

**SPUNTI IN TEMA DI RITARDO DI
COMPETITIVITÀ E POLITICA DI SVILUPPO NELLE DIVERSE ITALIE***

Verso una strategia nazionale di politica regionale per il 2007-2013

di Fabrizio Barca

1. Premessa: ripartire da una diagnosi.....	2
2. La diagnosi	3
2.1. I fatti: Italia	4
2.2. I fatti: Mezzogiorno.....	8
2.3 Centro-Nord: le cause della stagnazione di produttività.....	11
2.4 E nel Mezzogiorno?.....	18
3. Non siamo all'anno zero, tutt'altro: un paradosso e la sua spiegazione.	21
4. Il ruolo della “nuova politica regionale” nello sviluppo del Mezzogiorno	25
4.1 La teoria	26
4.2 La pratica.....	28
5. Spunti per la programmazione 2007-2013 nel Mezzogiorno.....	32
5.1 Passato e presente: risultati.....	32
5.2 Passato e presente: limiti	36
5.3 Futuro.....	42
ALLEGATO.....	52

*Di Fabrizio Barca, Capo del Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione (DPS) del Ministero dell'Economia e Finanze. La scelta di circolare queste note provvisorie con tempestività, preservando alcune valutazioni ipotetiche, che attendono verifica, mi hanno suggerito di conservare la paternità personale dello scritto. Analisi e dati devono molto al lavoro dei tecnici e degli amministratori del DPS, ai quali tutti va il mio ringraziamento. Mi auguro che le reazioni e il confronto di cui queste note potranno beneficiare contribuiscano a rendere l'analisi e gli spunti qui avanzati più robusti e utili.

1. Premessa: ripartire da una diagnosi

Proprio mentre in Italia diventa manifesto, anche nel dibattito pubblico, un quadro di forte preoccupazione per il ritardo di crescita e di competitività del paese, si apre fra Governo, Regioni, Enti locali e parti economiche e sociali il confronto sulla politica regionale per il 2007-2013.

La valutazione comune sulla necessità e centralità di questa politica¹ ha, infatti, indotto a due azioni concomitanti: il sostegno compatto a un negoziato in sede europea che difendesse la politica di coesione nel budget comunitario²; l'avvio tempestivo della programmazione della politica regionale, nazionale e comunitaria, per il 2007-2013, con l'intesa fra Governo, Regioni ed Enti locali raggiunta il 3 febbraio 2005 in Conferenza Unificata per la definizione di un Quadro strategico nazionale. Si tratta di due azioni che riguardano sia il Centro-Nord, per le aree dove più si manifesta una sottoutilizzazione del potenziale produttivo, sia il Mezzogiorno, dove maggiori sono lo squilibrio economico-sociale e le risorse aggiuntive della politica regionale.

Proprio l'intesa raggiunta, nel prevedere un più stretto legame e un più chiaro reciproco sostegno fra politica regionale e strategia di Lisbona, ha fissato due principi:

- riconferma della scelta strategica, propria della nuova politica regionale italiana, di concentrare l'intervento nell'offerta di servizi collettivi territoriali, attraverso: progetti integrati di rete e locali, centralità delle Regioni e governo multilivello degli interventi, partecipazione attiva delle parti economiche e sociali, forte attenzione al *capacity building* con un innovativo ricorso a meccanismi premiali/sanzionatori, efficace sistema di valutazione e di monitoraggio;
- scelta di impostare i nuovi programmi sulla base di una profonda diagnosi, sia delle cause delle persistenti difficoltà di crescita e di competitività del paese, sia dell'impatto e dei limiti delle politiche sin qui realizzate.

La prima scelta è in linea con il nuovo paradigma europeo e internazionale di politica

¹ Per tale valutazione si veda, oltre ai Documenti di programmazione economica e finanziaria e agli atti di programmazione e governo delle Regioni, il documento "Progetto Mezzogiorno" elaborato nel novembre 2004 da 16 parti economiche e sociali.

² Tale sostegno ha consentito i notevoli miglioramenti ottenuti dall'Italia fra la prima e l'ultima proposta di compromesso della Presidenza lussemburghese della UE, predisposta per il Consiglio Europeo del 16-17 giugno 2005 (non approvata per ragioni estranee all'articolazione per priorità e per territori della politica di coesione).

dello sviluppo regionale, che si è andato consolidando in questi anni³.

La seconda scelta è apparsa indispensabile proprio in considerazione della serietà della crisi attuale e degli esiti positivi ma parziali della nuova politica regionale. In particolare, per costruire la programmazione 2007-2013, è apparso necessario comprendere:

- I) perché sia in atto nel Centro-Nord una così grave perdita di competitività, e perché il Mezzogiorno, nonostante una crescita superiore al Centro-Nord e senza precedenti in termini differenziali, abbia raggiunto solo in parte gli obiettivi fissati;
- II) perché ciò sia avvenuto nonostante, a partire dal 1989-90, il paese sia stato sottoposto a una trasformazione radicale dei mercati e dello Stato;
- III) quali insegnamenti si debbano trarre, ai fini della futura programmazione, dalle risposte ai due precedenti quesiti e dall'esito della nuova politica regionale.

In queste pagine, fisserò alcuni punti di relativo consenso sul primo aspetto (para. 2), riassumerò una tesi personale sul secondo (para. 3), che suggerisce di arrestare la macchina della trasformazione istituzionale e di usare con convinzione ciò che è stato sin qui fatto, e indicherò alcuni spunti preliminari in merito al terzo quesito (para. 4 e 5). L'analisi dei primi due aspetti riguarderà sia il Centro-Nord sia il Mezzogiorno. Quella del terzo aspetto si limiterà al Mezzogiorno, dove, grazie al Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 e al sistema di valutazione ivi costruito, più ampia è l'informazione sui punti di forza e sui limiti di quanto è stato fatto.

La nota non è breve, ma la schematizzazione adottata ne consente un uso modulare.

2. La diagnosi

Il materiale disponibile per realizzare la diagnosi è ampio. In primo luogo, specie negli ultimi due anni, le forti preoccupazioni per un possibile "declino" del paese hanno indotto la produzione di analisi, rapporti, studi e *pamphlets* da cui è possibile ricavare molte concordi indicazioni⁴. In secondo luogo, proprio la nuova politica regionale avviata in Italia con la programmazione comunitaria 2000-2006 ha prodotto, specie nel Mezzogiorno, una attenzione

³ Cfr. in particolare OECD (2003_a). Si vedano anche i Rapporti territoriali elaborati e pubblicati dall'OCSE su diversi paesi o sulle loro regioni: Italia, Corea, Ungheria e Svizzera nel 2002, Canada e Messico nel 2003, Giappone e Repubblica Ceca nel 2004. Cfr. anche H.M. Treasury (2003), che, pure nel proporre una ri-nazionalizzazione della politica di coesione comunitaria, individua criteri e indirizzi di politica regionale nazionale per la Gran Bretagna in forte sintonia con quelli del nuovo paradigma.

⁴ Cfr., fra gli altri, Ciocca (2003), Visco (2003), Nardozzi (2004), Faini-Sapir (2005), Deaglio (2004), Istat (2005) e Banca d'Italia (2005).

in precedenza assente alla misurazione e alla valutazione delle tendenze economiche e sociali territoriali e all'impatto delle politiche⁵. È così disponibile un corpo di dati e di valutazioni, ex ante e in itinere, che forniscono elementi per la diagnosi.

2.1. I fatti: Italia

Che sia appropriato o meno l'utilizzo del termine "declino" per indicare l'indubbia fase di grave difficoltà che l'Italia si trova oggi ad affrontare, è, per molti versi, scarsamente rilevante. Ciò che conta è che l'ampio dibattito sul tema ha consentito di mettere in chiaro alcuni fatti non controvertibili:

- in un contesto di rallentamento che riguarda certamente l'Europa nel suo complesso (ma non affatto l'economia mondiale), l'Italia cresce da diversi anni assai meno degli altri paesi europei; in particolare, fra il 2000 e il 2004, il Pil è aumentato meno dell'1 per cento, contro 5,1 nei dodici paesi dell'Euro (6,6 in Francia, 3 in Germania);

Tavola 1 – Pil UE 12 e principali paesi industrializzati

(variazioni percentuali annue)

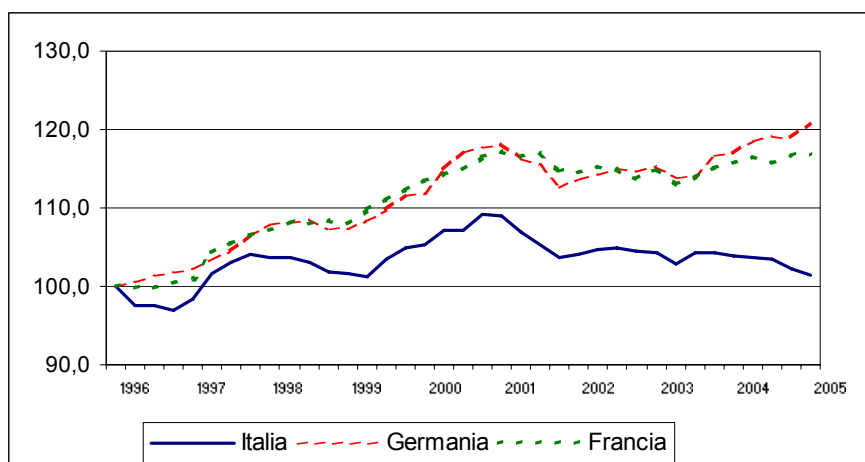
Paesi	2000	2001	2002	2003	2004
Italia	3,0	1,8	0,4	0,3	1,2
Germania	2,9	0,8	0,1	-0,1	1,6
Francia	3,8	2,1	1,2	0,5	2,5
Spagna	4,4	2,8	2,2	2,5	2,7
UE-12	3,5	1,6	0,9	0,6	2,0
USA	3,7	0,8	1,9	3,1	4,4
Giappone	2,4	0,2	-0,3	1,4	2,7

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

- particolarmente grave è la dinamica della produzione industriale: a partire dagli ultimi anni '90 la sua dinamica è divenuta decisamente inferiore a quella dei due principali competitori (e mercati di sbocco), Francia e Germania; in particolare, nel periodo 2000-2004, mentre la produzione industriale saliva, seppure poco, in questi due paesi (rispettivamente dell'1,2 e del 2,6 per cento), essa scendeva in Italia del 3,8 per cento, una caduta interamente spiegata dalla flessione produttiva di due comparti tradizionalmente decisivi per la nostra economia, macchine (-26 per cento) e auto (-17 per cento);

⁵ Si vedano ad esempio DPS (anni vari) e QCS (2005).

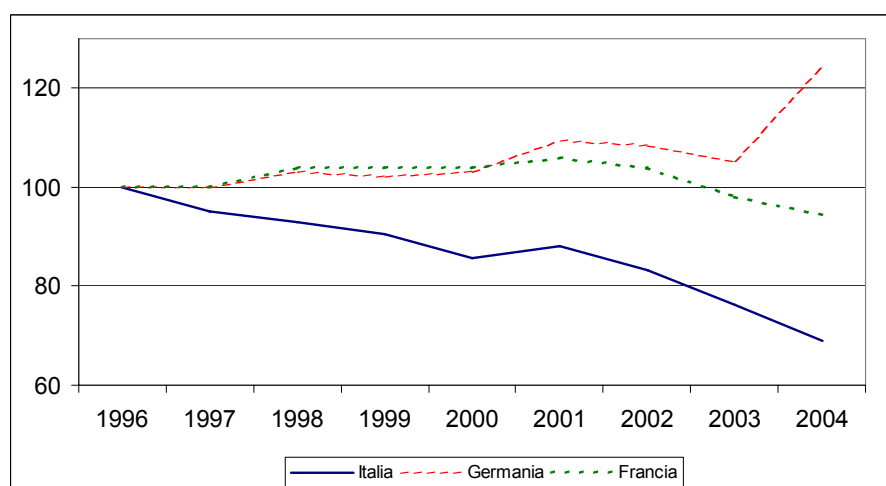
Figura 1 – Produzione industriale, Italia, Germania e Francia
(1996 = 100, dati trimestrali destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

- il minore sviluppo si associa a una contrazione della capacità di esportare: la quota a prezzi costanti delle esportazioni italiane sul totale del commercio internazionale è caduta da 4,5 per cento del 1996, a 3,5 del 2000, fino a 2,9 del 2004; a tale flessione hanno concorso in modo particolare i settori delle macchine e dell'auto, con le conseguenze di cui sopra; i riflessi sulla quota italiana misurata a prezzi correnti sono stati fortemente contenuti da una dinamica relativa favorevole dei valori medi unitari all'esportazione, che potrebbe forse segnalare una volontà e capacità delle imprese italiane di sostenere con la qualità il prezzo dei propri prodotti⁶;

Figura 2 – Quote di mercato delle esportazioni mondiali
(1996 = 100, prezzi costanti)



Fonte: ICE fino al 2003; Banca d'Italia per il 2004.

⁶ Cfr. Istituto per il Commercio con l'Estero-ICE (2005).

