

GIAN PAOLO MANZELLA

POLITICHE PER LE “AREE SOTTOUTILIZZATE”

E CONTRASTO AL DECLINO*

in corso di pubblicazione in:

ASTRID – Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese – a cura di Luisa Torchia e Franco Bassanini – Passigli editore – Firenze 2005

1. Il Mezzogiorno tra intervento ordinario e allargamento.

Per le sue discontinuità quella dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno è un'area in cui si è effettivamente compiuto il passaggio della 'linea d'ombra' tra Prima e Seconda Repubblica. A partire dal 1992, vero e proprio anno di snodo, si registrano, infatti, cambiamenti che la disegnano con contorni nuovi, molto diversi da quelli precedentemente avuti.

Il primo di essi concerne gli assetti istituzionali. Con la fine della Cassa per il Mezzogiorno, e la lunga agonia dell'Agensud, si chiude una pagina caratterizzante del diritto pubblico italiano e dell'intera vicenda economica del dopoguerra. All'intervento straordinario si sostituisce - dopo un'interruzione dalle gravissime conseguenze sul piano economico - il sistema di intervento ordinario che va sotto il nome di “Nuova programmazione” e che promuove, a partire dal 1998, un'azione di ammodernamento dell'azione pubblica per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate.

Il secondo, cruciale, cambiamento è la più decisa integrazione tra l'attività di promozione economica condotta al livello nazionale e quella europea. La politica di investimento coinvolge tutte le amministrazioni - dal livello comunale, incaricato della progettazione e dell'attuazione, sino a quello comunitario, titolare del potere di fissare metaregole - con un effetto di vertebrazione dell'intero sistema¹. Vi è, poi, la modifica legata all'utilizzo dei fondi comunitari della nuova generazione in

* Nel preparare uno scritto su una tema di tale ampiezza, oltre a quelli dei componenti il gruppo di lavoro di Astrid, l'a. ha potuto avvalersi dei commenti critici e dei consigli di molti osservatori 'del' Mezzogiorno e di operatori 'nel' Mezzogiorno: tra gli altri vorrei qui ricordare Alessandro Aronica, Luca Bianchi, Andrea Freschi, Stefano Prezioso, Grazia Servidio. L'assunzione di responsabilità, anche in considerazione della diversità delle opinioni ricevute, non è assolutamente rituale: sono effettivamente dell'autore le affermazioni contenute nel lavoro e non impegnano in alcun modo nè gli interlocutori di questi mesi, nè l'istituzione presso cui egli presta la propria attività lavorativa. A tutti, istituzione compresa, va comunque il mio ringraziamento.

¹ L'80% delle risorse è gestito dal livello regionale; i progetti sono presentati per lo più da soggetti di livello sub-regionale; l'amministrazione centrale mantiene un ruolo di fissazione delle regole generali applicabili e di coordinamento; l'Unione

chiave non esclusivamente finanziaria. Attraverso l'inserimento dei c.d. meccanismi di premialità – che legano la concessione delle risorse all'adozione di determinati comportamenti amministrativi – e l'attenzione che essi impongono all'attività di monitoraggio e valutazione, i fondi strutturali si vanno progressivamente configurando come strumenti capaci di modificare gli assetti, organizzativi e funzionali, dell'amministrazione nazionale e di indurre la progressiva "europeizzazione" [Graziano 2002, 80; Viesti – Prota 2004, 137].

Il terzo elemento di cesura con la precedente esperienza si lega, infine, ai rapporti tra amministrazione centrale ed amministrazioni regionali e, più in particolare, all'innesto delle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno nelle trasformazioni in senso federalista intervenute nell'ordinamento nazionale. Un passaggio che ha eroso il monopolio del centro nell'allocazione delle risorse - tipico dell'intervento straordinario - ed ha contribuito a modificare i termini dei rapporti politici tra il livello locale e quello centrale.

Se, dunque, il quadro istituzionale di riferimento è profondamente mutato, la questione di uno sviluppo insufficiente dell'area meridionale del Paese d'Italia non solo rimane fermamente sull'agenda pubblica ma ne interseca, oggi, una seconda. Nel dibattito più recente ricorre, infatti, un'impostazione che afferma la centralità dello sviluppo del Mezzogiorno nella questione del declino nazionale, e che pone esplicitamente in rilievo l'impossibilità per il nostro Paese, di mantenere - o riprendere - il suo ruolo nell'economia mondiale senza il superamento del suo assetto duale².

E' un'impostazione condivisa, ma la risposta che il sistema politico offre ad essa è insufficiente. Mentre tale centralità risalta nei contenuti dei documenti di programmazione economica e finanziaria degli anni più recenti - ed è presente in un discorso che vede maggioranza ed opposizione concordi - al momento delle scelte è possibile cogliere un'attenzione intermittente³. Il Mezzogiorno, insomma,

Europea "fissa meta-regole che servono ad assicurare a ogni paese dell'Unione che l'attuazione da parte di ognuno di essi di politiche pubbliche (...) non riduca l'efficacia delle politiche degli altri paesi" [Barca, 2004].

² Oltre a quella, continua sul punto sin dal suo discorso di insediamento, del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, sono diverse le voci che si sono fatte interpreti di questo legame. Vanno, infatti, in questo senso le recenti osservazioni del governatore della Banca d'Italia, secondo cui il Mezzogiorno rappresenta una "riserva potenziale" che "può ancora costituire una grande occasione di sviluppo per l'Italia intera" [Fazio 2004]; gli interventi delle organizzazioni sindacali e delle parti sociali, che negli ultimi accordi, con cadenza periodica, hanno sempre posto in primo piano la necessità di un intervento mirato alle esigenze del Mezzogiorno [Patto per l'Italia 2002; Accordo per lo sviluppo 2003]; i riferimenti a quest'area del Paese contenuti nel discorso di insediamento della nuova guida della Confindustria e nelle prime prese di posizione del suo Presidente [Cordero di Montezemolo 2004]; sino al recente accordo siglato tra le parti sociali nel Novembre 2004 - il "Progetto Mezzogiorno" - diretto a suggerire al governo l'adozione di specifiche politiche per la crescita dell'area meridionale del Paese [Progetto per il Mezzogiorno 2004].

³ Per un esempio del discorso condotto dall'opposizione sulla politica meridionalista si v. R. Barbieri [2003].

sembra entrare in agenda solo in alcuni momenti, per scivolarne poi fuori quando il confronto con gli interessi diviene più serrato⁴.

Un sistema di azione amministrativa in cambiamento, una performance economica ancora insufficiente al contrasto del declino, un'attenzione politica che non mostra la continuità necessaria ad affrontare temi di lunga durata: questi gli elementi che si presentano all'osservatore e che spostano la riflessione sulle modalità dell'azione pubblica nelle aree sottoutilizzate e sul miglioramento del suo livello di efficienza.

E' questa l'ottica con cui questo contributo si propone l'esame dei principali cambiamenti intervenuti nell'azione pubblica a favore del Mezzogiorno: cercando di collocarli nell'ambito della riflessione più ampia condotta nel volume e diretta all'esame delle cause della insufficiente *performance* amministrativa ed economica del Paese ed ai modi per migliorarla. Il lavoro si articola in tre sezioni. Nella prima si ripercorre il discorso meridionalista dell'ultimo decennio e si passano in rassegna, in forma necessariamente sintetica, le principali innovazioni introdotte nell'ambito della "Nuova programmazione". La seconda sezione è dedicata all'individuazione di alcuni nodi problematici emersi in sede di attuazione del nuovo assetto e delle aree in cui più urgente appare un miglioramento della qualità della azione pubblica. La terza sezione si occupa di indicare alcune tra le principali opzioni disponibili in termini di indirizzo.

Così schematizzata l'organizzazione dello scritto, è opportuno farlo precedere da due avvertenze.

La prima si ricollega al momento storico che vive l'Unione Europea e, con essa, il meridione d'Italia. L'allargamento ha già avuto - e sempre più avrà - ripercussioni sulle scelte della politica europea. All'asse Nord-Sud - vera e propria direttrice costituzionale dell'Unione sin dai lavori della Conferenza di Messina del 1955 - si sovrappone oramai un asse orizzontale rivolto ad Est: lo segnala la focalizzazione dell'attenzione comunitaria sui paesi di nuova adesione in vista del processo di allargamento; lo rendono inevitabile le dinamiche dell'economia, che conducono ad un processo di delocalizzazione destinato ad assumere, in futuro, dimensioni sempre maggiori.

Circostanze, queste ed altre, che debbono comportare una precisa modifica del modo in cui il Mezzogiorno si è guardato nel contesto comunitario. Non deve sfuggire come, in pochi anni, tutto sia cambiato: come il meridione del Paese sia passato dal non avere concorrenti nell'allocazione di risorse comunitarie, ad essere circondato da altri 'Mezzogiorni', spesso più capaci di tradurre in attuazioni concrete le indicazioni e le possibilità offerte dall'Unione. Tutte dinamiche che nella prospettiva

⁴ Il dato che, più di ogni altro, è rivelatore di tale stato di cose è costituito dal mancato rispetto, da parte dell'esecutivo, dell'impegno di destinare almeno il 45% delle risorse pubbliche in conto capitale al Mezzogiorno. Sul punto si v. infra,

dell'allargamento sono destinate ad approfondirsi e che - senza un rapido e qualificato miglioramento della performance socio-economica e laddove non siano colte le opportunità derivanti dalla nuova centralità meridionale in un bacino del Mediterraneo oramai crocevia del commercio mondiale - introducono rischi di marginalizzazione. Uno degli esiti di cui è possibile intuire i contorni è, infatti, la cristallizzazione di questo assetto; con un'Unione che - impegnata essa stessa in una lotta per la sopravvivenza del proprio modello socio-economico - potrà diminuire la propria attenzione sulle aree periferiche che non riescono a divenire parte integrante delle dinamiche di sviluppo europee.

Accanto a questa avvertenza, legata alle evoluzioni future della politica comunitaria, ve ne è una seconda che, rivolta al passato, è di opposto carattere. Quello della 'questione meridionale' costituisce uno dei temi - più probabilmente 'il' tema - che accompagna l'intera storia del nostro Paese. E' sufficiente rileggersi uno studio di Massimo Salvadori del 1960, *Il mito del buongoverno*, per ricordare - in un *flash-back* che lascia più di un'inquietudine - come si tratti di questioni che hanno occupato intelligenze e passioni, amministrative e politiche, negli ultimi trent'anni; come "a parlare di Mezzogiorno si scopre che c'è sempre un passato che si rispecchia immediatamente nel presente" [Barucci 2003, 18]. Un dato di cui si deve tenere conto al momento in cui si valutano risultati e si profilano proposte. Se non altro per trarre qualche insegnamento dalle esperienze pregresse e fornire ai tentativi di riforma i tempi adeguati per poterne verificare l'effettiva qualità.

