturali derivano da una situazione di congestione nella parte settentrionale del Paese e dall'isolamento geo-economico del Mezzogiorno, bisognerà sfruttare il vantaggio del Sud nelle rotte Far East ed Europa con una strategia che investa tutte le articolazioni del territorio nazionale e che costituisca uno dei punti principali della riprogrammazione da realizzare nell'ambito del coordinamento della Cabina di Regia.

L'orientamento di fondo dovrebbe essere quello di migliorare al tempo stesso la qualità dei progetti e l'efficienza della loro realizzazione. Nel settore dei trasporti, in particolare, gli interventi dovrebbero comprendere:

- le dorsali autostradali e ferroviarie tirrenica ed adriatica;
- gli snodi portuali, interportuali ed aeroportuali per la logistica integrata;
- i sistemi integrati dei trasporti delle aree metropolitane.

La selezione progettuale dovrà essere guidata da criteri semplici, ma efficaci, che assicurino:

- la strategicità delle opere e interregionalità per connettere finalmente il Mezzogiorno in una rete intermodale nazionale ed europea, efficiente e funzionale;
- la fattibilità per consentirne l'avvio o il completamento in tempi certi;

- la disponibilità di un livello di risorse pubbliche adeguato alla programmazione, certo e continuo nel tempo, tale da assicurare la coerenza dell'intervento pubblico.

* * *

Non andrà trascurata l'importanza di portare a termine anche a livello regionale opere di medio-piccola dimensione immediatamente cantierabili: sarà così possibile garantire il rilancio del settore ed assicurare il necessario sostegno alle imprese operanti in questo comparto.

È appena il caso di accennare all'importanza che un sistema infrastrutturale moderno può avere per lo sviluppo di un settore portante dell'economia del Mezzogiorno come quello del turismo.

Nonostante le variazioni di segno positivo che si sono verificate di recente negli arrivi e nelle presenze, resta il fatto che le regioni meridionali non riescono ad esercitare sui turisti italiani e stranieri una forte capacità attrattiva, a causa di persistenti criticità strutturali ben rappresentate dalla scarsità di servizi e trasporti.

Si tratta di criticità che determinano, assieme ad altri fattori, una elevata concentrazione delle presenze (oltre il 70%) nel periodo giugno-settembre, nonostante condizioni climatiche che consentirebbero di estendere la stagione turistica a dodici mesi l'anno.

* * *

Centrale, in una strategia di rilancio dell'economia meridionale, è anche il tema della ricerca e innovazione. Nel nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 le risorse (fondi strutturali e cofinanziamento) destinate alle regioni dell'obiettivo convergenza sono pari a 7 miliardi di euro. Grazie a queste risorse occorre superare con forza l'isolamento e la chiusura relativa dei sistemi produttivi e di ricerca del Sud, ponendo ogni sforzo per collegare le competenze dei territori meridionali e creando reti di collaborazione nazionali e internazionali.

Qui l'obiettivo è quello di rendere stabile e consolidare l'incontro tra ricerca e mondo imprenditoriale, facendo leva sulle molte piccole e medie imprese meridionali che si sono esposte ai rischi della competizione riuscendo a internazionalizzarsi da sole o in rete con altre imprese, e su quei centri di ricerca pubblici e privati che al Sud hanno sperimentato e diffuso

innovazione raggiungendo livelli di eccellenza. Il Progetto Sud-Nord, nato su iniziativa di Diana Bracco e del Comitato Mezzogiorno, nasce proprio con l'obiettivo di creare sinergia e reti tra aree diverse del Paese, promuovendo lo sviluppo del Sud partendo dalle sue potenzialità.

* * *

In una strategia complessiva indirizzata al miglioramento delle condizioni di contesto, un ruolo non secondario dovrà essere assunto dal rilancio degli investimenti produttivi, fondato su strumenti totalmente automatici come il credito d'imposta, che non lasciano spazio ad espedienti e consentono di fatto una attenuazione del carico fiscale sull'impresa, premiando le imprese virtuose capaci di generare reddito e quindi con obblighi fiscali e contributivi da assolvere.

* * *

Un altro importante campo di intervento sarà quello dell'ambiente e dell'energia per il quale, tra il 2007 e il 2013, si dispone complessivamente di 6,5 miliardi (3 miliardi per l'energia) di fonte europea e di cofinanziamento.

La politica di coesione potrà finanziare interventi diretti nei settori dell'energia e dell'ambiente capaci di ridurre le emissioni e di promuovere un uso responsabile delle risorse. A patto però di superare blocchi e ritardi: dopo tre anni dall'avvio del nuovo ciclo di programmazione 2007-13, il programma interregionale dedicato alle energie rinnovabili ha preso il via con fatica ed è stata evitata la perdita di risorse solo facendo ricorso a strumenti di rapida rendicontazione, come il fondo di garanzia.