- queste tendenze negative dello sviluppo e del commercio con l'estero appaiono legate a una dinamica modesta della produttività: essa è leggibile nel divario della dinamica del reddito pro-capite dell'Italia con Francia e Germania, specie a partire dalla prima metà degli anni '90; si è poi aggravata, dando luogo, dal 2000 al 2004, a una discesa dello 0,9 per cento annuo della produttività totale dei fattori (lavoro e capitale) e dello 0,2 per cento annuo di quella del lavoro; tale dinamica sfavorevole ha impedito all'Italia di recuperare la perdita di competitività e di prezzo maturata nel periodo 1996-1997⁷; non si trova invece fondamento della lettura che attribuisce al passaggio dalla lira all'euro la perdita di competitività, anche perché è noto dall'esperienza degli anni '70 e '80 che i recuperi di competitività ottenuti grazie allo scivolamento del cambio sono sempre stati in Italia di natura temporanea;
- il recupero di profittabilità delle imprese non finanziarie, industriali e terziarie, che ha avuto luogo in maniera assai cospicua nella seconda parte degli anni '90 e che la flessione dell'inizio di questo decennio ha solo in parte riassorbito, non si è tradotto in una "strategia di attacco" da parte delle imprese⁸, nel senso che il tasso di accumulazione è rimasto quello ordinario, non quello straordinario con cui, ad esempio negli Stati Uniti, si è corrisposto alla diffusione di un nuovo paradigma tecnologico; i maggiori profitti si sono, piuttosto, tradotti in un miglioramento del *leverage* delle imprese (misurato dal rapporto fra i debiti finanziari e la somma dei debiti stessi e del patrimonio netto), passato da circa il 54 per cento nel 1995 al 41 per cento nel 2003⁹; il consolidamento degli assetti di controllo ha ancora una volta prevalso sullo "spirito animale" di rischiare e crescere, fenomeno ben riflesso nella stabilità degli assetti proprietari fra il 1993 e il 2003, con il permanere di una forte concentrazione proprietaria¹⁰.

Alcuni sostengono che questi risultati riflettono una composizione settoriale dell'industria italiana sfavorevole all'attuale paradigma tecnologico e alle tendenze in atto, perché concentrata in produzioni a basso contenuto tecnologico - Banca d'Italia (2005) - o a bassa intensità di manodopera qualificata - Faini e Sapir (2005). Si tratterebbe di produzioni dove minore è la crescita del commercio internazionale e massima, per la maggiore intensità di lavoro, è la concorrenza sul costo del lavoro da parte dei paesi asiatici in rapida

⁷ Si noti che alcuni, segnatamente Faini, Sapir (2005), leggono tale perdita di competitività, temporanea ma non riassorbita, come una correzione dell'"eccesso di svalutazione" del periodo 1992-1995.

⁸ Cfr. Ciocca (2005).

⁹ *Ibidem*, fig. 1.

¹⁰ Cfr. Bianchi, Bianco, Giacomelli, Paces, Trento (2005).

industrializzazione. Inoltre, il corrispondente minore peso dei settori a tecnologia medio-alta e alta renderebbe l'Italia meno in grado di cogliere i benefici di un paradigma tecnologico dove più peso hanno le grandi innovazioni maturate nella ricerca (*science based*)¹¹.

E' indubbio che questi fattori pesino in modo negativo - anche se la differenza di concentrazione nei settori "avanzati" non è poi così forte, almeno rispetto alla Francia (26 per cento contro 30 nel medio-alto, 7 contro 11 nell'alto)¹². Ma la tesi appare opinabile. Infatti, anche nei cosiddetti settori "tradizionali" ampie sono le possibilità e opportunità di innovazione organizzativa e di prodotto, favorite proprio dalla tecnologia e dalla rapida evoluzione delle preferenze. Da questo punto di vista, le stesse definizioni di settori a basso contenuto tecnologico o a bassa intensità di manodopera qualificata possono indurre in errore. Con esse ci si vuole riferire a produzioni (cuoio, tessile, calzature, abbigliamento, mobili) dove larga parte dell'attività *può* essere realizzata da lavoro non qualificato e dove *non è indispensabile* innovare. Si tratta, tuttavia, di produzioni dove la evoluzione delle preferenze dei consumatori e la richiesta di caratteristiche specialistiche dei prodotti (financo nelle modalità di organizzazione della produzione; si pensi all'attenzione di fasce crescenti di consumatori alla eticità e sostenibilità ambientale delle condizioni di produzione) possono richiedere lavoro qualificato e si prestano a innovazione, anzi la richiedono per mantenere un vantaggio competitivo¹³.

Deve essere inoltre notato che l'arretramento italiano si concentra proprio nei settori della meccanica e dell'auto, dove forte è il peso potenziale del capitale umano e della tecnologia. La stessa Banca d'Italia (2005) mostra che la minore crescita della produttività dell'industria manifatturiera rispetto a Francia e Germania negli anni '90 "non è riconducibile solo alla specializzazione produttiva": se, infatti, l'Italia avesse avuto la struttura produttiva di Francia e Germania "la crescita del nostro paese sarebbe rimasta sostanzialmente invariata". Il fatto è, conclude Banca d'Italia, che i "settori avanzati" registrano una crescita della produttività assai inferiore a quella degli altri paesi.

¹¹ Sulle caratteristiche di tale paradigma, cfr. Rossi (2003) e Pagano (2004).

¹² Cfr. Banca d'Italia (2005).

¹³ L'associazione biunivoca fra produzioni tradizionali e il ridotto contenuto di capitale umano, nel lavoro diretto e indiretto incorporati, può essere quindi fuorviante. Lo è particolarmente se conduce automaticamente a ritenere che tali produzioni inducano una domanda di lavoro meno qualificato, e siano indotte da un'offerta di lavoro meno qualificato. Potrebbero aver ragione Faini-Sapir (2005) a sostenere che tale perversa relazione causale biunivoca ha avuto luogo in Italia, ma se essa si è verificata non deve essere interpretata come il risultato inevitabile della natura delle produzioni in cui l'Italia è specializzata.

Indipendentemente, dunque, dal mix settoriale squilibrato, il problema italiano sembra risiedere nel fatto che l'innovazione è divenuta modesta, in tutti i comparti produttivi.

Le attuali difficoltà non appaiono, insomma, il frutto di un “destino cinico e baro”, ossia di una storia da cui abbiamo ereditato una struttura produttiva sfavorevole. La loro causa va, piuttosto, ricercata nel modo inadeguato in cui tale storia viene oggi conservata da chi ha poteri di decisione e di investimento. A ciò occorre primariamente volgersi.

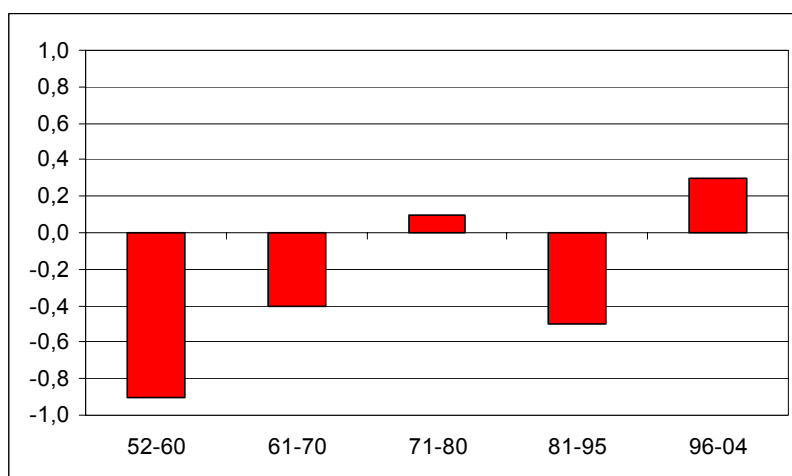
Prima di farlo è, tuttavia, opportuno individuare se e quali siano le specificità del Mezzogiorno. È evidente, infatti, che i fenomeni sin qui descritti sono dominati, quantitativamente e qualitativamente, dalle vicende del Centro-Nord.

2.2. *I fatti: Mezzogiorno*

Nel contesto descritto nel precedente paragrafo, il Mezzogiorno si è mosso parzialmente in controtendenza, ma in misura insufficiente e con limiti seri, visibili di recente anche nei dati sull'andamento del mercato del lavoro e del PIL. Riassumiamo i fatti¹⁴:

- fra il 1996 e il 2004 la crescita è stata mediamente dell'1,7 per cento l'anno, circa 3 decimi l'anno in più del Centro-Nord, un divario positivo che non ha precedenti nella storia del dopoguerra (fig. 3); in termini di reddito pro-capite, l'eccedenza di crescita del Mezzogiorno è stata accentuata dalla ripresa del fenomeno migratorio;

Figura 3 - Differenziale di crescita del Mezzogiorno con il Centro Nord
(variazione percentuale media annua del Pil a prezzi costanti)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Conti economici regionali 1980-2003 e Svimez 1952-1980.

¹⁴ Per un'analisi completa cfr. DPS (2005).

- dal punto di vista delle componenti della domanda¹⁵, alla maggiore crescita del Mezzogiorno non hanno contribuito in alcuna misura né la spesa pubblica in conto capitale (cresciuta come nel Centro-Nord), né la spesa pubblica corrente (ben misurata dai consumi delle Amministrazioni pubbliche) o i consumi delle famiglie (cresciuti meno che nel Centro-Nord, 1,6 per cento contro 1,8 per cento nella media annua del periodo 1996-2003): non si è trattato, quindi di una crescita indotta dalla spesa pubblica - né dalle spese per infrastrutture, né dai salari delle Amministrazioni pubbliche, né dai trasferimenti alle famiglie - come era invece avvenuto nei decenni precedenti (cfr. tav. 2);

Tavola 2 - PIL e sue componenti per macro area: 1952-2004
(variazioni percentuali medie annue)

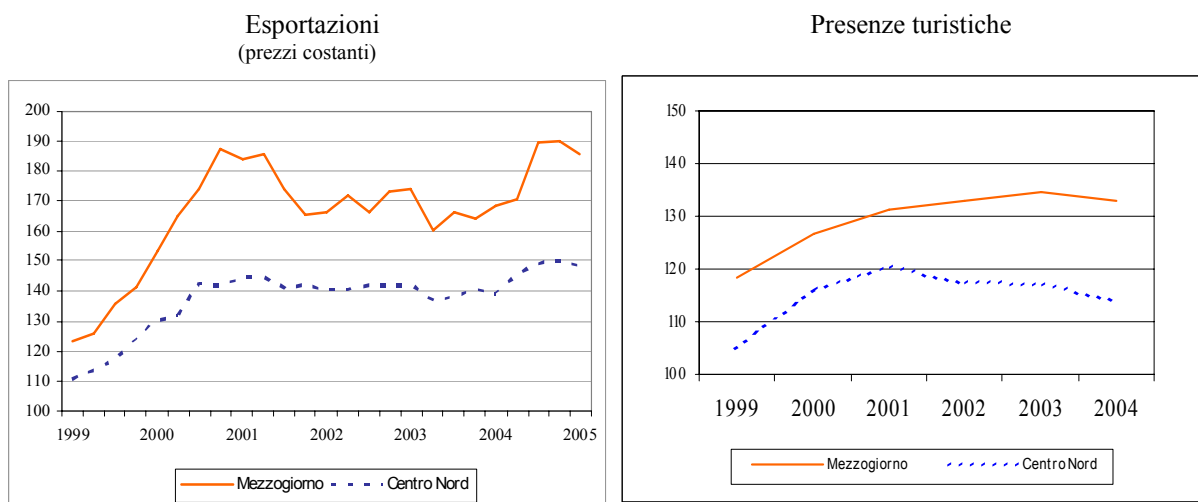
	Centro-Nord					
	1952-60	1961-70	1971-80	1981-90	1991-95	1996-04
Pil	5,7	5,8	3,1	2,3	1,5	1,4
Importazioni nette di beni e servizi	-6,9	-10,4	-5,9	-5,2	-10,4	4,9
Domanda interna	5,6	5,6	2,9	2,2	0,8	1,9
Consumi interni	4,7	6,0	3,0	2,4	0,9	1,7
delle famiglie	5,1	6,4	3,0	2,3	1,3	1,8
delle AAPP e ISP	3,3	4,2	2,9	2,7	-0,4	1,6
Investimenti fissi lordi	9,7	4,4	1,4	1,9	0,6	2,8
macchine e attrezzature	-	-	-	2,5	1,9	2,8
costruzioni	-	-	-	1,1	-1,1	2,7
Scorte	4,7	4,0	11,3	-5,5	1,7	-4,7
	Mezzogiorno					
	1952-60	1961-70	1971-80	1981-90	1991-95	1996-04
Pil	4,8	5,4	3,2	2,1	0,5	1,7
Importazioni nette di beni e servizi	17,4	8,2	1,6	6,4	-5,1	1,6
Domanda interna	5,8	5,8	3,0	2,7	-0,5	1,7
Consumi interni	4,7	5,6	3,5	3,0	0,7	1,5
delle famiglie	5,0	6,2	3,6	3,0	0,9	1,6
delle AAPP e ISP	4,0	3,5	3,3	3,1	0,2	1,4
Investimenti fissi lordi	10,9	6,7	0,4	2,0	-5,6	2,7
macchine e attrezzature	-	-	-	3,7	-6,0	4,3
costruzioni	-	-	-	0,7	-5,3	1,2
Scorte	3,1	4,0	10,5	-7,0	9,8	-8,3

Fonte: elaborazione su dati Istat, Conti economici regionali 1980-2003. Per il solo 2003, i dati riferiti a Pil e Consumi delle famiglie sono elaborazioni da fonte Istat, mentre i dati riferiti agli aggregati, non ancora pubblicati da Istat, sono stime elaborate dal DPS. Per il 2004 Istat stima anticipata del Pil per ripartizione e stime DPS.