2. Dieci anni di trasformazione 'a singhiozzo': accelerazioni e freni dei processi di cambiamento.

L'economia meridionale è cresciuta, nell'ultimo decennio, più di quella del centro-nord. C'è stata, a partire dal 1993, un'inversione del divario di crescita con l'economia dell'area del centro-nord del Paese⁵.

E' un dato positivo che, tuttavia, ne nasconde altri. Non solo esso è parzialmente spiegato dal rallentamento dell'economia settentrionale ma il dato complessivo copre un andamento irregolare di tale processo. Quest'ultimo, guardato più da vicino, mostra, nell'ultimo decennio, due fasi molto distinte.

La prima è quella che immediatamente segue la fine dell'intervento straordinario. E' la metà degli anni novanta, dopo la crisi di inizio decennio, quando si registrano segnali positivi nell'economia meridionale. E non solo sul piano quantitativo. Si ponevano in rilievo cambiamenti importanti nella qualità della crescita: l'affermarsi di una nuova vivacità imprenditoriale; il successo

paragrafo 3.

⁵ Tra il 1995 ed il 2003 la dinamica del PIL meridionale è stata mediamente superiore di 3 decimi a quella del Centro-

di industrie ad alta tecnologia capaci di sviluppare rapporti di *partnership* con le Università; l'apparire di distretti con similitudini con quelli del centro-nord; una maggiore apertura ai mercati esterni [Bodo-Viesti 1997].

E' sulla spinta di questi risultati economici positivi - coincisi con l'emergere di una nuova classe politica di livello locale, il 'risveglio' di molte delle comunità cittadine meridionali ed i successi nella lotta alla criminalità - che si registrava, almeno in parte degli osservatori, un clima di entusiasmo intorno alla "questione meridionale". Molto concretamente si diffuse l'opinione che, finalmente, la sua soluzione fosse, se non alla portata, almeno possibile. Sono questi gli anni delle ipotesi di crescita superiori alla media italiana ed europea e capaci di riallineare l'economia meridionale a quella settentrionale nel medio periodo; dei gemellaggi tra le imprese del nord ed i territori del Mezzogiorno; dei tentativi di replicare l'esperienza dei distretti industriali attraverso gli strumenti della programmazione negoziata [DPEF 1998-2000, 62; DPEF 1999-2001, 86]. E' un momento in cui l'attenzione politica sul Mezzogiorno - legata anche alle personalità del primo ministro e del ministro del tesoro del tempo - è continua.

E non è un caso che sia questo il clima in cui si è operata quella profonda trasformazione degli assetti istituzionali e degli strumenti di intervento pubblico a favore del Mezzogiorno che va sotto il nome di « Nuova Programmazione » e che si configura come la risposta istituzionale a tale vivacità; come il tentativo di definire un assetto in grado di soddisfare le richieste che provenivano sia dall'alto - con un'Unione Europea che approfondiva il suo intervento di politica regionale - sia dal basso - con amministrazioni territoriali sempre più direttamente responsabili di fronte alle loro comunità.

E' un cambiamento profondo, che rivoluziona un modo di intervento nelle aree sottoutilizzate rimasto ancorato "ad alcune idee-guida che purtroppo (erano) rimaste immutate negli ultimi trent'anni" [D'Antonio 1994, 445]. Al modello centralista si sostituisce un'organizzazione multilivello in cui, dando origine ad una gestione condivisa della funzione, si sviluppano rapporti di collaborazione tra le amministrazioni interessate avvalendosi di strumenti della tradizione del federalismo amministrativo⁶. Organo centrale del processo di redistribuzione e cinghia di trasmissione tra Unione Europea e livello nazionale e sub-nazionale diviene il Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia (in seguito anche "DPS") che, nei fatti, si configura

Nord; la prima volta che questo accade per un periodo di tempo così esteso nel dopoguerra [DPS 2004, XII].

⁶ E' questa un'area in cui si è assistito al proliferare di strumenti di tipo formale ed informale: accordi di programma quadro ed intese, attraverso i quali si governa la distribuzione di risorse e la loro finalizzazione agli investimenti, ma anche i comitati di sorveglianza, organi previsti dai regolamenti in materia di fondi strutturali, che permettono ai livelli amministrativi interessati ed alle parti sociali di intervenire nel processo di 'adattamento continuo' nel quale si risolve un programma di investimento complesso e di lunga durata.

come il capofila di una rete di amministrazioni regionali - dotate di uffici di programmazione comunitaria e di nuclei di valutazione con forti tratti di omogeneità [Marchesi 2001].

Non è la sola novità. Analogo distacco rispetto alle passate esperienze si ha in ordine all'orizzonte strategico dell'intervento pubblico. Sotto un primo profilo per l'attenzione all'*institutional building* - e, cioè, alla qualità ed al grado di efficacia delle amministrazioni pubbliche interessate. Un obiettivo che viene perseguito stimolando la concorrenza tra le diverse amministrazioni - e, in particolare, condizionando l'erogazione di parte delle risorse finanziarie all'ottenimento di risultati valutati secondo parametri obiettivi e attivando forme di controllo indiretto sul livello politico⁷. Sotto un secondo profilo, in linea con le indicazioni europee, l'orientamento che si afferma è quello di un'azione di sostegno al contesto piuttosto che direttamente alle realtà produttive. Un cambio di strategia che, nel caso meridionale, trova specifici elementi giustificativi nello scarso livello dei beni pubblici prodotti e nella tradizionale dipendenza dell'impresa dai sussidi finanziari pubblici.

Questo assetto innovativo, disegnato in un clima di vivacità economica e di rinnovamento amministrativo, si trova ad affrontare, negli anni più recenti, una situazione profondamente mutata. A guardarla oggi, quando ci troviamo nel pieno della seconda fase dell'intervento ordinario, la fine degli anni novanta appare un periodo lontano e diverso, a cui si è progressivamente sostituito un clima di maggiore prudenza: fatto di ipotesi di crescita meno ambiziose e di una maggiore gradualità nelle ipotesi di sviluppo⁸; della constatazione di una situazione di contesto che non ha mostrato sufficienti segnali di miglioramento⁹; di 'retromarce' delle imprese settentrionali dalle proprie scelte localizzative

⁷ Un passaggio tanto più importante perché configura una scelta che qualifica la politica di coesione nazionale a livello europeo. Se, infatti, la premialità è prevista dai regolamenti in materia di fondi strutturali, è solo a livello interno che si sono incrementate le risorse interessate dall'esercizio, affiancando alla riserva comunitaria una riserva nazionale, distribuita sulla base di ulteriori criteri di modernizzazione amministrativa, per un totale del 10% del QCS [DPS 2004b)]. Si ricorda come i meccanismi di premialità condizionino l'erogazione di risorse finanziarie alla tenuta di specifici comportamenti - il rafforzamento dei soggetti interessati alle altre componenti dell'attività di redistribuzione, la modernizzazione dei quadri regolamentari in settori strategici per il corretto utilizzo delle risorse comunitarie, la focalizzazione delle risorse - così creando una competizione tra amministrazioni in ordine all'efficacia dell'attuazione amministrativa [Brezzi - Raimondo - Utili 2004].

⁸ Così alle ipotesi della fine degli anni novanta che si spingevano, nel caso ottimistico, ad ipotizzare una crescita superiore al 5% si sostituiscono indicazioni che collocano le possibilità di crescita al 2%. Da notare che, sul piano quantitativo, la crescita dell'economia meridionale registrata è ancora largamente insufficiente. Laddove essa dovesse permanere immutata, infatti, il divario economico attualmente esistente tra le « due Italie » non verrebbe colmato se non nel lungo periodo [Faini 2003].

⁹ Né indicazioni di segno diverso giungono dall'analisi di contesto. Il livello di dotazione infrastrutturale - sia esso relativo ad infrastrutture sociali, sia ad infrastrutture economiche - rimane, infatti, inferiore alla media nazionale [Svimez 2004, 468]. Ed anche dal punto di vista della condizione sociale il Mezzogiorno continua a presentare tratti peculiari rispetto al centro-nord; un tasso di lavoro irregolare più elevato, una situazione di povertà più diffusa, una maggiore disoccupazione, con punte particolarmente elevate nelle categorie più svantaggiate; sensibili differenze nei percorsi formativi tra le diverse aree del Paese. Elevata è, poi, l'insoddisfazione per quel che concerne l'operato della pubblica amministrazione

perché confrontate alle troppe difficoltà che ancora si frappongono al fare impresa nel Mezzogiorno; di una significativa ripresa del territorio da parte delle organizzazioni criminali. La politica per il Mezzogiorno si svolge, poi, in presenza di tre fattori estremamente condizionanti: il rallentamento dell'economia nazionale ed europea, i vincoli legati al raggiungimento degli obiettivi del Patto di Stabilità ed un ciclo elettorale caratterizzato da uno scontro politico molto polarizzato. Un diverso *aller du concert* delle politiche di sviluppo che spiega perché, anche nella documentazione ministeriale, si sia ricorsi all'espressione di "sviluppo frenato": a porre in rilievo un processo di crescita che, seppur c'è, ancora evidenzia marcate insufficienze [DPS 2003, 8; DPS 2004, IX, DPS 2005, XIII].

Insomma, se una "svolta" nel Mezzogiorno indubbiamente c'è stata, essa, parafrasando Giorgio Bodo e Gianfranco Viesti, non è stata "grande"¹⁰.

3. Istituzioni, risorse, contesto, politiche per l'impresa: quattro nodi della Nuova programmazione.

E' una situazione, quella che da ultimo si profila, che presenta il rischio di una marginalizzazione del Mezzogiorno in quella che si va configurando come una "nuova fase storica" dell'economia mondiale. Ed è proprio questo rischio, da valutare assieme alle indicazioni che sanciscono la centralità del Mezzogiorno nel contrasto al declino dell'economia italiana, che deve condurre ad un esame del funzionamento dell'assetto della "Nuova programmazione" ed all'individuazione di alcune delle criticità che esso ha evidenziato. E' seguendo questa impostazione che vengono in rilievo alcuni profili problematici dell'azione pubblica, che attengono agli assetti istituzionali, alle risorse, al contesto ed alla permanenza delle modifiche introdotte, alle scelte di politica industriale.

a) Gli assetti istituzionali.

Dopo un tempo di rodaggio amministrativo sufficientemente lungo, una prima conclusione è che il concreto operare della Nuova Programmazione abbia posto in rilievo l'esistenza di una questione di *governance*. Nella definizione e nell'attuazione del sistema di intervento ordinario - ed è una delle più evidenti lacune dell'assetto succeduto all'intervento straordinario - non sembra essersi prestata la dovuta attenzione alla costruzione di un quadro di comando efficace. Non solo le competenze in

meridionale, giudicata ancora lontana dagli standard europei, con gli inevitabili riflessi sulla complessiva efficienza economica del sistema e sul livello dei servizi pubblici offerto ai cittadini ed alle imprese meridionali [Confindustria 2004b].