La promozione delle fonti rinnovabili, l'efficienza energetica, la gestione dei rifiuti in una logica industriale e gli investimenti di rete devono procedere di pari passo, in modo da agevolare il raggiungimento degli obiettivi con maggiore flessibilità e minori costi per il sistema Paese.

* * *

Tra le priorità vanno inclusi il miglioramento e la valorizzazione delle risorse umane, obiettivi per i quali si dispone di oltre 4,7 miliardi di euro di fondi europei e di cofinanziamento nazionale, di cui 2,3 miliardi destinati all'istruzione. Andranno riviste le priorità, limitando al massimo la commistione con interventi di tipo assistenziale.

.....

Gli sforzi congiunti della politica aggiuntiva e di quella ordinaria dovranno essere rivolti a colmare i divari tra Nord e Sud Italia nella qualità dell'istruzione – crescenti nel corso del ciclo di vita - che riguardano tutti i livelli di studio. Non bisognerà perdere di vista il fatto che le misure di *policy* che hanno puntato ad innalzare l'offerta di competenze da parte dei nuovi entranti sul mercato del lavoro hanno finito per accrescere il livello di *educational mismatch*, tra qualità dell'offerta di lavoro e competenze richieste dalle imprese. Ogni sforzo andrà, pertanto, diretto a facilitare l'inserimento lavorativo e a rafforzare la riqualificazione dell'offerta (istruzione, formazione, università).

* * *

Un impegno non minore deve essere rivolto ad un'attuazione più efficace possibile dei cosiddetti PAR regionali, finanziati dal FAS e in attesa di definitiva approvazione. Per il Mezzogiorno essi valgono complessivamente poco meno di 22 miliardi di euro, di cui 17 assegnati direttamente alle Regioni.

Nonostante alcuni “addensamenti” di risorse su talune priorità (ma il 45% dei fondi del PAR Calabria su energia e ambiente e il 30% delle risorse del PAR Campania sui sistemi urbani suscitano qualche perplessità), le prime analisi mostrano una estrema variabilità della destinazione delle risorse e la difficoltà di individuare opzioni strategiche coerenti con l'attuale momento di crisi.

È ancora ampia la frammentazione delle linee di intervento (mediamente una quarantina a Regione), mentre è quasi assente il concetto di interregionalità nelle scelte adottate, e risulta insufficiente il peso degli investimenti nell'accessibilità. Rispetto ad una media europea di investimenti nel settore dei trasporti vicina al 22% del valore dei programmi, tra le regioni meridionali della convergenza solo la Puglia e la Sicilia si avvicinano a questo valore, ma sempre restandone significativamente al di sotto (intorno al 19%), mentre largamente al di sotto si collocano Basilicata (12%) Calabria (14%), Campania (15%).

* * *

Un'importante opportunità da cogliere è poi quella del federalismo fiscale. Dal punto di vista del Mezzogiorno la sfida va affrontata guardando ai benefici che ne possono derivare, prima che agli effetti negativi.

Si tratta di un processo che dovrà essere definito in dettaglio con i decreti attuativi, e avrà naturalmente effetti territoriali molto diversificati, che si faranno sentire soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno, in particolare quelle più piccole

L'avvio del federalismo fiscale deve essere l'occasione per un ripensamento complessivo, ed accompagnarsi ad un taglio netto delle spese, frutto della guerra alle duplicazioni, alle sovrapposizioni ed agli sprechi. E poiché l'obiettivo di promuovere la convergenza economica del Mezzogiorno resta fondamentale, il federalismo fiscale può davvero essere l'occasione storica per restituire efficienza alla gestione delle risorse pubbliche al Sud (commisurando la spesa sui costi standard delle gestioni più efficienti, anziché sulla spesa storica), ma anche per introdurre meccanismi perequativi (come la fiscalità di vantaggio) capaci di promuovere lo sviluppo imprenditoriale proprio nelle regioni meridionali.

* * *

Il Sud ha in sé le risorse e la forza per uscire dalla situazione di stallo in cui si trova da troppo tempo. Se questa rinascita ha dei protagonisti, questi sono proprio gli imprenditori che da tempo indicano con convinzione la direzione di un profondo cambiamento segnato dal desiderio di passare dalla cultura della rassegnazione alla cultura della responsabilizzazione. Occorre, tuttavia, lavorare con impegno, affinché il contesto permetta alle imprese del Sud di emergere rendendole maggiormente competitive. Le risorse economiche per mutare le condizioni del Mezzogiorno ci sono. Bisogna ora vigilare con la forza delle proposte e delle idee affinché l'occasione dello sviluppo non vada, ancora una volta, sprecata.