¹⁵ Dal punto di vista dell'offerta, il tasso di crescita del Mezzogiorno ha beneficiato del minor peso del settore manifatturiero (circa 13 per cento all'inizio del periodo, contro circa 24 del Centro-Nord) e della sua maggiore crescita (1,4 per cento l'anno, nel periodo 1996-2002, contro solo 0,4 per cento l'anno nel Centro-Nord), mentre ha risentito negativamente del maggiore peso del settore agricolo.

- la maggiore crescita del Mezzogiorno è stata piuttosto determinata dalle esportazioni, con una minore crescita delle importazioni nette, dal turismo, e, fino al 2001, dagli investimenti privati (fig. 4): è stata, dunque, una crescita virtuosa, trainata da maggiore competitività e maggiore propensione al rischio delle imprese;

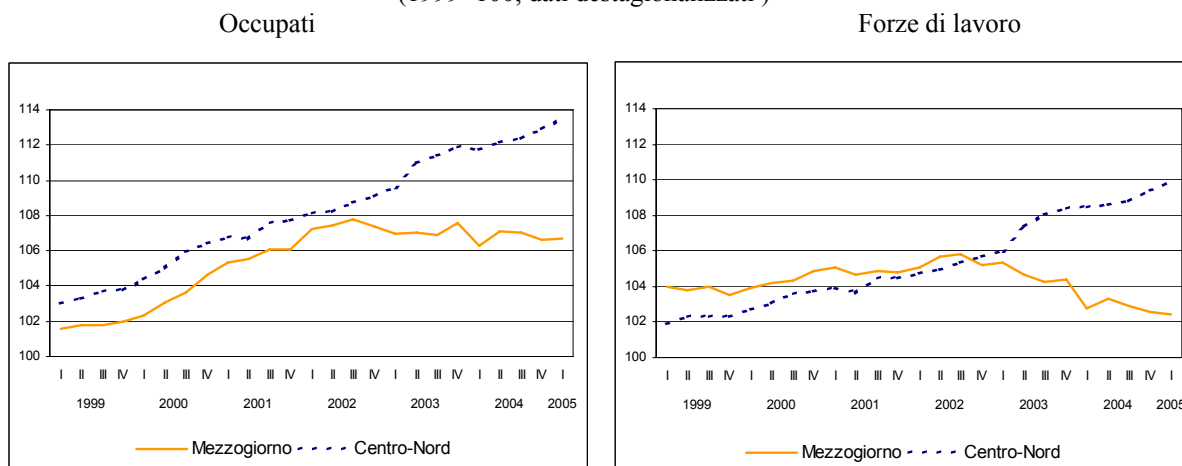
Figura 4 - Esportazioni e turismo per ripartizione geografica: 1999-2004
(1999=100)



Fonte:elaborazioni DPS su dati Istat.

- l'occupazione è cresciuta, ma in misura limitata (420 mila occupati, dal 1996 al 2004 contro 1.656 mila nel Centro-Nord: 0,8 per cento di crescita media annua, contro 1,4 per cento) e, soprattutto, dal 2002 ha iniziato a scendere, accompagnata da un'ancor più forte discesa della già bassa offerta di lavoro (fig. 5): un fatto assai preoccupante, considerando che il divario di reddito pro-capite con il resto del paese è dovuto per due terzi a un minore tasso di occupazione;

Figura 5 - Occupati e forze di lavoro per ripartizione geografica: 1999-2005
(1999=100, dati destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat.

- la crescita della produttività è stata decisamente superiore a quella del Centro-Nord (1 per cento l'anno, contro 0,4 per cento, tra il 1995 e il 2004, se approssimata dal prodotto interno lordo per occupato), ma al di sotto del potenziale di un'area che resta a bassa produttività; la forte e positiva natalità imprenditoriale netta dell'area, che ha concorso all'aumento dell'occupazione, non è stata caratterizzata dalla nascita di un numero adeguato di imprese in settori a elevata produttività, e, soprattutto, non è stata accompagnata da una crescita delle imprese minori e medie, fattore decisivo per l'incremento della produttività.

In sintesi, si ha conferma che dalla metà degli anni novanta il Mezzogiorno ha preso a svilupparsi più del Centro-Nord, che tale sviluppo è stato virtuoso – trainato da più alta competitività e produttività – ma che esso non ha assunto proporzioni tali da controbilanciare il quadro generale nazionale di profonde difficoltà economiche. Ciò trova conferma nel fatto che, a differenza degli obiettivi fissati, la crescita del Mezzogiorno continua a essere al di sotto di quella media europea¹⁶.

E veniamo così, per entrambe le aree del paese, alla ricerca delle cause di questi insoddisfacenti andamenti.

2.3 *Centro-Nord: le cause della stagnazione di produttività*

Le principali analisi concordano non solo sull'esistenza di una fase di crisi, ma anche sul ricondurre la stagnazione di produttività e crescita del Centro-Nord a tre principali cause intermedie:

- una scarsa innovazione delle imprese;
- un insufficiente approvvigionamento di medie e nuove imprese da parte della grande riserva di quelle più piccole e dei distretti;
- un peggioramento dei servizi collettivi, sia in termini effettivi, sia nella percezione di cittadini e imprese.

La scarsa innovazione è notoriamente leggibile in una spesa dei privati per ricerca e sviluppo straordinariamente inferiore a quella dei nostri principali concorrenti: 0,5 del Pil

¹⁶ Cfr. paragrafo 5.1.

contro 1,4 in Francia e 1,7 in Germania¹⁷. Non si tratta solo del frutto di una struttura produttiva dove sono meno numerose le medie e grandi imprese, ma di una iper-attenzione dell'intero sistema imprenditoriale ai risultati di breve termine, spesso nel convincimento che le protezioni di mercati ancora non sufficientemente concorrenziali e di aiuti pubblici possano consentire di sottoinvestire nella fonte principale della produttività futura. Si tratta, poi, anche, di un comportamento da *rentier* delle piccole e medie imprese, propense a sfruttare i vantaggi comparati ereditati da conoscenze (e quindi da innovazioni) del passato o incorporati in un "saper fare" individuale, anch'esso frutto di stratificazione storica¹⁸, piuttosto che a rinnovare il vantaggio competitivo attraverso la ricerca di rapporti con il mondo della scienza e della conoscenza.

Per quanto riguarda la dimensione aziendale, il problema non sta genericamente nel dato statico di una scarsa dimensione media dell'industria e del terziario italiani, anche perché la dimensione media vera è più alta di quella comunemente misurata, per via dell'esistenza di gruppi che raccolgono più imprese. Il problema sta, piuttosto, in un dato dinamico: la scarsa propensione degli imprenditori al comando di piccole imprese a crescere, aprendo i propri assetti proprietari e di controllo o trasferendo il controllo stesso. A elevati tassi di natalità, che esprimono la "vocazione imprenditoriale" del paese - uno dei suoi storici vantaggi comparati - si accompagna così la perdita di opportunità di crescita¹⁹. Allo stesso modo, è scarsa la propensione delle medie imprese italiane a diventare grandi. Inefficienza del mercato di capitali, difficoltà a garantire un equilibrio dei poteri e dei controlli per proprietari e imprenditori, inadeguatezza delle leve della *corporate governance*, costituiscono le ragioni di questa debolezza, che priva il sistema di una delle principali fonti di aumento della produttività.²⁰

Per quanto riguarda, infine, la questione della qualità e quantità dei servizi collettivi a cittadini e imprese, essa è al centro del dibattito sull'economia italiana da oltre dieci anni. I

¹⁷ Cfr. anche Banca d'Italia (2005).

¹⁸ Cfr. in particolare Nardozzi (2004).

¹⁹ Come mostrano Bartelsman, Scarpetta e Schivardi (2003), questa difficoltà a crescere delle nuove imprese caratterizza l'intera Europa nel confronto con gli Stati Uniti: a due anni dalla nascita un'impresa europea ha accresciuto la propria occupazione di metà del corrispondente valore statunitense (meno del 25 per cento, contro più del 50 per cento).

²⁰ Cfr. Barca (1994), e Bianchi, Bianco, Giacomelli, Paccès, Trento (2005). Le analisi disponibili mostrano, invece, che assai modesto è il freno alla crescita delle piccole imprese che viene dalla diversificazione di regolazione del mercato del lavoro a seconda della dimensione aziendale.

numeri ci sono e andrebbero valutati e discussi di più²¹. Essi mostrano una inadeguatezza del sistema dei servizi collettivi – rispetto a benchmark internazionali o nella percezione dei soggetti privati – sia nell’area delle grandi reti ferroviarie e di logistica, sia nei servizi di pubblica utilità, sia nella infrastrutturazione urbana, materiale e immateriale, decisiva per un paradigma tecnologico fondato sulla conoscenza, sia nel campo dell’istruzione e della ricerca, sia nei servizi professionali.

L’insieme di questi fattori di crisi è particolarmente grave in un paese il cui capitalismo ha storicamente avuto il proprio punto di forza in una imprenditorialità diffusa, geniale, radicata in tutte le sezioni della popolazione, alimentata di continuo dal mondo del lavoro. Come scrive Nardozi (2004), il problema italiano sta oggi proprio nell’incapacità di riprodurre in modo adeguato il capitale imprenditoriale e i “giacimenti di conoscenza ... accumulatisi nei secoli ... specializzazioni artigianali sviluppatasi in una cultura e in una civiltà che tutto il mondo ci invidia”. La Firenze consumatrice anziché produttrice di cultura è un emblema di queste difficoltà²².

Fu la capacità di utilizzare queste nostre due risorse – capacità imprenditoriale e giacimenti di conoscenza – a consentire all’Italia lo *scatto* dopo la guerra mondiale, a permetterci di partecipare all’“età dell’oro” dello scorso secolo. Fu la combinazione di meccanismi formativi, pubblici e di mercato, a creare allora le competenze e le capacità dello *scatto*: l’accesso all’istruzione, l’apprendimento all’interno delle imprese maggiori, le scuole tecnico-professionali, la costruzione di reti associative di servizi alle imprese²³. E fu il “compromesso straordinario” fra forze politiche e culturali diverse²⁴ a dare, sempre in quegli anni, al ceto medio imprenditoriale il libero accesso ai mercati internazionali e lo spazio per usare i giacimenti della storia; anche creando un mito, dei valori, per quel ceto medio; fossimo nel Veneto, o in Emilia e Romagna. E fu, ancora, quel compromesso che, preservando e anzi sviluppando l’invenzione nittiana degli “enti pubblici”- partecipazioni statali e Cassa del Mezzogiorno - aprì la strada del comando manageriale di medie e grandi imprese a quadri nuovi, in concorrenza con quelli dell’industria privata.

²¹ Cfr. DPS (2005) e Istat (2005).

²² Lo spunto per l’esempio è in Comune di Firenze (2003).

²³ Cfr. Arrighetti-Seravalli (1997).

²⁴ Cfr. Barca (1997).

Ma si trattava di soluzioni provvisorie. Mancava la costruzione di un sistema concorrenziale che, in tutti i mercati, mantenesse lo sprone per il ceto medio imprenditoriale. Mancava la costruzione di una amministrazione pubblica ordinaria (di cui gli enti pubblici erano “supplenti”), capace di dare a quel ceto medio i servizi collettivi e le condizioni per riprodurre i giacimenti trovati. Quanto agli enti pubblici, poi, da stimolo concorrenziale essi divennero presto strumento di protezione dei vertici, propri e delle poche grandi imprese private del Paese. E, allora, per rimediare, si ricorse al *benign neglect* nel riscuotere le imposte o nel governare il credito e ci si affidò ai bassi salari e a condizioni odiose di impiego del lavoro²⁵.

È così che il capitale umano e fisso delle imprese si è andato depauperando. E il ceto medio imprenditoriale, fuori e dentro i distretti, ha finito per sfruttare i giacimenti trovati come fossero risorse scarse da cui estrarre una rendita: “le imprese create con la rendita finiscono per spegnersi – scrive ancora Nardozi (2004) – quando la rendita cessa”. In un contesto di mercati poco concorrenziali e di Stato non capace, chi ha provato a crescere, a uscire dal nanismo, a sfidare i vertici imprenditoriali e manageriali del Paese è stato respinto da potenti barriere protettive, spinto a cercare protezioni opposte e contrarie.

In sintesi. Mercati ancora non sufficientemente concorrenziali, specie dei servizi e dei capitali, e uno Stato ancora inadeguato e dotato di risorse umane insufficienti: queste sono le cause che si stagliano dietro i fattori di crisi e di rallentamento della produttività qui richiamati. Più precisamente, tre appaiono le *cause ultime*:

- inadeguata concorrenza dei mercati, dei servizi di pubblica utilità e professionali, che scoraggia e mortifica l’innovazione imprenditoriale e protegge posizioni di rendita;
- un mercato dei capitali e un sistema di governo societario che ancora non riescono a dare a proprietà e controllo, a finanziatori e imprenditori, strumenti tali da conciliare in modo adeguato i loro divergenti interessi, così da tutelare i primi senza mettere sotto tutela i secondi²⁶;

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Tornando ad analizzare gli assetti proprietari e di controllo delle piccole e medie imprese italiane e di quelle quotate a dieci anni di distanza dalla fotografia del 1994, Bianchi, Bianco, Giacomelli, Paces e Trento (2005), trovano un quadro scarsamente modificato, segno del perdurare di una profonda difficoltà nel separare proprietà e controllo. Il controllo e la sua stabilità continuano, infatti, a essere assicurati con mezzi che frenano fortemente l’acquisizione di mezzi finanziari e, dunque, la crescita delle imprese: concentrazione proprietaria elevatissima (fra il 50 e il 65 per cento della proprietà è detenuta nelle medie e grandi imprese dalla prima quota di proprietà); permanente, seppur ridotta, diffusione dei gruppi piramidali; diffuse clausole restrittive del trasferimento di proprietà; predominanza fortissima del trasferimento infra-familiare del controllo. Anche nel caso delle società quotate, che pure, se misurate tenendo conto delle aggregazioni di gruppo, risultano cresciute fra il 1991 e il

- difficoltà dello Stato nell'offrire o promuovere servizi collettivi essenziali, sia per il governo di ultima istanza dei mercati e dei conflitti societari (funzioni di sorveglianza e di giudizio di ultima istanza), sia per l'ordinaria attività di cittadini e imprese, sia per il supporto a processi innovativi.