¹⁰ Sul punto si vedano le considerazioni contenute nella versione aggiornata del Quadro comunitario di sostegno per le

materia sono suddivise tra le varie amministrazioni - sia in senso orizzontale, sia verticale e senza la previsione di meccanismi di raccordo adeguati - ma vi sono soggetti del diritto pubblico dell'economia (quelli vecchi ma specialmente quelli nuovi) la cui azione non è ancora chiaramente preordinata alle finalità di promozione dello sviluppo del Mezzogiorno. Basti osservare, per convincersene, quel che accade in un'area essenziale quale quella delle incentivazioni alle imprese in cui le competenze sono suddivise sia orizzontalmente (con il Ministero delle attività produttive) sia verticalmente con le amministrazioni regionali. Con il risultato di un assetto poco efficace: per il moltiplicarsi dei momenti di conflitto tra amministrazioni centrali che ispirano la propria azione a criteri non omogenei; per la difficoltà di definire orientamenti strategici comuni tra i vari soggetti titolari di competenze; per l'impossibilità, stante l'esiguità delle risorse loro assegnate, di configurare le amministrazioni regionali come effettivi soggetti decisori nell'area della politica industriale.

Emblematica, d'altra parte, la situazione dei rapporti tra il DPS ed i diversi attori pubblici coinvolti nel Mezzogiorno. E' questo il caso della società Sviluppo Italia che ancora presenta una missione che, al di là delle indicazioni programmatiche, appare poco definita, con il risultato di un'azione poco riconducibile ad obiettivi chiaramente esplicitati. Egualmente insoddisfacente è, poi, il collocamento nell'ambito della politica per il Mezzogiorno delle istituzioni finanziarie dello sviluppo - la Cassa Depositi e Prestiti a livello italiano e la Banca europea per gli investimenti a livello europeo; insufficienti, infine, i raccordi con soggetti quali il Formez che, in un disegno ancorato alla modernizzazione amministrativa, dovrebbero giocare un ruolo direttamente strumentale alle esigenze dell'amministrazione responsabile.

L'esito di maggior gravità di tale situazione è il peso sub-ottimale che viene a svolgere il DPS e la conseguente mancata focalizzazione dell'intera macchina dell'intervento pubblico verso le finalità di promozione dello sviluppo. Ed è sufficiente, per convincersene, l'annuale testimonianza delle difficoltà nel raccordare l'azione di investimento condotta dalle grandi imprese che il Ministero dell'economia controlla attraverso il Dipartimento del Tesoro - ANAS e Ferrovie dello Stato, su tutte - con le indicazioni programmatiche del Dipartimento [DPS 2004, XXV].

E' solo il segnale più evidente della questione di *governance* che si è indicata. Anche altri elementi cruciali del disegno organizzativo mostrano difficoltà: sia a livello centrale, sia a livello regionale. Il Cipe, in particolare per la commistione tra gli interessi di tipo politico e l'azione amministrativa si è rivelato, negli anni più recenti, come il luogo nel quale si sono scaricate le tensioni tra i ministeri di spesa e quello dell'economia. Ne è scaturita l'impossibilità per il Comitato di svolgere

regioni Italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006 a seguito della revisione di metà periodo, Dicembre 2004, p. 54 e ss..

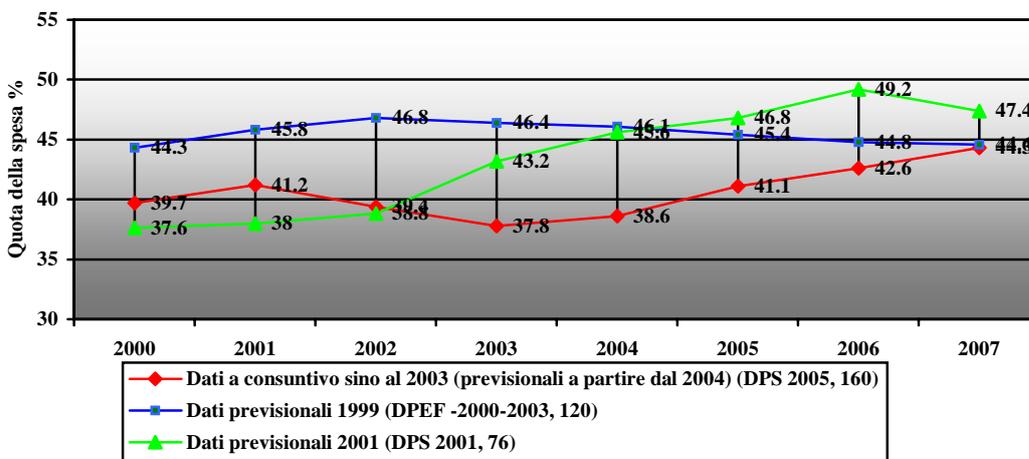
un ruolo efficace nella gestione dei processi di spesa, finendo spesso con il rappresentare un elemento sistemico di incertezza nella misura in cui alle approvazioni adottate non faceva seguito, se non con grave ritardo, l'effettiva concessione dei finanziamenti [Svimez 2004, 492].

D'altra parte anche le amministrazioni regionali non sembrano essersi potenziate secondo forme sufficienti ad assicurare piena attuazione alle indicazioni di modernizzazione che provengono dal centro. E se a livello apicale si riscontra una maggiore attenzione alla qualità delle pubbliche amministrazioni – è di particolare interesse il rinnovamento che ha riguardato le posizioni di vertice degli uffici preposti alla programmazione regionale ed ai rapporti con l'Unione Europea, con forme di *pantouflage* tra amministrazione nazionale e regionale – sembra assente un programma complessivo di formazione e reclutamento capace di allineare la qualità delle amministrazioni regionali all'ampiezza dei compiti che la "Nuova Programmazione" ha ad esse attribuito.

b) La questione delle risorse ed un federalismo fiscale inattuato.

Così individuati i principali profili problematici dell'assetto organizzativo, rimane da affrontare il secondo punto di criticità che si è posto in rilievo: quello costituito dalle risorse. Come indicato dal grafico – che raffronta i dati previsionali del 1998 e quelli del 2001 con quelli a consuntivo del 2004 - l'obiettivo di destinare il 45% della spesa pubblica in conto capitale al Mezzogiorno non è stato ancora raggiunto ed il differenziale tra le prospettive e l'effettiva realizzazione permane rilevante [DPS 2004, XX; Viesti 2004].

Quota della spesa in conto capitale dedicata al Mezzogiorno: previsioni e dati di consuntivo.



L'incapacità politica di destinare al Mezzogiorno la quota di risorse prevista è, tuttavia, solo il primo aspetto che può essere rilevato. Il secondo, considerata la sostanziale stabilità del livello di risorse destinato al Mezzogiorno nel periodo, è che i dati sembrano indicare come la crescita superiore al centro-nord registrata debba essere spiegata facendo ricorso a variabili diverse da quelle del solo impatto della spesa pubblica.

E, tuttavia, non c'è solo una questione di mero carattere quantitativo, che, pur scontando il dato percentuale, si potrebbe configurare come il naturale risultato di un clima di finanza pubblica restrittiva. A questa si aggiunge, infatti, l'indeterminatezza del quadro di finanza pubblica relativamente ai rapporti con le amministrazioni territoriali. Un quadro che produce incertezza in una politica, come quella di coesione, che vede nel livello regionale un attore fondamentale ed a cui contribuiscono, oltre agli estenuanti negoziati in sede di legge finanziaria, anche il ritardo che si riscontra nel processo di attuazione del federalismo fiscale, ed il "permanere di forti incertezze sulla funzionalità dei meccanismi di finanziamento e sui tempi di trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti ancora previsti nel bilancio dello Stato" [Corte dei Conti 2004, XI]. Una situazione che riguarda la complessiva realtà regionale italiana e che si colora, nel Mezzogiorno, di specifiche tonalità: di carattere finanziario e normativo¹¹.

c) Il contesto per l'effettività e la reversibilità dei processi di riforma.

Nel rendere più difficile l'attuazione amministrativa e più incerto il quadro finanziario, entrambi i profili rilevati penalizzano l'effettività di un disegno che ha nella modernizzazione amministrativa e, in particolare, nel rapporto con il livello regionale (e sub-regionale) un tassello essenziale. Da essi deriva, in primo luogo, una difficoltà nella progettazione degli investimenti e, secondariamente, un orizzonte di politica di sviluppo meno ampio ed esclusivamente legato alle risorse comunitarie.

Tali difficoltà, ed in particolare la prima, scaricano i propri effetti direttamente sul contesto: sono, infatti, gli interventi afferenti a quest'ultimo – quelli nell'area infrastrutturale, innanzitutto – a soffrire delle difficoltà delle amministrazioni meridionali nell'attività di programmazione, mentre di

¹¹ Per quel che riguarda il profilo finanziario la specificità si lega ai profili penalizzanti dell'attuale legislazione - il d.lgs. 56/2000 e la sua disciplina attuativa - che finiscono con il pesare, determinando una sistematica contrazione delle risorse a loro disposizione, sulle regioni meridionali [Zanardi 2004, 144]. Una situazione che ha contribuito all'emergere di situazioni di bilancio - legate anche alle difficoltà/incapacità di controllo della spesa sanitaria - che hanno condotto ad un aumento del debito sulla cui sostenibilità si appunta l'attenzione della Corte dei conti e dalle agenzie di rating internazionali [Corte dei conti 2004; Standard & Poor's, 2004]. Dal punto di vista normativo, invece, la specificità si lega al fatto che gli istituti delle "iniziative speciali" e delle "risorse aggiuntive" previsti all'art. 119 Cost. e che si configurano come lo strumento giuridico di un intervento 'speciale' dello Stato, non sono stati ancora oggetto di disciplina.

tali difficoltà si beneficiano i progetti meno articolati, con il risultato di una penalizzazione delle aree di spesa in cui maggiormente necessario sarebbe l'intervento.

D'altra parte il ritardo nell'attuazione del programma di intervento ed un suo livello qualitativo inferiore alle attese, introducono l'ulteriore rischio di una caduta di tensione rispetto all'intervento pubblico e di un'insufficiente metabolizzazione a tutti i livelli dell'amministrazione dei cambiamenti impressi con il disegno strategico della Nuova programmazione.

In questo quadro l'assenza di quella che potrebbe definirsi la 'massa critica del cambiamento amministrativo' capace di fungere da traino rispetto all'insieme delle amministrazioni interessate sempre più si profila come un aspetto critico dell'intero programma di sviluppo. Si tratta di un dato di particolare gravità. E non solo per le conseguenze, immediate, in termini di attuazione del disegno, quanto per le ricadute nel lungo periodo. Tale stato di cose apre, infatti, vasti spazi alle forze 'ritardatrici' ed agli interessi costituiti per condurre un'azione di contrasto alle innovazioni introdotte e introduce rischi di reversibilità dei processi di riforma avviati. Per la stabilizzazione di questi ultimi, infatti - che oggi ancora appaiono 'calati dall'alto', grazie all'azione di promozione svolta dall'amministrazione centrale - è cruciale la loro piena 'appropriazione' da parte del livello amministrativo territoriale.

d) Un intervento a favore dell'industria senza una politica industriale.

D'altra parte, gli elementi rilevati - un'amministrazione ancora debole nonostante le innovazioni introdotte e risorse insufficienti - rifluiscono sul funzionamento di quello che ancora si configura come il principale strumento di promozione dello sviluppo: l'incentivo finanziario.

Sotto un primo profilo perché l'azione di ausilio finanziario pubblico si è svolta nell'assenza di indirizzi strategici chiaramente definiti. La questione dell'aiuto all'impresa meridionale non è stata cioè affrontata, se non marginalmente, con l'obiettivo di colmare le deficienze strutturali del sistema industriale italiano evidenziate nel saggio di Faini e Guagliarducci. Complice anche la *querelle* costituzionale relativamente agli ambiti di competenza, si è così assistito ad un'attività di incentivazione poco qualificata sotto il profilo qualitativo e, soprattutto, slegata da un quadro strategico condiviso ed ancorato alle questioni 'd'interesse nazionale' - dalla ricerca, all'innovazione, all'internazionalizzazione. Sostanzialmente dimentichi del legame tra le due dimensioni non si è, cioè, pensato al Mezzogiorno in un'ottica anti-declino.

Ed in assenza di un chiaro disegno strategico, la difficoltà è stata anche degli strumenti di intervento. Nessuno dei tre tipi è stato immune da critiche. Nonostante il suo progressivo raffinarsi il

sistema basato sulla l.n. 488 viene ritenuto ancora troppo ancorato all'assorbimento piuttosto che alla selettività [Viesti, 2003; in senso contrario, invece, Pellegrini, 2002]. Sul credito di imposta hanno pesato considerazioni di ordine politico prima e di carattere finanziario poi. E se ciascuno dei due strumenti ha dei sostenitori non sembrano esservene rispetto alla programmazione negoziata che registra – in termini quantitativi e qualitativi - il più evidente ritardo rispetto agli obiettivi prefissati [Rossi 2002, 35]: i contratti d'area sono lentamente scivolati nel dimenticatoio; i patti territoriali hanno visto tradita la loro missione originaria, sia per il fatto di interessare quasi l'intero territorio meridionale sia per il loro caratterizzarsi come contenitori di iniziative singole piuttosto che come momenti di stimolo di processi simil-distrettuali; né, d'altra, parte sembra si sia riusciti nel tentativo di configurare strumenti effettivamente capaci di attrarre imprese dall'estero. Emblematico, sul punto, il processo conosciuto dai contratti di programma: da un lato per il progressivo 'sfarinamento', che li ha trasformati in strumenti di incentivazione diretti ad una pluralità di interventi tra loro collegati, piuttosto che di singoli investimenti di grandi dimensioni; e, d'altra parte, per la loro limitata capacità di attrarre imprese dall'estero [Ministero delle attività produttive 2003, 4]¹².

Per come è venuto definendosi l'assetto delle competenze in materia, le iniziative condotte dal livello regionale non sembrano d'altronde poter supplire a queste inefficienze. E questo sia per la modestia delle risorse ad esso affidate, sia perché le scelte condotte si caratterizzano per un tenore sostanzialmente conservatore. Al di là delle indicazioni dei documenti di programmazione hanno, infatti, trovato attuazione le norme di ausilio finanziario più rodute, mentre sono rimaste inevase le indicazioni, anche di livello comunitario, che auspicavano un maggior ricorso alla finanza innovativa [Ministero delle attività produttive 2004, 75].

Il risultato è un sistema monco: in cui né il piano nazionale - in cui è venuta meno, negli anni, l'auspicata razionalizzazione della legislazione di ausilio costruita attorno alla l.n. 488/92 -, né quello regionale - costretto da una questione di risorse e dalla scarsa innovazione amministrativa - hanno condotto ad un'azione pubblica efficace. Con il risultato di un intervento incapace di orientare effettivamente le scelte imprenditoriali, allineato agli interessi e che ha finito con il ripercorrere i difetti tipici del sistema nazionale, con il proliferare di una molteplicità di norme, sia a livello nazionale che regionale.

¹² Si è, in particolare accresciuta la quota dei contratti che riguardano consorzi di imprese di piccola e media dimensione che rappresentano, oramai, oltre il 50% dei nuovi contratti. Anche da questo stato di cose è scaturita la necessità - sentita in particolare, negli ambienti industriali - di dar vita ad un nuovo strumento finanziario, il "contratto di localizzazione", la cui operatività è, tuttavia, allo stato, ancora tutta da verificare.

4. Per sciogliere i nodi: obiettivi e linee di intervento.

Diversi, dunque, i profili di inadeguatezza che il concreto operare del sistema dell'intervento pubblico ha mostrato in questi anni e che portano a suggerire alcuni possibili interventi di modifica. Nel farlo vi è una chiara indicazione di marcia: quella rappresentata dalle indicazioni strategiche relative al nuovo periodo di programmazione che portano insieme la politica di coesione con gli indirizzi sanciti a Lisbona e Goteborg. Rispetto al passato, vi è, tuttavia, un cambiamento da considerare. Nella fase attuale, la prospettiva europea deve avere l'effetto di rendere ancora più incisiva, sul versante dell'ordinamento interno, l'azione a favore dello sviluppo delle aree sottoutilizzate del Paese. Vi deve, insomma, essere la precisa consapevolezza che se l'ancoraggio europeo rimane un dato essenziale per ogni politica di sviluppo la forza di quest'ultimo deve essere oramai trovata all'interno del nostro ordinamento: sia per le inevitabili restrizioni in termini di risorse che il nostro Paese subirà dopo il completamento del processo di allargamento, sia per l'esistenza di una concorrenza internazionale sempre più aggressiva. L'Europa, insomma, da sola non arriva¹³.

a) Un quadro istituzionale rinnovato.

Ed è giustamente sulla base di questa premessa che un'attenzione prioritaria deve essere rivolta all'assetto organizzativo. Come posto in rilievo dall'analisi comparata dei diversi sistemi europei della coesione, autorevolezza ed autonomia del soggetto decisore sono elemento costante delle storie di successo [La Spina 2003, 178]. E' un'indicazione che deve guidare ad un rafforzamento del DPS. Il Dipartimento deve, cioè, poter esercitare con effettività il ruolo di soggetto titolare del coordinamento dell'azione pubblica in materia di sviluppo.

Con questo obiettivo, il profilo più urgente è, forse, costituito dal miglioramento dell'attività del CIPE. Da un lato questa è attualmente affidata a criteri organizzativi scarsamente comprensibili, con una testa politica rappresentata da un viceministro diverso da quello cui è affidata la gestione amministrativa del comitato. Nella prospettiva di progressiva integrazione dell'attività programmatoria di livello nazionale e comunitario cui si è accennato, specifica attenzione deve essere poi attribuita al potenziamento dell'amministrazione di sostegno, chiamata a fornire coerenza in sede di definizione e di attuazione a scelte programmatiche di attori diversi.

¹³E, sul punto, attenzione specifica deve essere attribuita alle scelte relative al periodo di programmazione comunitaria per il periodo 2007-2013. In questa direzione appare di particolare significato la creazione, sancita dalla decisione della Conferenza Stato-Regioni del 3 febbraio 2005, di un legame tra programmazione di livello nazionale e comunitario teso a far convergere su obiettivi condivisi tutte le risorse disponibili per l'intero settennio: sia quelle di origine comunitaria; sia quelle afferenti alla politica regionale nazionale (ex art. 119, co. 5 della Costituzione; Fondo aree sottoutilizzate, Intese istituzionali di programma, Accordi quadro).

Nella medesima ottica debbono essere potenziati i raccordi tra DPS e la società Sviluppo Italia. Allo stato attuale, infatti, per quella che appare come una sostanziale assenza di coordinamento tra le due strutture, le iniziative adottate dall'agenzia sembrano frutto di bisogni contingenti piuttosto che di un disegno strategico chiaramente definito: con il risultato di rendere legittimo interrogarsi sulla effettiva principale attenzione al Mezzogiorno della società e sulla sua focalizzazione attorno ad obiettivi precisamente individuati. In questo quadro, la linea d'azione deve essere quella di riprendere con decisione il disegno iniziale e configurare la società, anche sotto il profilo organizzativo, come un'agenzia di sviluppo con una missione chiaramente collegata alle finalità perseguite dall'amministrazione e capace di promuovere effettivamente la localizzazione di imprese straniere nell'area meridionale del Paese¹⁴. Ordine di considerazioni analogo deve condursi in relazione ad organizzazioni come il Formez, la cui attività deve essere maggiormente focalizzata al quadro strategico complessivo.

Con prospettiva più ampia, deve essere valutato il rafforzamento del DPS nel sistema di *governance* dei grandi investitori pubblici, dei nuovi soggetti del diritto pubblico dell'economia e delle istituzioni finanziarie internazionali con competenze in materia di politica di coesione (la Banca europea per gli investimenti, in primo luogo). Potrebbe così ipotizzarsi la presenza di rappresentanti del Dipartimento nei loro consigli di amministrazione; la prescrittività di obblighi di investimento attualmente affidati ad una insufficiente *moral suasion*; la definizione di orientamenti e raccordi per guidare i nuovi soggetti dell'intervento pubblico dell'economia, tra cui spicca una Cassa Depositi e Prestiti profondamente rinnovata e che non sembra aver ancora compiutamente affrontato – come è il caso, invece, di esperienze analoghe come quella francese - la questione dell'indirizzo delle proprie attività alle finalità di coesione¹⁵.

E' anche il raccordo verticale, il concreto funzionare dell'assetto vertebrato che si è costruito, a meritare una specifica attenzione. Gli uffici regionali e nazionali interessati dalle politiche di sviluppo debbono essere rafforzati e si deve giungere al riconoscimento di adeguati strumenti di raccordo, in linea con le esperienze federaliste più avanzate [Yuill 2003, 948]. Particolare attenzione deve essere

¹⁴ Un primo passaggio in questo senso potrebbe essere costituito dalle norme contenute nella l. 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), con cui sono state attribuite nuove competenze alla società in materia di attrazione degli investimenti (art. 1, co.215-218), interventi nel capitale di rischio (co. 252) e promozione di processi di reindustrializzazione (co. 265), che vanno ad affiancarsi al contratto di localizzazione di cui alla delibera CIPE n. 16/2003.