Queste tre cause si cumulano e si rinforzano a vicenda. La scarsa concorrenza nei servizi professionali grava le imprese di costi e - rinforzata talora dalla normativa, anche recente²⁷ - crea ostacoli alla stessa apertura degli assetti societari delle imprese, espropriando gli imprenditori di un più facile accesso alle conoscenze necessarie per governare le società nei propri interessi. La scarsa concorrenza nei servizi di pubblica utilità riduce la qualità di molti di questi servizi, vanificando anche azioni innovative dello Stato nel governo degli investimenti pubblici rivolti alla produzione di tali servizi²⁸. Le difficoltà dello Stato nella promozione di servizi collettivi di pubblica utilità legittima l'assunzione di ruoli impropri - di fissazione delle priorità - da parte dei gestori dei servizi. Così come la difficoltà di reperimento di mezzi finanziari che non pregiudichi l'esercizio del controllo legittima il permanere di un extra-autofinanziamento da rendita.

Per un esame delle tre cause rinvio in generale ai lavori citati. Ma su un aspetto che tutte le abbraccia, è utile aggiungere una considerazione: la carenza quantitativa e qualitativa dell'istruzione. Si tratta di uno dei servizi collettivi fondamentali che può sospingere l'innovazione, sia in modo diretto, sia aiutando a riaprire in modo concorrenziale l'accesso a posizioni di decisione e di controllo da parte dei soggetti più dotati, rompendo inefficienti catene ereditarie di controllo.

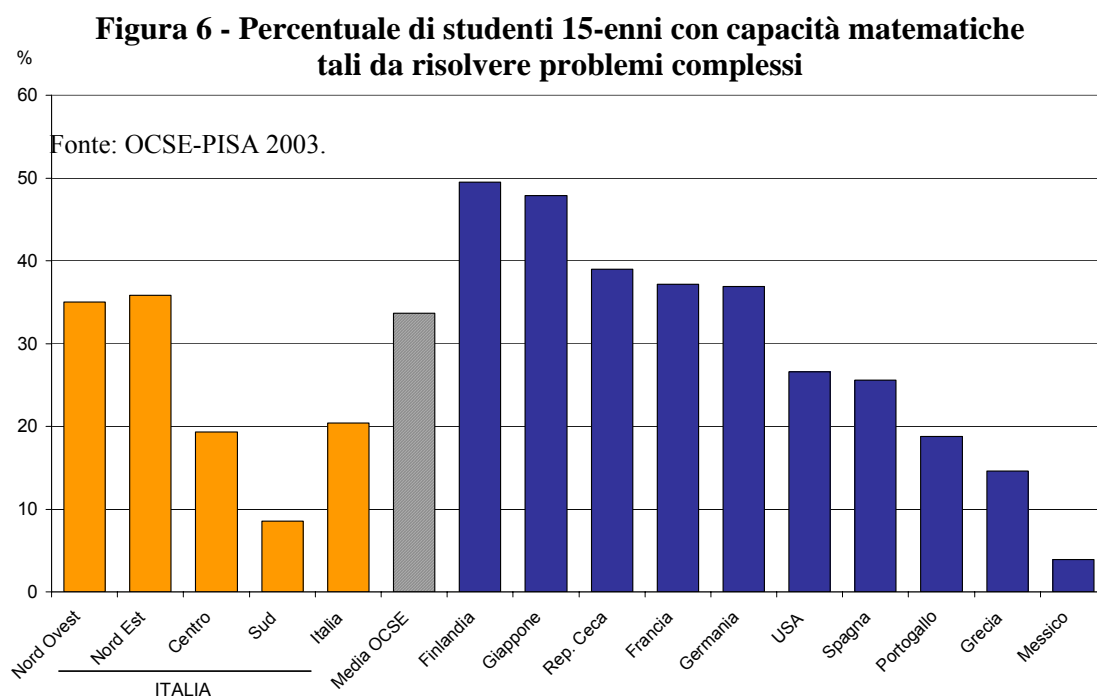
Come osservano Faini, Sapir (2005), il numero medio di anni scolastici conseguiti dalla popolazione con oltre 15 anni, che era salito tra il 1960 e il 1975 più della media europea, riducendo il gap da 1 a 0,8 anni, è continuato a crescere, ma ad un ritmo inferiore al resto d'Europa, riportando il divario a 1,1 negli anni '80 e ad 1,3 negli anni '90. Lo stesso peggioramento si osserva nella percentuale di popolazione con oltre 25 anni che ha completato una scuola post-secondaria. I miglioramenti, anche significativi, degli indici quantitativi ottenuti negli anni più recenti, non solo impiegano tempo, attraverso il ricambio

2002 da 147 a 227, si osserva, accanto a un calo del loro peso sull'economia (in termini di occupati), un aumento del ricorso a patti di sindacato e in generale a metodi coalizionali (e quindi poco contendibili) di controllo.

²⁷ Per questa tesi cfr. Enriques (2005).

²⁸ Cfr. ancora DPS (2005).

generazionale, a riflettersi sulla massa della popolazione, ma non trovano, ancora, riscontro in termini qualitativi. È quanto si ricava dalle misure dell'abilità scolastica rilevate dall'indagine Ocse *Programm for International Student Assessment (PISA)*²⁹: lo scarto percentuale dell'Italia dalla media Ocse dei punteggi risulta negativo ed elevato, per tutte le competenze, matematiche, di lettura, scientifiche. In particolare, per le competenze matematiche, solo un quindicenne su cinque appare in grado di risolvere problemi complessi, contro uno su tre nella media dei paesi industriali (cfr. fig. 6): questo risultato, che si accompagna ad una elevata differenziazione – segno di un sistema ineguale, che perde l'effetto cumulato dell'interazione fra persone di buona competenza – appare soprattutto dovuto alla pessima performance degli istituti professionali e a un grave handicap territoriale del Mezzogiorno, non attribuibile alle sue condizioni di arretratezza economica ma al “contesto”³⁰.



²⁹ Cfr. OECD (2004c) e Foresti, Pennisi (2005).

³⁰ *Ibidem*.

È, quello dell'istruzione, in Italia, un insuccesso che si riflette sulla capacità delle persone di trovare occupazione³¹, sulla capacità dei lavoratori di innovare nel processo produttivo e di interagire con il lavoro più specializzato, sulla capacità degli imprenditori di concettualizzare le proprie intuizioni produttive e di cercare e stabilire una proficua relazione con la scienza e la ricerca. E si tratta anche di un insuccesso nell'assicurare una mobilità sociale in grado di fomentare i processi innovativi, nel mettere continuamente in corsa leve nuove che, provenienti dal territorio nazionale o da altri territori, pongano a disposizione della collettività la propria capacità e non i propri natali. Sulla base delle analisi disponibili alla fine dello scorso decennio³², la probabilità in Italia di conseguire una laurea è per i figli di laureati pari a 16 volte quella di coloro che non hanno genitori laureati, mentre il rischio di non superare la licenza elementare per un soggetto i cui genitori non abbiano più della licenza elementare è pari a 22 volte quello delle persone in condizione familiari più vantaggiose.

In conclusione, il caso dell'istruzione coglie l'essenza delle difficoltà del paese: la carenza di una concorrenza forte, a fare meglio, giocata sulla base di condizioni di contesto il più possibile indipendenti dalle condizioni di nascita, il più possibile legate al merito e alla motivazione.

È di questa concorrenza, che richiede servizi collettivi e un mercato dei capitali adeguati, che il paese avrebbe bisogno. appare dunque la causa, da molti condivisa, della crisi che osserviamo. Come ha scritto Ciocca (2003), richiamando l'analisi di Carlo Cipolla³³, <<i>produttori italiani vivono uno svantaggio nelle risorse primarie che essi stessi non meno dei loro governanti sono chiamati a compensare: occorre una pressione continua contro monopoli, *moral hazards*, collusioni, scorciatoie ma anche contro la provinciale presunzione di aver raggiunto nazioni più dotate di risorse, di aver risolto il problema economico, di essere ormai "ricchi per sempre". La pressione è cruciale affinché i produttori non devino dalla via obbligata: la ricerca incessante – fondata in ultima analisi sullo studio, nelle "scuole" e nelle "botteghe" – di innovazione, qualità aggiunta di valore agli *inputs* importati, capacità di esportare>>. La pressione è stata insufficiente; la ricerca non è stata incessante.

³¹ Il tasso di occupazione della popolazione in età fra 25 e 64 anni è di oltre l'80 per cento (pressoché come nella media OCSE) per le persone con titolo post-secondario, di oltre il 70 per cento (più basso della media OCSE) per le persone con titolo di scuola secondaria superiore e solo del 50 per cento (assai meno della media OCSE) per le persone senza quest'ultimo titolo.

³² Cfr. Barca, Cannari (1997).

³³ Cfr. Cipolla (1995, 1996).

2.4 *E nel Mezzogiorno?*

Le analisi disponibili, gli studi, le valutazioni che ora accompagnano la politica regionale, i Rapporti della Svimez, dell'Istat, del Dipartimento per le politiche di sviluppo forniscono, anche nel caso del Mezzogiorno, valutazioni sostanzialmente non difformi. Il divario di produttività che permane con il Centro-Nord e l'Europa e la difficoltà a colmarlo appaiono dovuti proprio alle stesse tre cause ultime che spiegano la crisi italiana, ossia l'inadeguatezza:

- della concorrenza, specie nei servizi;
- del mercato dei capitali e del sistema bancario;
- dei servizi collettivi.

La somiglianza delle cause giustifica la scelta compiuta, e che oggi si riconferma: non affrontare i problemi del Mezzogiorno con strumenti straordinari. Ma la misura dell'intervento deve essere più forte e alcune sue forme diverse, perché la misura delle tre cause è decisamente più grave. Tre ne sono le ragioni:

- a) il lungo accumulo di una politica sbagliata, sin dall'inizio degli anni '60;
- b) la debolezza delle relazioni fiduciarie fra privati e fra privati e Stato;
- c) la degenerazione della limitazione alla concorrenza nella sua forma ultima di criminalità organizzata.

Quella stessa politica straordinaria che sino al finire degli anni '50, mobilitando risorse finanziarie e umane e prescindendo da uno Stato ordinario debole, ha consentito al Mezzogiorno di mantenere – non era affatto scontato – un tasso di crescita quasi pari a quello, elevatissimo, del Centro-Nord, è divenuta via via responsabile di una dilapidazione di risorse pubbliche, di un profondo disincentivo a rischiare e a “concorrere”, soprattutto per i giovani, di uno svilimento dell'immagine del Mezzogiorno, nel Centro-Nord, all'estero e nel Mezzogiorno stesso³⁴. Ne è derivato un impatto negativo su tutte e tre le cause generali della crisi del capitalismo italiano.

La politica economica sbagliata ha ridotto il livello di concorrenza, attraverso sussidi e soprattutto attraverso la creazione di una leva di mediatori privati e pubblici, che ha sottratto e

³⁴ Cfr. fra gli altri Trigilia (1992) e D'Antone (1997).

ancora sottrae intelligenze allo sviluppo e distorce norme e azione pubblica. Ne è stato mortificato il sistema bancario, costringendo poi, per riformarlo, a strappi costosi³⁵. Ed è stata così ulteriormente fiaccata la capacità dello Stato, centrale e locale.

Simile effetto aggravante ha avuto la debolezza delle relazioni fiduciarie, che già negli anni '50 Banfield (1958) rilevava nel Sud. La fiducia è necessaria per mantenere un clima concorrenziale e per assicurare che tale concorrenza produca beni pubblici e non reciproco danneggiamento. La fiducia è indispensabile al sistema bancario e al funzionamento del mercato dei capitali e al rapporto fra proprietari e imprenditori. La fiducia è indispensabile allo Stato, per l'esercizio delle proprie funzioni; se scarseggia cresce la domanda per un anti-Stato.

La somma e l'interazione di questi due fattori aggravanti ha così concorso, alla lunga, a favorirne un terzo, lo sviluppo e il radicamento di una forte criminalità organizzata. Tale fattore ha poi contribuito a erodere ulteriormente i livelli di concorrenza, disincentivare il mercato dei capitali, indebolire, quando non penetrare, lo Stato.

Questi fattori aggravanti hanno subito un colpo nei primi anni '90³⁶.