¹⁵ Anche sul ruolo della Cassa Depositi e Prestiti si è appuntata l'attenzione del legislatore in occasione della legge finanziaria 2005. All'art. 1, commi 354-361 è, infatti, disciplinata la costituzione del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese

attribuita agli accordi di programma ed alle intese focalizzandoli sugli obiettivi – e, cioè, sulla effettiva fattibilità degli interventi - piuttosto che sui processi – e, cioè, sulla negoziazione istituzionale.

Per evitare tendenze di tipo centralista va inoltre potenziato il raccordo tra amministrazioni di livello regionale ed amministrazioni locali di attuazione. Anche su questo punto l'utilizzo di meccanismi di tipo premiale – la cui adozione, sostenuta dall'amministrazione centrale, è già stata avviata – sembra poter costituire efficace strumento di omogeneizzazione dell'azione delle diverse amministrazioni.

Sotto questo profilo l'insufficiente *performance* amministrativa che ancora si registra pone all'attenzione la questione del personale delle amministrazioni meridionali, quella della sua 'classe dirigente'[De Vivo 2001, 719]. Una questione antica - addirittura risalente all'indicazione cavourriana della necessità di inviare nel Mezzogiorno impiegati fra i più "distinti" – e che, tuttavia, oggi si colora di un'esigenza nuova legata all'assetto federalista ed ai rischi di differenziazione che esso introduce. In un contesto in cambiamento sembra auspicabile incentivare un'offerta qualificata alla domanda di lavoro delle amministrazioni meridionali attraverso il ricorso ad un'iniziativa speciale, condotta ai sensi dell'art. 119 Cost., e focalizzata sull'assunzione di specialisti nelle aree - quelle tecniche e finanziarie in primo luogo - in cui maggiori sono i ritardi e le lacune nell'offerta di servizi. Sembra particolarmente necessario, riprendendo le considerazioni in precedenza svolte, intervenire al fine di dotare ogni amministrazione interessata dalle politiche di coesione, anche di livello centrale, di una massa critica di funzionari capaci di assicurare il sistema contro il rischio di un ritorno al passato una volta diminuita l'attenzione dell'amministrazione centrale e di quella europea.

b) Le risorse ed il federalismo fiscale.

Il rapporto tra centro e periferia porta in primo piano l'essenzialità della questione delle risorse e, in primo luogo, quella della definizione puntuale delle regole del federalismo fiscale. I lavori dell'Alta Commissione insediata dal Ministro dell'economia vanno ormai conclusi e l'assetto sub-ottimale del d.lgs. n. 56 rivisto. Come da più parti auspicato, la finalità, da perseguire in tempi estremamente rapidi, è la costituzione di un sistema che permetta il finanziamento delle funzioni pubbliche essenziali in linea con gli standard nazionali ma che, prevedendo margini di differenziazione, fornisca incentivi al miglioramento di un'azione amministrativa troppo spesso caratterizzata, come risulta da un'analisi dei bilanci regionali, da diseconomie e costi fissi elevati.

In quest'azione legislativa specifica attenzione dovrà essere attribuita alla definizione degli istituti delle risorse aggiuntive e delle iniziative speciali, stabilendo condizioni e modi di attivazione,

forme di loro governo in raccordo con le amministrazioni regionali, modalità di valutazione e modifica degli interventi. Sotto il profilo dell'attuazione dovrebbero definirsi meccanismi di maggiore vincolatività in relazione all'obiettivo quantitativo di spesa del settore pubblico nel Mezzogiorno, così da evitare quanto accaduto negli anni più recenti con il rilevante scostamento tra l'obiettivo percentuale ed il risultato effettivamente ottenuto¹⁶.

Rimane, infine, aperta la negoziazione a livello comunitario per quel che concerne la dotazione finanziaria per il prossimo periodo di programmazione. E se, sul punto, l'azione dell'amministrazione di riferimento è stata particolarmente incisiva, sta ora al livello politico, inserendosi con autorevolezza nelle alleanze che si vanno definendo a livello europeo, fornire il suo contributo per assicurare una diminuzione modulata delle risorse con un *phasing out* attento alle esigenze delle regioni italiane.

c) Il contesto: infrastrutture per la crescita.

Vi è, poi, il rafforzamento dell'azione condotta sul contesto. E, sul punto, viene in primario rilievo la questione delle infrastrutture. A tre anni dalla sua adozione, il modello legislativo della legge obiettivo non sembra aver impresso ai dati sulla spesa “decisi cambiamenti di tendenza rispetto agli anni passati” e “la programmazione attivata a vari livelli non riesce ancora ad esprimere livelli accettabili di attuazione, sia in termini di spesa, sia sul piano realizzativo” [Svimez 2004, 498]. Ed i ritardi con cui procedono le opere di ammodernamento dell'autostrada simbolo del Mezzogiorno – la Salerno-Reggio Calabria – sono emblematici della difficoltà che incontra la realizzazione di opere pubbliche anche laddove vi è, su di esse, consenso politico.

La gravità del dato, oltre che al ritardo che l'area meridionale continua a mostrare nei confronti di altre aree del Paese, si lega a considerazioni ulteriori – connesse ai cambiamenti dello spazio territoriale europeo a seguito del processo di allargamento. Lontano dal “Pentagono” rappresentato dalle cinque grandi città del centro Europa (Milano, Londra, Parigi, Amburgo, Monaco), nei prossimi anni il Sud rischia una progressiva emarginazione. Per evitare tale rischio si impone, innanzitutto, il potenziamento degli assi di collegamento con la sponda Sud e con i mercati del Nord. Questo significa una focalizzazione ed una ripresa del programma di investimenti strategici rallentato negli anni più recenti; significa, in linea con le indicazioni comunitarie, stimolare la costruzione di una struttura reticolare tra le città e, individuati i poli urbani sui quali puntare, rafforzare le reti interne di

¹⁶ Seguono questo orientamento le indicazioni introdotte all'art. 1, co. 17, della legge finanziaria 2005 già richiamata, nella parte in cui si specifica che “le amministrazioni centrali, nell'esercizio dei diritti dell'azionista nei confronti delle società di capitali a prevalente partecipazione pubblica diretta o indiretta, adottano le opportune direttive” per raggiungere l'obiettivo di destinare al Mezzogiorno almeno il 30% della spesa in conto capitale.

collegamento; significa affrontare con decisione la questione delle Autostrade del Mare e della logistica ad esse connessa, sfruttando la strategica centralità meridionale nel bacino mediterraneo.

Si tratta di un ultimo richiamo europeo su una questione che si trascina da anni e sulla quale, sulla carta almeno, sono state fornite risposte di ogni tipo. Quel che può ribadirsi è la necessità di concentrare gli sforzi finanziari attraverso meccanismi di valutazione e selezione basati su analisi costi-benefici e capaci di fornire priorità tra le diverse opzioni possibili; di strutturare organismi responsabili dell'attuazione delle opere sin dalla fase progettuale; di avviare un programma di partenariato pubblico-privato finalmente serio e capace di ottimizzare, in questa materia, rapporti ed assetti normativi attualmente così confusi. Sapendo che è il Mezzogiorno, in particolare, ad aver bisogno di questi strumenti. E non solo per il suo ritardo infrastrutturale quanto perché avvicinare la finanza di progetto al Sud avrebbe esternalità positive in termini di maturazione della pubblica amministrazione, confrontata ad una relazione con il settore privato più articolata, e di crescita culturale del sistema finanziario ed industriale. Va ripresa, in questo senso, l'esperienza dell'Unità tecnica finanza di progetto che, nata per replicare esperienze straniere di successo, è stata progressivamente relegata ad un ruolo marginale.

(segue) Il contesto: la sicurezza.

Considerato lo stretto legame esistente tra condizioni ambientali e sviluppo, carattere prioritario riveste un'azione in materia di sicurezza. I dati annuali della Direzione Nazionale Antimafia, così come quelli riportati nella relazione annuale del DPS, non lasciano, in questo senso, spazio a dubbi [DPS 2005, 54]. Il condizionamento ambientale è ancora decisivo in alcune realtà metropolitane e cittadine – le grandi città su tutte ma si pensi anche alla galassia delle amministrazioni sciolte per collusioni con la malavita - che versano in una situazione di estrema gravità; il racket ed il rischio usura, notevolmente più elevato nel Mezzogiorno, indeboliscono la libera iniziativa economica; gli attentati contro gli amministratori pubblici mostrano come l'intimidazione sia un'arma ancora potente contro i funzionari che si oppongono alle indicazioni della malavita; il settore degli appalti evidenzia “un'ingerenza più marcata delle organizzazioni criminali nelle regioni tradizionalmente interessate dal fenomeno mafioso e, in particolare, Sicilia, Calabria, Campania e Puglia” [DPS 2005,62].

L'azione condotta nell'ambito della politica di sviluppo e di coesione presenta tratti di innovazione indubbi: attraverso programmi e strumenti diversi quali il P.O.N. Sicurezza e gli accordi di programma quadro tra Stato e Regioni, diversi livelli di governo (Commissione europea,

amministrazione centrale e amministrazioni regionali) si sono confrontati confrontano nella scelta delle aree di intervento.

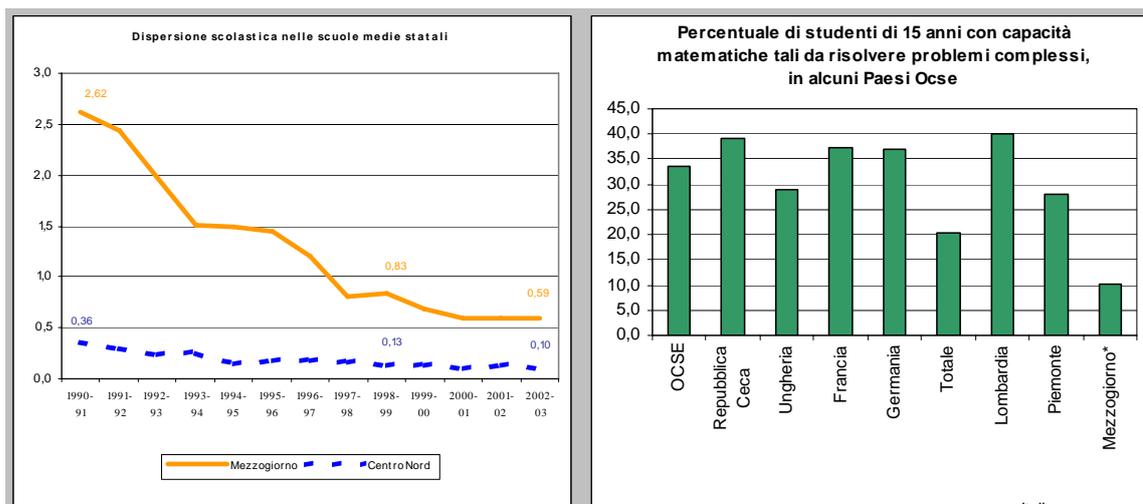
Il risultato è stato il potenziamento degli interventi per promuovere la sensibilizzazione dei cittadini e la crescita di impresa come strumenti di contrasto alla criminalità; si è, poi, continuata l'azione di rafforzamento delle tecnologie dei sistemi informatici e di comunicazione per la sicurezza.