La politica economica errata degli anni '70 e '80 è stata drasticamente interrotta nel 1992 con la chiusura dell'Agenzia per il Mezzogiorno nata dalla Cassa; e con il processo di privatizzazione delle imprese a partecipazione statale, che, per la parte operante nel Sud, avevano finito in larga misura per costituire una forma perversa di sostentamento dei redditi. La riforma generale del sistema bancario ha investito le banche del Mezzogiorno, inducendo un profondo processo di concentrazione, che ha interrotto il sistema di "credito senza merito" responsabile di elevatissimi stock di sofferenze bancarie e di investimenti privati privi di prospettive. Negli stessi anni, dopo l'omicidio di Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, le misure introdotte per la protezione delle famiglie dei "pentiti", unitamente a un rinnovato clima politico e sociale, conducevano, anche in un quadro internazionale e con flussi della droga modificati, a un arretramento della pervasività della criminalità organizzata.

³⁵ Cfr. Bongini, Ferri (2005).

³⁶ Cfr. Barca (2001).

L'insieme di questi fattori ha modificato in modo significativo le convenienze dei cittadini del Mezzogiorno. Ha ridotto il loro "reddito permanente", il valore dei redditi attesi che fino a quel momento avevano ricompreso trasferimenti pubblici garantiti (salari e stipendi delle imprese a partecipazione statale, "profitti" garantiti attraverso sussidi, pubblicizzazione delle eventuali perdite, etc.). Mentre, al tempo stesso, ha accresciuto i profitti attesi connessi all'avvio di attività d'impresa, per il ridursi della minaccia criminale e per la creazione di un contesto "più ottimista". La politica economica nuova per il Mezzogiorno, adottata a partire dal 1998, ha contribuito a consolidare queste tendenze, avviando un miglioramento dell'amministrazione pubblica e dei servizi collettivi (cfr. para 5.1).

Non è quindi casuale che proprio all'indomani di questi profondi cambiamenti, ossia a partire dal 1995-96, si sia prodotta nel Mezzogiorno quella che Bodo, Viesti (1997) chiamarono, con giusta premonizione, "la grande svolta".

A dieci anni di distanza, è effettivamente indubbio che il Mezzogiorno abbia conosciuto, da quel momento, una ripresa di impulsi e natalità imprenditoriali, di innovazione e investimenti, di esportazioni, e di produttività. Come si è visto, questi fattori hanno prodotto una fase di crescita atipica nel dopoguerra. Ma questa fase non è stata tale da controbilanciare il quadro generale nazionale di crisi. Ridottisi, ma non annullati – soprattutto per quanto riguarda la criminalità organizzata – i fattori aggravanti, rimangono, infatti, nel Mezzogiorno, le stesse tre cause generali che spiegano le difficoltà dell'economia e della società italiana. E rimangono in una dimensione decisamente più grave.

I servizi collettivi, nonostante i progressi compiuti³⁷, sono ancora decisamente peggiori che nel Centro-Nord, specie per quegli ambiti essenziali per la qualità di vita delle persone e per la convenienza a investire delle imprese: tutela della sicurezza o della giustizia; qualità dell'ambiente (acqua, rifiuti); accessibilità ed energia. Assai modesta appare la qualità dell'istruzione³⁸.

³⁷ Cfr. DPS (2005).

³⁸ Come si è accennato (cfr. para 2.3), le competenze degli studenti quindicenni sono assai inferiori a quelle del Centro-Nord in tutte le aree di competenza (cfr. Foresti, Pennisi (2005)). Nel caso delle competenze matematiche il divario è illustrato nella fig. 6.

Il mercato dei capitali resta particolarmente inefficiente, con un rapporto impieghi bancari/Pil assai più basso che nel Centro-Nord e una scarsa attenzione di tutte le istituzioni finanziarie alle nuove opportunità di sviluppo del Sud.

La concorrenza è ancora particolarmente inadeguata, specie nei servizi. In quelli di pubblica utilità, ciò lascia spazio ai gestori locali inefficienti, detentori di vantaggi informativi consolidati, e previene l'entrata di nuovi soggetti. Nei servizi professionali, la minore istruzione degli imprenditori accresce ulteriormente le rendite di posizione degli "intermediari".

La natura delle cause ultime delle difficoltà del Mezzogiorno è la stessa del Centro-Nord. La loro entità chiede una misura e forme di intervento più intensi.

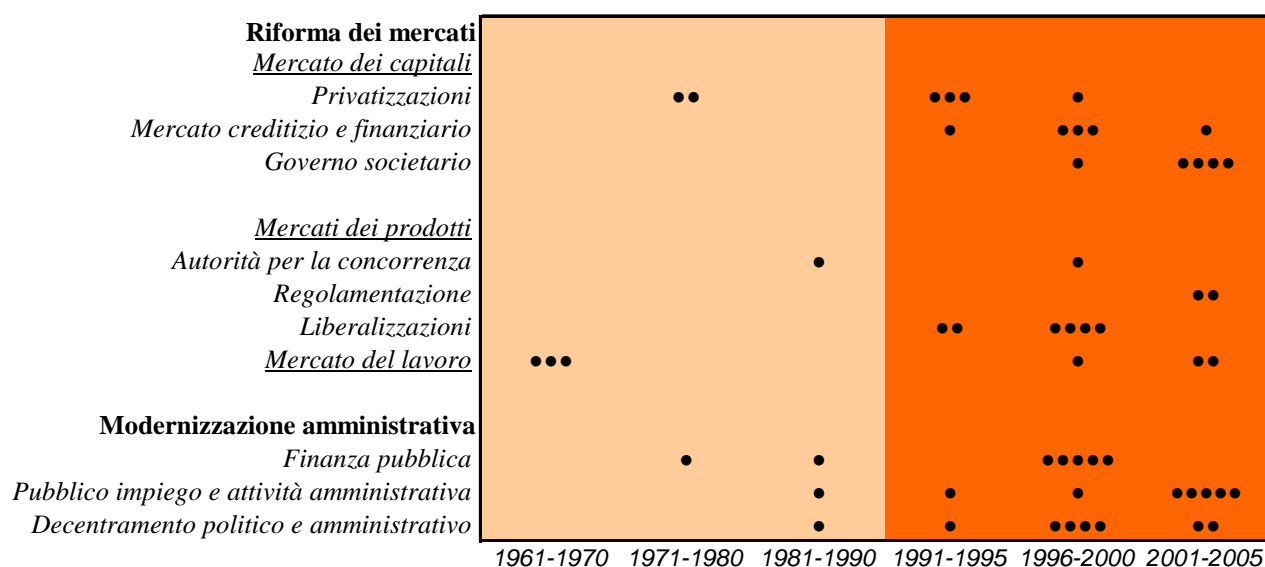
3. Non siamo all'anno zero, tutt'altro: un paradosso e la sua spiegazione.

La diagnosi su cosa frena la produttività nelle due aree del paese non costituisce una novità.

Da circa quindici anni, dalla lunga fase di grave crisi economica e sociale che nel 1992 culminò con una quasi-crisi finanziaria, il convincimento che al nostro capitalismo facciamo difetto, sia mercati concorrenziali, sia uno Stato forte e capace, è divenuto diffuso. E' su questo convincimento che sul finire degli anni ottanta è maturato un moto di riforma. Che ha radicalmente trasformato le istituzioni del mercato e dello Stato.

A partire dal 1990, con l'istituzione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, si è avviato un processo che ha toccato il mercato del lavoro, la proprietà pubblica delle imprese, il diritto delle società quotate e l'intero diritto societario, il mercato finanziario e le banche, il mercato dei servizi di pubblica utilità, l'organizzazione e i principi di funzionamento della pubblica Amministrazione, il decentramento delle competenze statali e la semplificazione amministrativa, il governo degli investimenti pubblici e la politica regionale. Anche solo una rappresentazione grafica, di necessità schematica, di queste riforme mostra il rivolgimento degli ultimi quindici anni rispetto allo stallo dei precedenti trenta (fig.7).

Figura 7 - Quindici anni di riforme strutturali dei mercati e dello Stato³⁹



Fonte: elaborazioni DPS.

E' allora doveroso domandarsi come sia possibile che, essendo state ridisegnate, quasi per intero, le istituzioni del mercato e dello Stato - le istituzioni fondamentali del capitalismo, alle quali viene concordemente e giustamente imputato di essere fonte della crisi⁴⁰ - tale crisi persista. Occorre, insomma, spiegare il paradosso per cui quindici anni dopo l'avvio delle riforme del mercato e dello Stato il permanere della crisi viene spiegato proprio in termini di mercato e di Stato.

Come si è cercato altrove di argomentare⁴¹, la risposta a questo paradosso non sembra risiedere né nella inadeguatezza o incompletezza delle riforme compiute, né nei tempi lunghi che esse richiederebbero per produrre effetti.

Molte sono, evidentemente, le critiche che si possono muovere, e che vengono mosse alle riforme compiute⁴². Ma l'impianto complessivo delle riforme non è - non è ancora? -

³⁹ Si veda Allegato per un elenco delle riforme rappresentate. Cfr. anche Cardì (2005).

⁴⁰ Nelle riforme del mercato si includono qui quelle relative al cosiddetto mercato delle imprese.

⁴¹ Cfr. Barca (2005).

⁴² La riforma del mercato del lavoro, realizzando un alto livello di liberalizzazione, non è stata accompagnata dall'apprestamento di un sistema di ammortizzatori sociali adeguato, tornando così a riversare l'onere dell'aggiustamento sui singoli individui o su altre politiche; la riforma del diritto societario non pare spesso corrispondere nei fatti alla promessa di ampliamento della autonomia privata, mentre sembra creare nuovi oneri a carico delle imprese; la riforma dell'Amministrazione, che promuove metodi di gestione e di controllo più

posto in discussione; né si può avere dubbi sul fatto che esse abbiano creato le *condizioni* per un aumento di concorrenza nei mercati dei servizi di pubblica utilità, finanziario, bancario e del controllo delle imprese, che abbiano fornito nuovi mezzi agli azionisti per tutelare i propri interessi patrimoniali⁴³, o dato responsabilità, chiaramente distinte da quelle politiche, alla dirigenza statale, o, ancora, dato a Regioni ed Enti locali le responsabilità capaci di accrescere efficienza ed efficacia dell'azione pubblica.

Per quanto riguarda la tesi dei tempi lunghi, non solo è evidente che molte le riforme hanno ormai avuto più di un decennio per dare frutti, ma è soprattutto vero che un cambiamento istituzionale di questa portata dovrebbe essere in grado, se compreso da cittadini e imprese, di produrre effetti in modo anticipato attraverso una modifica generale delle *aspettative*. I soggetti privati e pubblici avrebbero dovuto modificare i propri comportamenti per trarre benefici (o evitare danni) dalle riforme realizzate e ciò avrebbe dovuto iniziare a dare loro effetto: i risparmiatori o gli intermediari del risparmio, da una parte, e gli imprenditori-controllanti, dall'altro, aprendo gli assetti proprietari e mettendo alla prova le nuove norme societarie; i produttori di servizi di pubblica utilità e gli enti locali sfruttando le opportunità della liberalizzazione; etc..

La soluzione del paradosso sembra stare, allora, proprio nel fatto che, in realtà, le *condizioni* realizzate dalle riforme non si sono in larga misura realizzate e le *aspettative* non sono in larga misura cambiate. Al di là del consenso che è sembrato accompagnare le riforme normative, quando si è andati ad applicare le norme, è emerso che mancava in realtà un sistema di convincimenti e di valori condivisi che consentisse di interpretare in maniera sostanzialmente univoca il cambiamento perseguito. L'attuazione è, allora, tardata, o è avvenuta senza unitarietà di intenti e senza un forte consenso culturale e politico. Si sono, anzi, spesso scontrate due interpretazioni, giacobina e conservatrice⁴⁴, delle riforme in atto, che hanno finito per delegittimarle. E così, è venuta a mancare anche la leva delle aspettative anticipatorie ed è, viceversa, subentrato nei soggetti privati e pubblici un atteggiamento attendista, che ha eroso l'efficacia delle riforme o la loro stessa attuazione.

privatistici, non è stata accompagnata da strumenti atti all'effettivo rinnovamento e riqualificazione delle forze di lavoro dell'Amministrazione stessa; la liberalizzazione dei servizi locali (acqua, rifiuti, trasporto locale) non è stata accompagnata né da misure a presidio della concorrenza, né da procedure adeguate di regolamentazione.

⁴³ Su questo e altri profili relativi al governo societario, cfr. ancora Bianchi, Bianco, Giacomelli, Paces, Trento (2005). Dopo avere rilevato con l'ausilio di una ricca analisi empirica che l'ultimo decennio non ha mostrato progressi, essi suggeriscono linee normative migliorative, ma, nel farlo, confermano la natura complessivamente condivisibile del nuovo impianto (cfr. cap. 5).

⁴⁴ Per una definizione cfr. Barca (2005b).

Il decentramento amministrativo agli Enti locali non ha avuto luogo. La modernizzazione delle Amministrazioni centrali si è arenata senza che avesse luogo alcun impetuoso rinnovamento della dirigenza mossa da criteri di efficacia e di qualità. La liberalizzazione dei servizi pubblici locali è stata attuata senza adeguati principi di concorrenza, lasciando nella maggioranza dei casi il controllo agli Enti locali e preservando una situazione di forte frammentazione dell'offerta (ancora gravissima nel caso idrico). Lo sviluppo della borsa non ha dato luogo all'apertura proprietaria e alla crescita impetuosa di medie imprese, né il rinnovamento del sistema bancario ha ancora dato al sistema della piccola e media impresa un nuovo partner per affrontare le sfide competitive. E così via.