E, tuttavia, per evitare il rischio di dispersione, si dovrebbe giungere ad una più stretta integrazione tra politiche di sviluppo e di sicurezza - attraverso la concentrazione di tali azioni di prevenzione nelle aree in cui maggiore è la possibilità di crescita economica - e ad una maggiore organicità tra le diverse anime del programma: quella materiale e quella immateriale.

Accanto a tale intervento si sente l'esigenza di un'azione di dimensioni più ampie e proiettata sul medio periodo. Si impone, in questo senso, un'azione straordinaria per assicurare il rispetto della legalità sul territorio. Anche in questo caso sembra necessario ipotizzare interventi attivabili attraverso la concessione di risorse aggiuntive capaci di finanziare un'azione specificamente dedicata alle aree in cui maggiori sono le infiltrazioni malavitose.

(segue) L'istruzione e la sanità come aree di intervento prioritarie.

L'importanza del settore dell'istruzione per lo sviluppo e la competitività dell'economia meridionale è talmente evidente da non dover neanche essere sottolineata. Se non bastasse, sono gli obiettivi stabiliti a livello europeo - in particolare a Lisbona - a sancire la centralità della formazione nella strategia per rilanciare l'Europa nella concorrenza globale. In un panorama nazionale già di per sé preoccupante - con l'Italia che, come segnala Vittorio Campione nel suo saggio, si colloca agli ultimi posti nei confronti internazionali - il Sud lo è in particolar modo. Nonostante alcuni segnali di miglioramento registrati nel periodo più recente, infatti, i dati indicano il ritardo che la situazione meridionale presenta rispetto a quella, già lontana dagli standard europei, del centro-nord. Si registrano, al Sud, un grado di abbandono scolastico maggiore, un livello formativo minore, una spesa in edilizia scolastica di minore entità [Svimez 2004, 306; Modica 2004]. Ed i risultati, come mostra il grafico, indicano una performance particolarmente preoccupante.



Fonte DPS 2005

Considerazioni di ordine analogo debbono essere condotte per quel che concerne la sanità. Anche in questo caso il dato costituito dalla ‘migrazione’ dei malati meridionali verso il centro-nord è la spia più evidente dell’insoddisfazione registrata dagli utenti nei confronti del servizio e della necessità “di interventi tesi a restituire alle Regioni del Sud un livello di prestazioni ospedaliere capace di corrispondere ad un più elevato indice di appropriatezza” [Corte dei Conti 2004, XXI].

In entrambi i casi è auspicabile un intervento speciale ai sensi dell’art. 119 Cost., diretto a stanziare risorse aggiuntive da utilizzare sulla base di programmi di investimento - eventualmente realizzati, come nell’esperienza britannica, con il concorso dei privati – che siano collegati alle esigenze specifiche dei territori (in particolare per quel che riguarda l’istruzione, dove si auspica un intervento modellato sulle esigenze di carattere socio-economico delle singole aree) e siano legati al raggiungimento di specifici obiettivi ed al mantenimento di determinati standard di prestazione¹⁷.

d) Definire ed attuare una strategia industriale ‘nazionale’.

Tutto questo attiene alle condizioni di contesto. Rimane da affrontare la questione della crescita del sistema industriale meridionale. Un tessuto che si presenta ‘antico’: con un livello di

¹⁷ Per quel che concerne l’istruzione, ed alla luce della condizione sociale di alcune delle metropoli meridionali, specifica attenzione dovrebbe essere attribuita alla situazione di giovani ‘difficili’ attraverso la previsione di forme di tutoraggio dirette al loro reinserimento nel percorso formativo normale. Esempi potrebbero essere tratti dalle esperienze condotte in altri ordinamenti, quale quello francese in cui l’istituto delle *classes-relais*, ottiene un tasso di reinserimento dell’80% ovvero quella finlandese che prevede un sostegno finalizzato agli alunni con difficoltà di apprendimento. Per quel che invece riguarda la sanità, si ricorda come una proposta di legge nel senso auspicato nel testo, sia stata presentata alla Camera dei deputati il 5 maggio 2004, con il titolo “Interventi straordinari per la sanità nel Mezzogiorno”, Bozza A.C. 4968.

capitalizzazione inferiore alla media nazionale; produzioni focalizzate sui segmenti su cui è forte la concorrenza dei paesi in via di sviluppo; un livello di spesa pubblica in ricerca ed una contribuzione privata molto bassi; una limitata propensione all'esportazione; una cultura di impresa tradizionalmente fondata su una ricerca di competitività legata alla compressione del costo del lavoro [Svimez 2004, 427]. Un sistema imprenditoriale che, d'altra parte, non può contare su un sistema finanziario moderno, con il risultato di configurare un assetto non compatibile con le necessità di modificare la specializzazione produttiva italiana verso i segmenti a maggior valore aggiunto.

Nell'ottica 'nazionale' che si auspica il sostegno pubblico all'industria meridionale deve essere ulteriormente focalizzato. Se l'orientamento è quello, già intrapreso, del miglioramento della selettività della spesa pubblica nel Mezzogiorno e della semplificazione degli strumenti, esso va approfondito cercando di correggere i mali del passato. Vanno cioè rivoluzionati in profondità i tratti del rapporto dell'impresa meridionale con l'agevolazione, spesso caratterizzati dall'utilizzo delle risorse al di fuori di logiche progettuali ed in un'ottica esclusivamente patrimoniale e dall'assenza di un quadro definito di politica industriale diretto ad orientare il sistema verso produzioni, o modalità di produzione, capaci di assicurarne la competitività.

Il primo punto, in quest'attività di razionalizzazione, è l'individuazione delle aree e dei settori sui quali intervenire. Ciò significa che è necessario interrogarsi - in forme molto decise ed in un'ottica nazionale - su quali siano le vocazioni dei singoli territori e decidere, concentrandoli, interventi che le assecondino, contrastando le tentazioni dispersive a fini di costruzione del consenso.

Un secondo ordine di problemi attiene agli strumenti, che debbono essere rivisti. Vi è, in primo piano, la questione dell'effettivo riordino degli incentivi e del loro sfoltimento. Sono, infatti, ancora attivi 67 strumenti agevolativi a livello nazionale e 293 a livello regionale, un numero che "non trova riscontro negli altri Paesi UE e che non appare compatibile con obiettivi di efficienza, innanzitutto per quanto riguarda l'allocazione delle risorse" [Ministero attività produttive 2004, 17]. Ma oltre alla riduzione degli strumenti occorre altresì individuare criteri capaci di correlare l'azione di incentivazione a fallimenti del mercato e definire un sistema maggiormente capace di limitare abusi di sovvenzione. Vanno in questo senso due recenti iniziative governative tese ad allineare gli incentivi degli attori dello sviluppo: la prima è quella che vede una maggior responsabilizzazione del settore bancario, chiamato ad assumere, oltre alla veste di valutatore dei progetti ai fini dell'ottenimento dell'agevolazione, anche quella di analista del merito di credito; la seconda che, a regime, dovrebbe condurre alla progressiva parziale trasformazione dei contributi a fondo perduto in prestiti agevolati a

lungo termine capaci di legare lungo la durata del prestito l'imprenditore al progetto, con l'effetto di scoraggiare comportamenti opportunistici.

Il terzo profilo è legare strategia e strumenti in un sistema capace di assicurare all'azione di incentivazione la necessaria selettività. Vanno in questo senso orientamenti recenti relativo alla l. n. 488 ed ai contratti di programma, che debbono essere sostenuti e rafforzati. Specifica attenzione deve essere fornita all'attrazione di investimenti esteri, segmento nel quale il nostro Paese - ed in particolare il Mezzogiorno - ha una delle peggiori performance a livello europeo. Alcuni degli esempi positivi del passato - la SGS-Thompson di Catania su tutti, per il coinvolgimento dei diversi *stakeholders* dell'area - forniscono indicazioni utili a capire le condizioni in cui gli innesti sono effettivamente capaci di generare sviluppo di qualità sul territorio. Rimane, poi, da affrontare la questione del modello di promozione, che deve evitare inutili concorrenze tra le diverse realtà regionali e proporre, invece, agli investitori la destinazione dell'intera area meridionale.

Centrale, in questo disegno di ammodernamento, è il ruolo che il sistema finanziario è chiamato a giocare. E se i riscontri più recenti indicano il progressivo superamento di quella che sino a pochi anni orsono si profilava come una vera e propria "questione bancaria" nel Mezzogiorno - causata dalla riallocazione proprietaria e caratterizzata da differenziali di tasso elevati e drenaggio di risorse verso impieghi nelle aree settentrionali - è possibile individuare alcune aree in cui si ritiene necessario l'intervento pubblico [Panetta 2003, 18¹⁸]. In linea con le esperienze straniere più innovative va aiutata la promozione dell'attività di investimento nel capitale di rischio delle imprese, attualmente quasi assente al Sud, e potenziati gli strumenti pubblici di garanzia per ovviare ai fallimenti del mercato dei capitali meridionale particolarmente penalizzanti per le iniziative nuove e quelle con carattere innovativo¹⁹. Rimane d'altronde, aperta la questione, autorevolmente proposta, della creazione di una banca per il Sud [Tremonti 2004]. Depone a suo favore la necessità di un soggetto finanziario forte, capace di catalizzare investimenti e fornire risorse a lungo termine per iniziative di largo respiro e per investimenti nel capitale di rischio. Al di là di profili simbolici indubbiamente significativi, i dubbi che possono sollevarsi attengono all'effettiva necessità di costituire un soggetto nuovo, con gli inevitabili costi di avviamento che esso avrebbe, in presenza di alternative quali una maggiore e migliore

¹⁸ Altri osservatori continuano, tuttavia, a denunciare il differenziale nel costo del denaro esistente ed il suo effetto penalizzante sull'economia meridionale: cfr., sul punto, i dati di Unioncamere e dell'Istituto Tagliacarne nel recente rapporto *Dinamiche creditizie a livello provinciale* (Ottobre 2004).

¹⁹ Testimoniano l'arretratezza dell'industria del capitale di rischio nel Mezzogiorno del Paese i dati rilevati dall'AIFI (Associazione italiana del Private equity e Venture capital) che indicano, per il primo semestre del 2004, come sul totale delle operazioni di venture capital condotte in Italia solo l'8% abbia riguardato il Mezzogiorno per un valore del 2% complessivo. I dati relativi al 2003 evidenziano valori ancora inferiori rispettivamente al 5% ed al 1%. I dati possono essere consultati sul sito <http://www.aifi.it/Statistiche/Home.html>.

focalizzazione alle esigenze dello sviluppo delle istituzioni finanziarie pubbliche, nazionali e comunitarie, attualmente esistenti ovvero un'azione di potenziamento delle realtà bancarie e finanziarie già operanti nel Mezzogiorno²⁰.

(segue) Fiscalità e politiche del lavoro per aumentare l'attrattività del Sud.

Lo strumento dell'incentivazione costituisce solo uno degli elementi capaci di orientare le scelte imprenditoriali. Ulteriori passaggi - sul lato della fiscalità, del costo del lavoro e della formazione dei lavoratori - sono necessari per migliorare l'attrattività del Sud per gli insediamenti industriali.

Per quel che concerne il primo punto, nell'attuale dibattito vi è nuovamente attenzione alla possibilità di una differenziazione fiscale tra i territori. Adottare un'aliquota differenziata sui profitti da nuovi investimenti - eventualmente sottoposta a vincoli legati a settori, dimensioni e tipologie di interventi - avrebbe il duplice effetto di incentivare l'insediamento industriale nelle aree sottoutilizzate e orientare il sistema produttivo e, d'altra parte, contribuirebbe a diminuire le inefficienze allocative dell'azione di incentivazione pubblica. E se il percorso potrebbe affrontarsi solo a seguito di una verifica di compatibilità con le regole comunitarie in materia di aiuti di Stato, si sottolinea come, nel promuovere un'iniziativa di questo tipo, l'Italia, potrebbe forse contare su un alleato come la Germania, che presenta, in questa fase storica, simili situazioni di sviluppo duale.

Anche sul secondo versante dovrebbero essere presi in considerazione interventi diretti ad allineare il costo del lavoro ai livelli e alle dinamiche della produttività. A questo fine un'ipotesi potrebbe essere costituita dal rafforzamento del secondo livello di contrattazione privilegiando - rispetto alla contrattazione aziendale, di fatto limitata all'universo delle imprese medio-grandi, minoritario al Sud - forme di contrattazione territoriale, gestite dalle parti sociali, che tengano conto delle diverse condizioni di contesto competitivo. In un'ottica analoga potrebbe essere ipotizzata la reintroduzione di sgravi sul costo del lavoro specificamente mirati ad incentivare l'assunzione di figure professionali delle quali maggiore si sente l'esigenza in un'ottica di sistema (quali, ad esempio, quelle nel settore della ricerca). Accanto ad essi, e in un'ottica di carattere difensivo, potrebbe rivelarsi necessario concentrare gli sforzi, in una fase di grave difficoltà sul versante della competitività dei prodotti, sulla riduzione del cuneo fiscale. Ciò vale in particolare per i settori *labour intensive*, nei

²⁰ La questione da affrontare è, infatti, quella del miglioramento dell'offerta di servizi di finanza innovativa, di corporate finance e di *investment banking*. Tale risultato deve essere perseguito incentivando le banche che operano nel Sud a rafforzare tali servizi e tali competenze e, per la specifica situazione dell'economia meridionale, a localizzare qui i loro centri direzionali così da migliorare la leggibilità del contesto da parte degli operatori economici.

quali si concentra una parte rilevante del sistema produttivo meridionale, che scontano una struttura degli oneri sociali che tiene alto il costo del lavoro in presenza di retribuzioni nette molto contenute.

Gli elementi considerati non sono, tuttavia, capaci di indurre le scelte localizzative se ad essi non si aggiunge un programma di riqualificazione dell'offerta per ottenere i necessari recuperi di produttività ed efficienza e per aprire il mercato del lavoro a categorie attualmente escluse.

(segue) Un welfare di sviluppo

Intrinsecamente connessa a quella della competitività è, in tutte le indicazioni europee, la questione della coesione. Coerentemente, il Quadro comunitario di sostegno individua la riduzione del disagio sociale come uno dei suoi obiettivi strategici ed i singoli programmi di intervento prevedono misure principalmente finanziate a valere sul Fondo sociale europeo a tal fine dirette. Anche in questo settore, tuttavia, si registra un'attuazione differenziata tra regioni; una limitata innovatività della spesa, che si risolve essenzialmente in azioni di formazione; un'insufficiente integrazione tra obiettivi di inclusione e di sviluppo regionale.

Al di là dei risultati dell'intervento condotto nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno, tuttavia, è necessario porsi in un'ottica di più ampio respiro. Non deve, infatti, sfuggire come peso sul Mezzogiorno gli squilibri dello stato del benessere italiano, in difficoltà nel gestire i nuovi bisogni che derivano dalla frammentazione del sistema produttivo e dei rapporti di lavoro. Più in particolare, il peso attribuito alla copertura del rischio della perdita di reddito per chi è già inserito nel mondo del lavoro e la tradizionale scarsa attenzione per le altre categorie svantaggiate (lavoratori irregolari, lavoratori in cerca di prima occupazione, soggetti in condizioni di povertà), disegnano un sistema che scarica molte delle sue iniquità sull'area meridionale caratterizzata da elevata disoccupazione giovanile, scarsa partecipazione femminile, una situazione di povertà diffusa, una dimensione del sommerso sconosciuta alle rimanenti aree del Paese.

Per queste ragioni - rese solamente più urgenti dalla prospettiva di ricadute in termini sociali delle scelte di politica economica che si impongono nel futuro - il Mezzogiorno deve costituire un luogo di sperimentazione relativamente a nuovi strumenti di welfare diretti ad aumentare la protezione dal rischio inoccupazione, spostando progressivamente il sistema di tutele dal posto di lavoro al mercato del lavoro, a prevedere adeguati servizi ai cittadini (*child care*, assistenza anziani, servizi per l'impiego, politiche di inserimento) ed a fornire forme di sussidio ai cittadini in condizioni di povertà. E se indicazioni in questo senso vengono dal livello regionale - come, ad esempio, nel caso

dell'esperienza campana – spetta al livello nazionale favorire processi di sperimentazione dai quali trarre indicazioni in ordine all'assetto definitivo.

5. Conclusioni: azione politica e intervento per il Mezzogiorno.

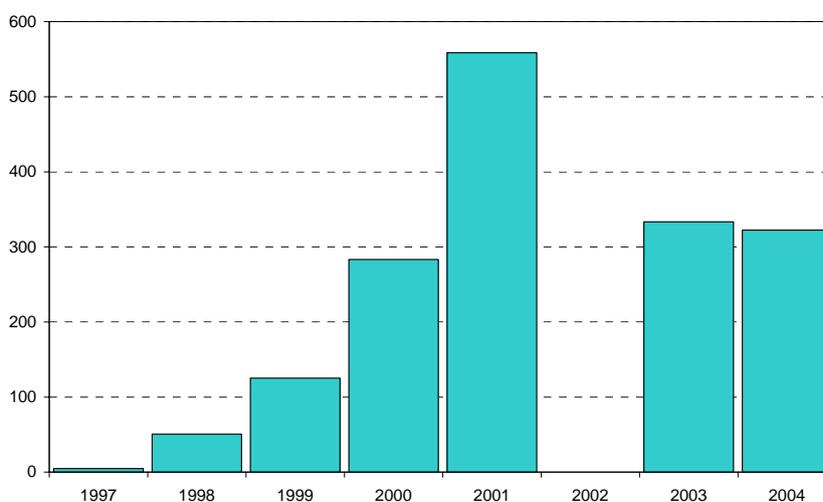
E' fallita la "Nuova programmazione"? E' questa, di fronte ai risultati economici registrati negli anni più recenti, la questione su cui, nell'attuale dibattito, ci si interroga.

La domanda è, innanzitutto, mal posta. Le ambizioni di tale iniziativa e la dimensione dei cambiamenti da essa introdotti nel panorama amministrativo italiano, la configurano come un disegno inadatto a giudizi semplicistici. Sarebbe necessario, per dare una risposta definitiva e qualificata, un arco temporale lungo e, probabilmente, l'utilizzo di variabili di maggiore complessità rispetto a quella rappresentata dalla mera crescita economica. Che peso attribuire, infatti, ai miglioramenti registrati nella qualità dell'azione di molte delle pubbliche amministrazioni interessate? Quale valore dare al processo di 'europeizzazione' che si va pur faticosamente compiendo? Senza trascurare, ed è il secondo aspetto, che il parametro della mera crescita economica mal si presta, nella presente congiuntura, a rappresentare un dato di particolare significato, soggetto, come esso è, ad influenze esterne a quest'area.

Ma, si ritiene, la questione non è solo mal posta: essa deve anche ricevere una risposta negativa. L'esperienza della Nuova Programmazione rappresenta, infatti, un passaggio importante nella storia amministrativa italiana. Concentrandosi prioritariamente sulla qualità dell'azione pubblica essa ha faticosamente introdotto un nuovo corso nell'esperienza dell'intervento per lo sviluppo del Mezzogiorno; ha promosso cambiamenti tesi ad avviare processi imitativi e di competizione virtuosa tra le amministrazioni; ha delineato un modo nuovo di amministrare il rapporto tra centro e periferia; ha introdotto criteri di misurabilità e di valutazione dell'azione pubblica; ha contribuito all'avvicinamento dell'amministrazione meridionale all'esperienza europea. Cambiamenti importanti che non solo rendono difficile esaurire la questione nei termini che si sono ricordati ma che debbono condurre ad una valutazione positiva di un'iniziativa che – nella dimensione federalista in cui si svolgono le politiche pubbliche - si propone di affrontare la questione meridionale partendo dalla qualità dell'azione pubblica e dal rafforzamento dei diversi livelli dell'amministrazione. Ed è proprio nella consapevolezza della dimensione dell'esperimento che si va conducendo che, nel presente contributo, è sembrato di maggiore utilità interrogarsi su singoli profili attuativi che presentano aspetti di criticità e sulle modifiche che è possibile apportarvi.