La tesi generale qui proposta ha una chiara implicazione per la politica economica. Secondo questa tesi, l'azione pubblica andrebbe ora concentrata, non già sulla realizzazione di nuove ulteriori riforme - a parte, evidentemente, le necessarie manutenzioni straordinarie o i necessari interventi complementari - né tantomeno sulla loro cancellazione, quanto piuttosto sull'utilizzo delle riforme realizzate, sulla loro effettiva, piena attuazione, sulla base di un sistema di valori e cognizioni condiviso⁴⁵.

La tesi ha anche chiare implicazioni per la politica regionale e per il governo degli investimenti pubblici, riformate anche esse a partire dalla fine degli anni novanta, e al centro di questa nota.

In primo luogo, dal punto di vista della valutazione di quanto si è fatto, la tesi suggerisce di prestare attenzione all'influenza avuta dall'assenza di un sistema di convincimenti e di valori condivisi.

In secondo luogo, dal punto di vista delle scelte da compiere per i prossimi anni, la tesi suggerisce che nell'attuare l'obiettivo prima avanzato di "fermare la macchina delle riforme" e dare attuazione a quelle già realizzate, un ruolo centrale può svolgere proprio l'attuazione di una politica di sviluppo. Mettendo alla prova le nuove istituzioni create dalle riforme - le banche, nel riformare gli incentivi e nell'aprire al capitale privato il finanziamento delle opere pubbliche; la concorrenza nel mercato dei servizi di pubblica utilità, nel condizionare il finanziamento pubblico delle opere a condizioni efficienti di gestione; le regole del diritto

⁴⁵ *Ibidem.*

societario, nel disegnare metodi per favorire l'assunzione di rischio maggiore da parte degli imprenditori, in attività innovative e di ricerca; ecc. - una politica di sviluppo può costituire il modo migliore per passare dal disegno astratto degli interventi alla fase, ora decisiva, della loro attuazione.

Di una simile politica di sviluppo fanno parte – sulla base delle considerazioni fatte – tre gambe fondamentali, con una forte declinazione nazionale: istruzione; ricerca; tutela e valorizzazione dell'ambiente e del patrimonio culturale. Ma a un ruolo di primissimo piano è chiamata, anche in questi campi, la politica regionale, la nuova politica regionale al centro della programmazione 2007-2013 e di questa nota. Infatti, una simile politica ha come esplicito obiettivo l'offerta di servizi collettivi locali di qualità – ossia, aggredisce direttamente la terza “causa ultima” della crisi – e, inoltre, per conseguire tale risultato, ha bisogno che aumenti la concorrenza dei servizi e l'efficacia del mercato dei capitali – ossia che siano aggredite le altre due “cause ultime” della crisi. La nuova politica regionale è, dunque, strumento particolarmente adatto a usare le riforme, a dare loro attuazione, con pragmatismo.

Poste queste premesse, vengo, così, a tale politica e ad alcune lezioni che la diagnosi richiamata e le valutazioni condotte in questi anni suggeriscono per il nuovo ciclo di politica regionale. Farò ciò limitandomi al Mezzogiorno, per la dimensione finanziaria particolarmente elevata delle risorse pubbliche qui investite e perché una maggiore esperienza in campo di valutazione, rafforzata grazie al programma comunitaria 2000-2006, consente in questo caso di disporre di elementi informativi e valutativi sull'efficacia della politica sin qui condotta.

4. *Il ruolo della “nuova politica regionale” nello sviluppo del Mezzogiorno*

Rispetto a quando ne furono disegnati i contorni⁴⁶, la “nuova politica regionale” o “territoriale” italiana ha compiuto una lunga strada. Ciò è dovuto, sia alla maturazione in sede

⁴⁶ Cfr. DPS (1998). Al documento si fa spesso riferimento per menzionare una o l'altra delle schede - le “cento idee” - presentate nel capitolo VI del Rapporto, capitolo con il quale si iniziava a rompere il mercato protetto della “consulenza e animazione” che aveva storicamente caratterizzato le politiche regionali comunitarie. Meno citato è il resto del Rapporto dove, in particolare nel capitolo II (“il ciclo della programmazione: metodi, procedure, circuito finanziario”) si proponevano, e venivano così approvate nell'assemblea di Catania, pressoché tutte le regole nuove che hanno caratterizzato la programmazione 2000-2006.

internazionale di alcuni dei suoi principi - una politica concentrata nell'offerta di servizi collettivi, rivolta ai luoghi, a governo multilivello, strategica negli indirizzi e innovativa nell'uso di conoscenza globale, ma radicata nella conoscenza locale⁴⁷ - sia alla contemporanea maturazione di esperienze simili, anche se non uguali, in Gran Bretagna, Francia e Austria, sia alle riflessioni e alle valutazioni che l'esperienza compiuta ha consentito di fare e che sono in larga misura contenute nella "Versione aggiornata" del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 conseguente alla revisione di metà periodo⁴⁸.

Dopo avere brevemente richiamato l'impianto concettuale di tale politica, sintetizzerò i tratti principali dell'esperienza condotta in Italia, per venire poi, nel paragrafo 5 alla valutazione dei punti di debolezza e, quindi, degli spunti per il nuovo ciclo di programmazione.

4.1 *La teoria*⁴⁹

La nuova politica di sviluppo regionale, o territoriale, che si va diffondendo sia nei paesi industriali avanzati, sia in diverse economie in rapido sviluppo, deriva dal convincimento che la sottoutilizzazione del potenziale produttivo e la stagnazione della produttività sono dovute anche a una sottoproduzione di beni collettivi. Si tratta di una delle cause fondamentali a cui la diagnosi condotta riporta le difficoltà del Mezzogiorno, come anche del resto del paese.

Si consuma qui un duplice "fallimento del mercato". Il primo consiste in un'incapacità, quella di produrre molti beni collettivi, che si manifesta in ogni "gruppo latente", ossia in ogni insieme di soggetti che, pure accomunati da un interesse, sono troppo numerosi affinché ognuno di essi trovi sufficiente incentivo nel compiere le azioni necessarie per soddisfare quell'interesse. L'ulteriore fallimento del mercato deriva dal fatto che quel comune interesse è in realtà generico, non descrivibile dai soggetti, i quali lo avvertono in forma incompleta e confusa: le conoscenze necessarie a specificare quell'interesse e a tradurlo in un'ipotesi di bene pubblico sono disperse fra una molteplicità di individui, e la loro estrazione richiede, a sua volta, un impegno e un costo per ognuno di essi.

⁴⁷ Cfr. OCSE (2003a).

⁴⁸ Cfr. Quadro comunitario di sostegno (2005).

⁴⁹ Per un esame più approfondito cfr. Barca (2004).

E' questo secondo fallimento, trascurato dalla teoria tradizionale a impedire, ancor più del primo, che il bene pubblico, il progetto, sia concepito e realizzato attraverso un'impresa o una rete di imprese; e a richiedere l'azione di un soggetto, di un'Autorità - come scriverebbe Arrow (1974) - che abbia la credibilità per estrarre le conoscenze private e sia capace di minimizzare il costo della loro trasmissione e dell'assunzione di una decisione collettiva. Questa autorità è lo Stato. Non importa, da questo punto di vista, se esso finanzia con mezzi pubblici progetti di produzione dei beni collettivi o ne promuova il finanziamento privato: in entrambi i casi, lo Stato è chiamato a creare gli incentivi affinché i membri del gruppo latente rivelino e confrontino le proprie conoscenze e a tradurre queste in una domanda collettiva e in una commessa ad altri soggetti privati affinché essi la soddisfino. Tanto minore è la consapevolezza dei soggetti privati locali, tanto più il compito dello Stato è complesso nel fare emergere quelle informazioni.

E' per queste ragioni che lo Stato capace di svolgere tale azione, e a cui la nuova politica di sviluppo territoriale si volge, è lo Stato locale. Sono le articolazioni locali dello Stato e i soggetti privati che esse concorrono a legittimare nella funzione di mediatori di conoscenze, che possono promuovere i progetti per l'offerta di beni collettivi oggetto della politica, secondo un modello in altre occasioni esplorato. Alle articolazioni centrali dello Stato sta il compito di svolgere simile funzione per quei servizi di rete dove dominante è la conoscenza globale, di assicurare il travaso nei progetti territoriali delle componenti globali della conoscenza, e di stabilire, con il livello locale, e rendere credibili le regole e le prassi del gioco collettivo.

Possono evidentemente darsi casi nei quali, anche per l'assenza di pre-requisiti fondamentali, quali un livello minimo di istruzione, la conoscenza dei soggetti privati locali è in realtà assai carente o sostanzialmente assente. In tali situazioni, nelle quali con ogni probabilità lo Stato locale non è in grado di sostituire - né è opportuno che sostituisca - i soggetti privati anche nella generazione di conoscenza, allo Stato centrale (o, comunque, ai livelli più accentrati di governo) compete un ruolo di più lungo termine volto alla fertilizzazione del contesto locale, affinché emergano progressivamente comunità locali in grado di svolgere il ruolo prima delineato.

Lo Stato a cui fa riferimento la nuova politica territoriale è dunque uno Stato decisamente “minimo”. Non solo nel senso banale che è limitato l’ambito di gestione e produzione diretta dei servizi, ma anche perché si tratta di uno Stato che limita al massimo l’ambito delle proprie decisioni discrezionali, limitandole a quelle indispensabili ad assicurare che alcuni soggetti privati gestiscano e producano servizi adatti ad altri soggetti privati⁵⁰.

Il problema che tale nuova politica deve affrontare deriva dal fatto che in questo processo di intermediazione e di decisione collettiva un ruolo centrale svolge la conoscenza, soprattutto locale: la conoscenza di quali siano i bisogni collettivi che è effettivamente necessario soddisfare; la conoscenza di come tali bisogni possono essere soddisfatti. Si tratta di conoscenze assai specialistiche e disperse fra molteplici attori. Il problema che lo Stato deve risolvere nell’attuare la politica è allora quello di convincere i soggetti privati a rivelare le conoscenze che essi hanno, metterle in comune traducendole in una domanda di servizi, ricercare i soggetti che meglio sanno produrli e assicurarsi che li producano.

E’ da questi fondamenti concettuali, e non da altro, che deriva la scelta di realizzare questa politica con un metodo di governo multilivello, con una forte enfasi sui territori, con l’attivazione di un effettivo partenariato economico e sociale, e con un irrobustimento del processo di decisione pubblica attraverso una disciplina credibile e forti investimenti interni in capitale umano. Progetti volti a fornire servizi collettivi a imprese e cittadini che ne aumentino la produttività e l’incentivo a innovare e investire, o vengono prodotti attraverso questa strada - che si tratti di reti ferroviarie o di ricerca, di accessibilità a un parco archeologico o di formazione - oppure non sono.

4.2 *La pratica*⁵¹

L’occasione per mettere in pratica questo impianto di politica economica nel Mezzogiorno d’Italia è stata a lungo ritardata.

Dopo la fase di “programmazione straordinaria” attuata nel quindicennio post-bellico attraverso il modello nittiano degli enti pubblici⁵², nel successivo trentennio si sono succeduti,

⁵⁰ Come si sosteneva già negli anni ’80 sulla *Rivista trimestrale* (cfr. in particolare il numero speciale 62-63), la funzione affidata allo Stato è qui quella di assicurare un’intermediazione fra i soggetti, famiglie e imprese, che esprimono una domanda di servizi collettivi e i soggetti produttori di tali servizi.

⁵¹ Cfr. Barca (2002) e Barca (2005a).

sostanzialmente senza successo, tentativi diversi, tutti riconducibili a una visione che potremmo definire di “programmazione organicista”. Nel convincimento che lo Stato possa e debba esercitare una sorta di “controllo sociale dell’economia”, si è a lungo ritenuto che programmare volesse dire costruire una sorta di concertazione generale permanente fra forze di mercato e forze sociali all’interno dell’”organismo della società”. La politica di sviluppo ha così spesso finito per coincidere con l’azione degli Enti pubblici e con una sorta di “contrattazione programmata” fra partiti e grandi interessi privati⁵³.

A un predominio di progetti di riforme strutturali, il più delle volte non attuate, si sono accompagnati interventi a natura fortemente settoriale dove il territorio, con esclusione della proposta di riforma urbanistica poi non attuata, era visto come luogo di dispiegamento a cascata di programmi nazionali. Caratteri difforni da questo impianto mostrava soltanto il programma 1971-75, meglio noto come Progetto 80.

Al permanere di alcuni tratti dell’impostazione organicista si accompagnavano, nel Progetto ’80, un’attenzione alle questioni orizzontali del patrimonio fisico e artistico e delle città e la proposta di un metodo per “progetti specifici” relativi a un numero circoscritto di sistemi metropolitani, da costruire sulla base di una “rigorosa ricognizione delle caratteristiche, dei fattori limitativi, delle esigenze”. All’impulso culturale di questo spunto e alle significative conseguenze amministrative che ne derivarono, si accompagnano alcuni limiti che ne impedirono poi il successo. Primi fra tutti il fatto che la proposta ancora non coglieva la natura fondamentale locale della conoscenza e degli interessi necessari alla realizzazione dei progetti, non definiva il ruolo decisivo dei livelli locali di governo e sembrava illudersi che la creazione di un “centro di responsabilità unitario per l’assetto del territorio”, pur rilevante e necessario, potesse assicurare il successo del progetto guidandone le scelte.

Nei fatti, quindi, fallito il tentativo di introdurre con il Fondo per gli investimenti e l’occupazione il principio della valutazione delle decisioni pubbliche di investimento⁵⁴, sia è

⁵² Quella forma di programmazione, fortemente accentrata, affidata a tecnici di alta qualificazione, detentori di notevole conoscenza globale e di alcune, essenziali, conoscenze locali, era adatta al conseguimento degli obiettivi di ricostruzione e di infrastrutturazione essenziale di base propri di quella fase. Ma essa non si rivela adatta a produrre servizi collettivi di qualità a elevato contenuto di conoscenza locale, come sono quelli necessari in una fase più matura dello sviluppo.

⁵³ Cfr. D’Antone (1997).

⁵⁴ Cfr. Pennisi, Peterlini (1987).

affermata in quegli anni una pratica di “negoziatoe senza programmazione”. Lo Stato, ai suoi diversi livelli, negoziava sussidi, norme speciali, eccezioni a piani regolatori, concessioni a imprese private al di fuori di indirizzi, con scarsa visibilità e pubblicità, in assenza di regole e di strumenti per evitare la rinegoziatoe.

Questo sistema non consentiva in realtà l'estrazione di conoscenza dai soggetti privati, schiacciava la decisione pubblica sull'idea-progetto dell'interlocutore privato più forte e si prestava a forti opportunità di cattura del pubblico decisore.

Proprio all'interno dell'esperienza della contrattazione che ho definito non-programmata prende, peraltro, a prodursi una svolta. A partire dalla metà degli anni 80⁵⁵ si affermano alcuni strumenti programmatici - progetti di trasporto integrato delle aree metropolitane, contratti di programma, conferenza di servizio - che prevedono una più rigorosa cornice contrattuale, ossia prevedono “conseguenze giuridiche” degli accordi. Ma, come spesso accade, le svolte vere e proprie richiedono una crisi. Per il Mezzogiorno questa ha luogo nel 1992 con la già richiamata e salutare chiusura dell'Agenzia del Mezzogiorno.

E' quest'ultimo fattore, assieme al divieto di rifinanziamento delle perdite delle partecipazioni statali, agli effetti giudiziari della fase di contrattazione non programmata e, va detto, alla caduta degli investimenti pubblici - 20 per cento in meno fra 1992 e 1997, prima del rimbalzo - che crea lo spazio e incentiva il disegno e l'affermazione di forme di progettazione e pianificazione locale che precorrono la nuova politica regionale. Si rafforza il processo di contrattualizzazione dei rapporti fra Amministrazioni pubbliche e fra queste e i privati. Sono incentivati il ricorso al linguaggio tecnico e ad analisi quantitative e l'utilizzo di sistemi di verifica dei risultati degli accordi e degli impegni presi dalle parti. Ne deriva anche una domanda di valutazione, una valutazione comprensibile, utilizzabile dalla politica.

Queste tendenze si affermano attraverso iniziative diverse quali i Programmi di riequilibrio urbano e di recupero urbano del 1992 e 1993, i Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio, i Programmi comunitari Leader e, infine, i Patti territoriali, avviati su ideazione e impulso del CNEL come strumento per la realizzazione di progetti territoriali in partenariato fra imprenditori, amministratori locali e parti sociali.

⁵⁵ Cfr. Bobbio (1999).

L'esito e gli effetti di questi singoli strumenti, e di altri che li hanno seguiti e parzialmente modificati per superare alcuni limiti - mi riferisco in particolare ai Progetti integrati territoriali - sono certamente rilevanti. E sono e saranno oggetto di valutazione nell'impostazione del programma 2007-2013. Qui interessa sottolineare che quando nel 1998, sotto l'impulso comunitario e ai fini di impostare la programmazione 2000-2006, si pone mano a costruire un sistema di nuova politica regionale, lo si fa partendo da una stratificazione di grossi insuccessi ed errori, ma anche di primi positivi risultati.

E' comunque indubbio che solo grazie alla disciplina che ragionevolmente l'Unione europea pretende dall'Italia dopo avere riversato per molti anni nel Sud flussi di risorse europee senza alcun risultato, si può dare ai tentativi di metà anni '80 il corpo di una politica generale. Questa ragione spiega, come noto, perché in maniera così diffusa e condivisa, l'Italia abbia contrastato ogni ipotesi di eliminazione della politica di coesione comunitaria a partire dal 2007 per i cosiddetti "paesi ricchi dell'Unione" proposta reiterata dalla Gran Bretagna anche all'indomani del mancato accordo sul bilancio del giugno 2005.

L'impianto della politica regionale costruito per il Mezzogiorno è stato già richiamato e non mi ci soffermo se non per enunciazioni⁵⁶:

- concentrazione dell'intervento sull'offerta di servizi collettivi integrati, con un ruolo complementare, e quantitativamente in graduale riduzione, degli incentivi;
- governo multilivello degli interventi, con un ruolo centrale in larga misura di indirizzo e controllo, un ruolo regionale di selezione dei progetti, un ruolo locale di proposta progettuale;
- costruzione, sia a livello centrale che locale, di un partenariato economico e sociale esteso anche alla fase attuativa;
- forte impegno di *capacity building*, anche attraverso il ricorso a metodi premiali;
- diffusione della cultura della valutazione.

La produzione di servizi collettivi è stata rivolta esplicitamente alla creazione di condizioni atte ad accrescere l'utilizzo delle risorse umane, culturali e naturali sottoutilizzate e a rafforzare le reti di comunicazione e in poli produttivi e delle città. La politica adottata è stata modellata a livello macroeconomico attraverso una simulazione dell'impatto di tali

⁵⁶ Cfr. peraltro anche Barca (2004 e 2005a).

migliori servizi sulla funzione degli investimenti privati e sulla produttività. In linea con le considerazioni generali svolte nel paragrafo 2, si è ipotizzato che l'effetto positivo dei migliori servizi sulla profittabilità degli investimenti privati potesse essere anticipato dagli operatori e quindi inverato attraverso un loro preventivo posizionamento via investimenti accelerati⁵⁷. In tale scenario e sulla base di una forte addizionalità finanziaria, fissata nel Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, nonché in una forte integrazione fra politica regionale e politiche nazionali, si è misurato il balzo che si sarebbe potuto produrre nella produttività, portando il tasso di crescita del Mezzogiorno a superare quello europeo a partire da metà del periodo di programmazione.

Proprio la natura fortemente circostanziata e quantificata degli obiettivi e degli strumenti del programma 2000-2006 offrono ora gli elementi per valutare i risultati conseguiti e i limiti che li hanno caratterizzati.

5. Spunti per la programmazione 2007-2013 nel Mezzogiorno

5.1 Passato e presente: risultati

Come risulta chiaro dall'insieme delle analisi disponibili⁵⁸, la nuova politica regionale ha consentito di raggiungere molti risultati intermedi che si era prefissa. È utile riassumerli, in nove punti:

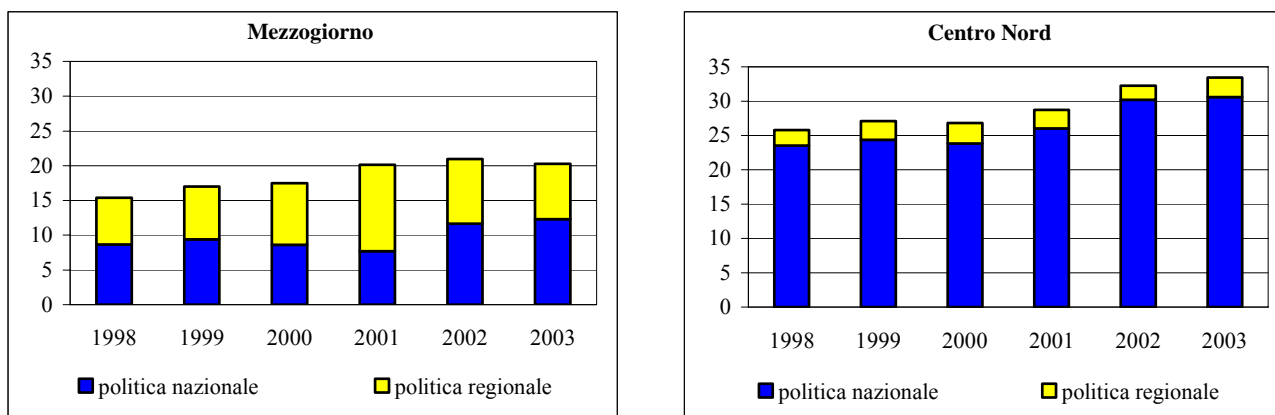
- III. La *dimensione finanziaria* della politica regionale è divenuta *programmabile e monitorabile*, soprattutto attraverso un sistema di Conti pubblici territoriali costruito con una forte cooperazione delle Regioni⁵⁹: e quanto mostra la figura 8, dove il totale della spesa in conto capitale delle due macro-aree del paese (circa 20 miliardi di euro nel Mezzogiorno e 33 nel Centro-Nord) viene divisa nella componente finanziata e governata dalla politica regionale – sia essa gestita dallo Stato centrale o dalle Regioni – e in quella tradizionale, di tipo settoriale (si noti il peso significativo, anche se più limitato, della politica regionale nel Centro-Nord).

⁵⁷ Si è ipotizzato che la nuova politica fosse in grado di favorire quegli “atteggiamenti ... d'attacco” a cui fa riferimento Ciocca 2003 (pag. 83).

⁵⁸ Oltre a QCS (2005) si vedano anche Svimez (2004) e Banca d'Italia (2005).

⁵⁹ Cfr. DPS (2003a e 2003b).

Figura 8 - La dimensione finanziaria della nuova politica regionale*
(miliardi di euro)



* Spesa in conto capitale (investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali e incentivi: spesa ordinaria (evidenziata in blu nel grafico); spesa aggiuntiva comunitaria e nazionale per la politica regionale (evidenziata in giallo nel grafico).
Fonte: DPS Quadro Finanziario Unico e Conti Pubblici Territoriali - Rapporto DPS 2004 (pag. 142).

- II. Si è notevolmente accresciuta la capacità delle amministrazioni, soprattutto di quelle regionali, di programmare le risorse, di selezionare, amministrare e completare i progetti e di spendere i fondi: il riflesso più noto si ha nel fatto che, a differenza di altri paesi europei, l'Italia non ha subito nel 2003 e 2004 disimpegni di risorse da parte dell'Unione europea⁶⁰. Sono inoltre stati realizzati notevoli progressi nella modernizzazione delle amministrazioni regionali e nell'attuazione di alcune riforme istituzionali settoriali⁶¹: ciò è stato conseguito, come nota OCSE (2005), attraverso un forte e innovativo ricorso a strumenti premiali e sanzionatori che hanno legato diversi miliardi di euro per investimenti pubblici gestiti dalle Regioni al conseguimento di progressi nella capacità amministrativa.
- III. È stata data *unitarietà alla politica regionale nazionale*, con la costituzione nel 2002-2003 di un unico fondo denominato *Fondo per le aree sottoutilizzate*, governato ora da regole di assegnazione di risorse, di selezione degli interventi, di incentivo al rafforzamento della capacità amministrativa e di monitoraggio dei risultati simili a quelle della politica regionale comunitaria. È stato così esteso alla politica regionale nazionale il progresso di efficienza e di efficacia degli interventi

⁶⁰ Questo fattore si è rivelato decisivo al fine di consolidare la posizione dell'Italia nel negoziato con gli altri paesi e la Commissione per la ripartizione fra i paesi dei fondi di coesione per il periodo 2007-2013. La vanificazione dell'aspettativa diffusa nel 2000-2001 in Europa che l'Italia avrebbe subito ampi disimpegni di risorse ha raffreddato le richieste di frenare o tagliare le risorse al nostro paese. OECD (2005).

⁶¹ Per i risultati raggiunti, che hanno consentito, in alcuni casi, alle regioni del Sud di raggiungere e superare quelle del Centro-Nord cfr. cap. V del Rapporto DPS (2004). E inoltre Relazioni di monitoraggio sugli obiettivi di premialità dei fondi strutturali (2005).

originariamente ottenuto solo nell'ambito comunitario, con la piena programmazione (a partire dal 2003) degli interventi degli Accordi di programma quadro nei tempi fissati, il raggiungimento (nel 2004) per il 90 per cento di essi degli obiettivi di aggiudicazione, giuridicamente vincolante, delle opere (sempre nei tempi fissati), una prima accelerazione (sempre nel 2004) dei tempi di spesa⁶².

- IV. Sono stati conseguiti, specie attraverso gli Accordi di programma quadro, risultati di rilievo nella *cooperazione istituzionale verticale fra Regioni e Amministrazioni centrali*, dando vita, pure in un quadro costituzionale e normativo assai complesso e soggetto a un elevato rischio di conflitto, a modalità originali e relativamente efficienti di co-decisione⁶³.
- V. È effettivamente cresciuta, anche se meno del previsto, (da circa il 56 per cento nel 1999 al 57,5 per cento nel 2002 nel Settore Pubblico Allargato e dal 47 al 50,1 per cento nella Pubblica Amministrazione), a discapito degli incentivi e dei sussidi, la *quota di risorse destinata ai servizi collettivi* (provenienti da infrastrutture materiali e immateriali), iniziandosi a porre fine a quella situazione paradossale per cui il Mezzogiorno, pur ricevendo dallo Stato risorse in conto capitale per cittadino superiori a quelle del Centro-Nord (circa 1.056 euro a testa contro 973 nel periodo 1999-02), destinandone una quota sproporzionata a sussidi, finisce per disporre di risorse per infrastrutture materiali e immateriali ogni anno più basse di quelle per il Centro-Nord stesso (609 euro a testa 710 contro).
- VI. È stata conseguita una *concentrazione dimensionale e territoriale dei progetti superiore* a quanto sia comunemente percepito; in particolare, nell'ambito della politica di coesione comunitaria, si osserva che meno dell'1 per cento dei progetti assorbe il 40 per cento dei finanziamenti, mentre nel caso degli Accordi di programma quadro, tre quarti del finanziamento totale sono assorbiti da circa l'8 per cento dei progetti.
- VII. Molteplici esperienze di *progettazione territoriale integrata*, prima nei Patti territoriali – specie in quelli comunitari – poi nei Progetti integrati territoriali (dove si è molto ridotto il peso degli incentivi) hanno creato risultati economico-sociali significativi promettenti, che potrebbero prefigurare l'avvio di percorsi autonomi di

⁶² Cfr. DPS (2005a).