E' un intervento 'al margine', dunque, ma che si vorrebbe inserito in un disegno di maggiore ampiezza. Al di là delle specifiche indicazioni di intervento che si sono individuate, quel che sembra oggi necessario è un disegno politico comune che leghi strettamente questione meridionale e questione nazionale²¹. E' necessario riappropriarsi del concetto di "governare secondo un programma"; è cioè, necessaria una progettazione chiara negli obiettivi, nei termini, nelle procedure, capace di legare le scelte - e gli inevitabili sacrifici - ad un disegno di sviluppo del Paese. Un progetto civile che deve essere disegnato e promosso con la consapevolezza del fatto che si tratta di attività di lunga durata e, soprattutto, di azione politico-amministrativa di grande complessità. I tempi non sono veloci, né i traguardi visibili: l'immagine di Luigi Einaudi - *Mezzogiorno e tempi lunghi* - rimane di inalterata attualità.

E' un progetto che deve avvenire nella consapevolezza che un dato essenziale per la trasformazione di un territorio come quello meridionale è la continuità nell'azione amministrativa. Sul punto, a mostrare l'impatto delle scelte politiche su quest'ultima e le inevitabili implicazioni sulle attese degli imprenditori, sembra significativo richiamare i risultati relativi agli incentivi concessi per l'autoimpiego che mostrano una netta espansione nel 2001, ed un azzeramento nell'anno successivo²².



Ma non è il semplice ciclo elettorale a contrastare la continuità amministrativa. Potrebbe, infatti, opporsi a quest'ultima quello che comincia a profilarsi come un dato della politica meridionale: e,

²¹ Si ripropongono, in quest'ottica le parole, ancora attualissime, di Pasquale Saraceno che, nel 1973, sosteneva come "affermare la centralità, nella vita italiana, della questione meridionale, vuol dire ritenere che essa non può essere risolta con le sole misure prese nell'area, per quanto incisive esse siano; vuol dire quindi ritenere che vi è una politica generale del Paese che è capace di dare soluzione al problema e che vi sono altre politiche che questa capacità non hanno; più precisamente significa che ogni misura non destinata specificamente al Mezzogiorno non deve contrastare con la politica meridionalista e, se possibile, concorrervi" [Saraceno, 1973].

²² Fonte DPS 2005, XXVI; risultati analoghi sarebbero ottenuti per quel che concerne lo strumento del credito d'imposta.

cioè, la sconfitta dell'*incumbent*. Diversi tra i risultati delle consultazioni elettorali più recenti - in cui il Mezzogiorno è stato ago della bilancia, in un senso o nell'altro, nello scontro politico - lasciano aperta la conclusione di un vantaggio in capo a chi non detiene il potere piuttosto che in chi lo ha. Siamo, infatti, in un'arena che si presta, in forme molto dirette, a strumentalizzazioni di natura politica. In una situazione di finanza pubblica restrittiva come l'attuale - quando ogni processo di riforma entra necessariamente in collisione con posizioni acquisite, siano esse afferenti al funzionamento dello Stato sociale o all'ammontare delle risorse destinate ad investimenti pubblici - la critica indiscriminata all'azione amministrativa può essere facile strumento per ricercare consenso.

E' un dato che ha due implicazioni. La prima è che esso potrebbe accentuare, nelle scelte di chi governa, elementi di conservazione, di minore rottura, di ricerca di ritorni immediati in termini di consenso: il contrario, a ben guardare, di quello che alla politica meridionale è oggi necessario. Proprio per il ruolo nazionale che la politica nelle aree sottoutilizzate è chiamata a svolgere è qui, infatti, più ancora che in altre parti del Paese, che saranno necessarie scelte 'a risultato politico differito'; scelte che privilegino aree quali la ricerca e l'istruzione, l'imprenditoria di qualità, i servizi pubblici essenziali e che limitino ai casi di effettiva necessità i trasferimenti sociali di sostegno ed il ricorso a strumenti indiscriminati di incentivazione.

La seconda è il pervenire ad una polarizzazione della polemica politica che finirebbe con l'essere sostanzialmente disattenta alle reali esigenze ed ai veri problemi di un'azione di governo nei confronti del Mezzogiorno. Un esito che si contrapporrebbe a quella che oggi sembra, invece, la vera necessità: la promozione di quella che Michele Salvati indica come una politica comune, fondata su un "dibattito deliberativo" e capace di governare "uno sforzo sostenuto nel tempo, perseguito nella sua sostanza da governi anche di diverso colore politico volto a modificare istituzioni e modalità di azione profondamente radicate" [Salvati 2004, 828]. Un progetto che ieri era per superare il perdurare delle 'due Italie' ed oggi è per contrastare, dal Sud, il processo di declino del Paese.

Bibliografia

Accordo per lo sviluppo [2003], *Accordo per lo sviluppo l'occupazione e la competitività del sistema economico nazionale: priorità condivise in materia di politiche per la ricerca, la formazione, le infrastrutture e il Mezzogiorno*, Giugno 2003

Barbieri R., [2003], *Mezzogiorno: se non ora quando?* Discorso pronunciato al Congresso nazionale di Bari il 2 Ottobre 2003, consultabile sul sito internet www.dsonline.it/aree/mezzogiorno/documenti.

Barca F. [2004], *Il ruolo dello Stato nello sviluppo locale: un paradigma e un cantiere aperto*, 2004 (in corso di pubblicazione, *mimeo* presso l'autore).

Barucci, P. [2003], *La condizione del Mezzogiorno – ieri, oggi e domani – tra vincoli ed opportunità*, Roma, Svimez, 2003.

Bodo, G. - Viesti, G. , *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*, Roma, Donzelli, 1997.

Brezzi, M., Raimondo, L., Utili, F. [2004], *Competition and Accountability in the 6 per cent performance reserve system in Italy*, comunicazione alla sesta conferenza della European Evaluation Society, Settembre 2004, in corso di pubblicazione.

Commissione Europea [2004], *Un nuovo partenariato per la coesione: convergenza, competitività, cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, Lussemburgo 2004.

Confindustria [2004a], *Linee strategiche per lo sviluppo del Mezzogiorno, Documento di lavoro*, Febbraio 2004.

Confindustria [2004b], *Proposte per la riprogrammazione dei POR Obiettivo 1 – Risultati di un'indagine diretta presso le Confindustrie regionali del Mezzogiorno*, Roma, Marzo 2004.

Cordero di Montezemolo, L. [2004], *Indirizzi generali e programma biennale 2004-2006. Costruire il futuro: una Confindustria che faccia sistema*, Roma, 29 Aprile 2004.

Corte dei Conti [2004], *La gestione finanziaria delle Regioni – 2002-2003*, Roma, 2004.

D'Antonio, M; [1994], in *Capitale umano e Mezzogiorno* a cura di R. Brunetta e L. Tronti, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 440 .

De Vivo, P. [2001], *I molti volti del Sud*, Il Mulino, 2001, p. 711 e ss.

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo sugli interventi nelle aree sottoutilizzate [DPS 2002], *Secondo memorandum italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria*, Ministero dell'economia e delle finanze, Roma, 2002.

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo sugli interventi nelle aree sottoutilizzate [DPS 2001], *Rapporto annuale 2000-2001*, Ministero dell'economia e delle finanze, Roma, 2001.

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo sugli interventi nelle aree sottoutilizzate [DPS 2003], *Rapporto annuale 2002*, Ministero dell'economia e delle finanze, Roma, 2003.

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo sugli interventi nelle aree sottoutilizzate [DPS 2004a], *Rapporto annuale 2003*, Ministero dell'economia e delle finanze, Roma, 2004.

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo sugli interventi nelle aree sottoutilizzate [DPS 2004b], *Premi e sanzioni per le politiche di sviluppo: analisi dei meccanismi di premialità*, Roma, 2004.

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo sugli interventi nelle aree sottoutilizzate [DPS 2005], *Rapporto annuale 2003*, Ministero dell'economia e delle finanze, Roma, 2005.

Documento di programmazione economica e finanziaria 1998-2000 [DPEF 1997], Roma, 1997.

Documento di programmazione economica e finanziaria 1999-2001 [DPEF 1998], Roma, 1998.

Faini, R. [2003], *Fu vero declino? L'Italia degli anni Novanta*, in "il Mulino", 2003, p. 1072-1083.

Fazio, A. [2004a], Testimonianza nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2005-2008, Audizione del 2 agosto 2004.

Fazio, A. [2004b], *Indirizzo di saluto*, Lecce, 25 Settembre 2004.

Graziano, P. [2002], *La nuova politica regionale: il ruolo dell'europizzazione*, in S. Fabbrini (cur.), *L'europizzazione dell'Italia*, Laterza, Bari, 2002, p. 80-106.

La Spina, A. [2003], *La politica per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2003.

Marchesi, G. [2001], *La costituzione della rete dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici nelle amministrazioni centrali e nelle regioni*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2001.

Modica, S. [2004], *L'istruzione di Zu' Vicè*, in *La voce*, www.lavoce.info, 15.6.2004.

Ministero delle attività produttive [2003], *Contratti di programma – Primo rapporto*, 2003.

Ministero delle attività produttive [2004], *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività produttive*, Giugno 2004.

Panetta, F. [2003], *Evoluzione del sistema bancario e finanziamento dell'economia del Mezzogiorno*, in *Banca d'Italia - Temi di discussione*, n. 467, Marzo 2003, Roma.

Patto per l'Italia [2002]– *Contratto per il lavoro*, 5 luglio 2002.

Pellegrini, G. [2002], *La legge 488 è stata utile per lo sviluppo del Mezzogiorno. Ma lo sarà ancora?*, in *La voce*, www.lavoce.info, 28-11-2002.

Rossi, N. [2002], *Riformisti per forza*, Bologna, Il Mulino, 2002.

Salvati M. [2004], *Contro il declino, una politica comune*, in *Il Mulino*, n. 5/2004, p. 823.

Saraceno, P. [1973], intervento originariamente pubblicato in "Nord e Sud", n. 158, febbraio 1973, e riprodotto in *Studi sulla questione meridionale*, Bologna, il Mulino 1992.

Standard & Poor's [2004], *Italian Regional governments*, 3 Novembre 2004 in www.ratingsdirect.com.

Svimez [2004], *Rapporto 2004 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2004.

- Tremonti, G. [2004], *La Banca che il Sud non ha*, in *Il Corriere della sera*, 11 settembre 2004, p. 1.
- Viesti, G. [2003], *La dubbia utilità degli incentivi*, in *La voce*, www.lavoce.info, 30.09.2003.
- Viesti, G. [2004], *Ma i problemi restano*, in *La voce*, www.lavoce.info, 16.3.2004.
- Viesti, G. e Prota, F. [2004], *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- Yuill, D. [2003], *Gli sviluppi recenti delle politiche regionali nei paesi dell'Unione europea*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", n. 2, 2003, pp. 899-964.
- Zanardi, A. [2004], *Federalismo fiscale: conflittualità e vincoli all'autonomia* in *La finanza pubblica italiana: Rapporto 2004* a cura di M.C. Guerra e A. Zanardi, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 129.