⁶³ Cfr. Consiglio italiano per le Scienze sociali (2005), cap. III.

sviluppo endogeno; la valutazione ha consentito di iniziare a identificare i requisiti delle esperienze di successo rispetto a quelle, ancora numerose, di insuccesso⁶⁴.

VIII. Sono stati conseguiti risultati importanti nella diffusione di una *cultura della valutazione*, estendendo questa dalla valutazione macroeconomica alla valutazione partecipata dei progetti e dei processi, anche con la partecipazione delle parti economiche e sociali⁶⁵.

IX. È stato avviato da Sviluppo Italia nel biennio 2004-2005 quel *Programma di attrazione degli investimenti*, che era stato in passato a lungo rinviato: il programma è costruito sulla base di una approfondita analisi dei vantaggi comparati che specifici settori presentano in specifiche aree del territorio ed è mirato, attraverso il ricorso ad appositi incentivi e una procedura di cooperazione Stato-Regioni, ad attrarre investitori di paesi-target.

A fronte di questi importanti risultati intermedi sta un conseguimento solo parziale degli obiettivi finali del programma: quantità e qualità dei servizi collettivi e sviluppo dell'economia.

Di tali risultati si è detto nel paragrafo 2.2. In particolare, si è visto il divario positivo di crescita con il Centro-Nord, che non ha precedenti nel dopoguerra, e si è osservata la natura virtuosa di tale crescita, dal punto di vista delle componenti di domanda: l'OCSE, nella sua valutazione periodica dell'economia italiana, sostiene che tale performance è avvenuta “in gran parte per effetto delle nuove politiche di sviluppo”⁶⁶. Nonostante ciò, il tasso di crescita conseguito è stato inferiore agli obiettivi.

L'obiettivo di crescita del Mezzogiorno era stato fissato avendo a riferimento un'ipotesi di crescita media dell'Unione europea attorno al 3 per cento. Grazie all'anticipazione degli effetti del miglioramento dei servizi collettivi, si era ipotizzato che la crescita del Mezzogiorno potesse eccedere quella europea già dal 2001-2002, arrivando a superare il 4 per cento (3 per cento nella media del periodo 1999-2004). Nei fatti, la crescita internazionale e, segnatamente, dell'Unione europea è stata assai più bassa (circa il 2 per cento). Questa minore crescita internazionale e europea ha depresso la crescita del Mezzogiorno ed è la principale causa del mancato conseguimento del suo obiettivo di

⁶⁴ Cfr. Magnatti, Ramella, Trigilia, Viesti (2004).

⁶⁵ Cfr. Casavola, Tagle (2004), e CNEL (2003).

⁶⁶ Cfr. OCSE (2005).

crescita. Ma nella performance del Sud, inferiore alle attese, c'è dell'altro. Infatti, solo in un anno (il 2001) la crescita del Mezzogiorno ha effettivamente ecceduto quella dell'Unione europea, ed è poi tornata a valori inferiori; inoltre, la crescita media del Sud negli anni 1999-2004 (1,5 per cento) è stata di un punto e mezzo inferiore a quella programmata, contro uno scalfino negativo di “solo” un punto l'anno, fra programmi e realizzazioni, per l'Unione europea. Esistono, dunque, anche ragioni interne che hanno frenato la crescita del Mezzogiorno rispetto alle attese⁶⁷.

L'analisi economica *ex post* condotta confrontando obiettivi e risultati ha consentito, in particolare, di accertare che le cause della minore crescita vanno cercate, sia in una spesa in conto capitale inferiore ai valori programmati, con un soddisfacimento solo parziale dell'obiettivo di addizionalità finanziaria⁶⁸, sia in una minore qualità, effettiva e/o percepita, degli interventi. È quanto si osserva anche nella performance inferiore alle attese dei servizi collettivi. Non si è prodotta quella discontinuità significativa nelle “variabili di rottura” che era stata ipotizzata. Come si legge nella Revisione di metà periodo del QCS, alla “più graduale dinamica della spesa” si è accompagnata la “mancanza di una modifica decisiva nei comportamenti e nelle aspettative degli operatori privati” (p. 45).

Vediamo dunque di analizzare più in profondità le ragioni di questo scostamento fra obiettivi e risultati. Ciò potrà offrire una solida base per le modifiche da adottare nel nuovo ciclo di programmazione.

5.2 Passato e presente: limiti

Sullo scostamento tra obiettivi e risultati ha pesato, anche in questo ambito della politica economica, la carenza di un sistema di valori e cognizioni condiviso, sia in merito alla strategia di politica regionale adottata, sia con riguardo al quadro generale delle riforme istituzionali.

⁶⁷ Cfr. QCS (2005).

⁶⁸ In considerazione anche del peggiore ciclo internazionale e dei problemi di finanza pubblica la spesa addizionale (data dal complesso delle spese in conto capitale e per lo sviluppo nelle aree obiettivo-1 che cedono quelle di provenienza comunitaria) è stata infatti rinegoziata dall'Italia nella revisione di metà periodo del QCS, riducendola di circa il 7 per cento rispetto al valore obiettivo originario, pur sempre di oltre 10 punti percentuali superiore a quella del periodo 1994-99.

Dopo una fase iniziale di forte consenso generale sulla nuova politica regionale, la condivisione e l'impulso hanno continuato a essere cospicui da parte di sezioni rilevanti delle classi dirigenti locali e di rappresentanti della classe dirigente nazionale. Ma in generale, come ha rilevato la Revisione di metà periodo del programma comunitario⁶⁹, il “sostegno del confronto culturale-politico” è stato scarso. Proprio a ciò, assieme al peggioramento del ciclo internazionale, la valutazione intermedia riconduce la mancata “rottura” nelle aspettative degli operatori.

I riflessi negativi dell'insufficiente “sostegno del confronto culturale-politico” si possono in particolare ravvisare in tre profili:

- politiche settoriali non pienamente coerenti con la politica regionale, sia nella integrazione territoriale degli interventi nazionali, sia in termini di addizionalità finanziaria di spesa: si è rimasti al di sotto dell'obiettivo di concentrare nel Mezzogiorno il 30 per cento della spesa in conto capitale ordinaria; è questa la causa di gran lunga principale della crescita inferiore alla previsioni della spesa in conto capitale;
- inadeguata cooperazione di alcune Amministrazioni centrali o di grandi enti pubblici (si pensi a Ferrovie dello Stato⁷⁰) al disegno e, soprattutto, all'attuazione di interventi d'intesa con le Regioni attraverso gli Accordi di programma quadro;
- un andamento *stop and go* degli incentivi alle imprese, con una forte accelerazione delle assegnazioni fra il 2000 e il 2001 (segno, oltre che del ciclo elettorale, del tentativo di modificare *de facto* la politica in corso con uno spostamento della spesa in conto capitale a favore di incentivi automatici alle imprese) e un'altrettanto forte arresto nel 2002 (segno, oltre che della stretta di finanza pubblica, di un convincimento opposto al precedente in tema di incentivi), che hanno prodotto un clima di forte incertezza nel sistema delle imprese⁷¹.

⁶⁹ Cfr. QCS (2005).

⁷⁰ Attraverso una precisa strategia attuata con le delibere di approvazione del Piano di priorità degli investimenti (delibere n. 103/2003 e 91/2004) si è reso verificabile e adeguato il Piano dell'Ente per il Mezzogiorno, senza, tuttavia, riuscire a invertire una grave tendenza al sottoinvestimento nell'area.

⁷¹ Simbolico è l'andamento delle assegnazioni per l'imprenditorialità giovanile e l'autoimpiego: cfr. Rapporto DPS (2005) p.XXVI Figura n.19 e 329 ss.

La strategia di politica regionale è, poi, stata negativamente influenzata dalla carenza di consenso sulle riforme generali dei mercati e dello Stato.

Il quadro di incertezza discusso nel paragrafo 3 ha pesato in tre principali modi. Lo scarso convincimento sul ruolo decisivo della concorrenza ha frustrato l'impegno di molti amministratori locali ad aprire il mercato di importanti servizi locali a produttori esterni e ha salvaguardato gli interessi dei produttori e gestori già operanti⁷². L'assenza di un clima culturale e civile che sollecitasse un ruolo più attivo del sistema bancario ha concorso a privare una fase di sviluppo e di ritrovata vitalità imprenditoriale di un adeguato apparato finanziario e di valutazione del mercato dei capitali. Il ritardo nell'attuazione del decentramento amministrativo agli Enti locali e il permanere di incertezze e riserve sull'intero processo di decentramento e sulla riforma organizzativa dell'Amministrazione pubblica hanno ridotto l'impatto della pur forte azione di *capacity building* svolta dalla politica regionale.

Ma ai fini dell'analisi e del rilancio della politica regionale la valutazione dei risultati deve andare oltre. È necessario individuare con precisione anche i limiti puntuali del programma 2000-2006; quei limiti che, aggravati dal contesto generale sfavorevole, hanno poi concorso ex post a legittimarlo.

Alla identificazione di tali limiti è dedicato il lavoro di diagnosi avviato con le Regioni e con le parti economiche e sociali. A questo stadio, può essere utile fissare l'attenzione su cinque profili:

- I. *La questione degli standard minimi di servizi essenziali.* In molte aree del Mezzogiorno, non solo sono carenti i servizi collettivi necessari allo sviluppo, ma non sono soddisfatti neppure gli standard minimi per alcuni servizi essenziali che costituiscono, a un tempo, diritti dei cittadini e pre-requisiti di sviluppo: approvvigionamento idrico, inquinamento ambientale e connesso allo smaltimento dei rifiuti, sicurezza e giustizia. La Costituzione italiana, proprio nel momento in cui realizza un forte decentramento delle responsabilità politiche e amministrative, prevede, in linea con l'ordinamento di molti altri paesi, che tali standard – “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” – siano di

⁷² Si pensi al caso eclatante delle gare per la gestione del servizio idrico bandite su iniziativa della Regione siciliana e chiuse in molti casi senza partecipanti.

competenza esclusiva dello Stato (art. 117, lett. m) e, anche a tale scopo, prevede l'istituzione di "un fondo perequativo ... per i territori con minore capacità fiscale per abitante" (art. 119, c.3); collocando, dunque, tali obiettivi al di fuori dell'azione per il riequilibrio economico-sociale (art. 119.5) di cui la politica regionale è strumento.

Per tale ragione e nella presunzione che tale importante previsione costituzionale trovasse propri strumenti attuativi, la nuova politica regionale non si è data carico di fissare in modo cogente – lo ha fatto costruendo un sistema di indicatori e targets, ma solo a scopo di monitoraggio – obiettivi per il conseguimento di tali "standard minimi"; anche quando ha spinto e ottenuto che a tali risultati venisse rivolta una parte degli interventi. Ha pesato in questa scelta anche la giusta preoccupazione di non commettere errori di illuminismo nella strategia e quindi di non eccedere – proprio mentre si avviava un ampio ricorso ai sistemi premiali e sanzionatori – nella fissazione di obiettivi vincolanti sui risultati⁷³. Tuttavia, alla luce di quanto è stato conseguito e non conseguito, si può sostenere ora che tali scelte hanno influenzato negativamente l'efficacia dei programmi.

- II. *Partecipazione insufficiente ai programmi e ai progetti da parte delle avanguardie culturali, del lavoro e imprenditoriali più innovative.* Nonostante lo sforzo iniziale, e con alcune importanti eccezioni in più di una Regione, non si è in generale riusciti a realizzare un adeguato livello di concorrenza nell'accesso al processo decisionale da parte dei soggetti privati. Spesso le decisioni hanno continuato a essere assunte da gruppi ristretti, con un ruolo forte di una leva di intermediari e di professionisti detentori delle informazioni necessarie ad accedere al processo. Il partenariato economico e sociale è riuscito in alcuni casi ad aprire i cancelli dell'accesso al processo decisionale locale, ma altre volte ha esso stesso concorso a tenere i cancelli chiusi. Anche la comunicazione a volte innovativa dei processi e dei risultati ha aiutato a promuovere l'accessibilità alle decisioni da parte di soggetti normalmente esclusi. Ma, come rimarcato dal CNEL (2003), il linguaggio tecnico e la complessità burocratica, talora voluta, di molti documenti e atti hanno agito in direzione opposta. In sintesi, seppure meno che in passato, elevate sono rimaste le rendite di posizione favorite dalla complessità delle procedure, e inadeguata la contendibilità generale.

⁷³ Cfr. Barca, Brezzi, Terribile, Utili (2004) per una illustrazione.

III. *Fissazione delle priorità per la selezione e l'integrazione dei progetti.* Come è evidente dalla diagnosi delle difficoltà italiane, il recupero di competitività dipende dalla capacità di valorizzare i vantaggi comparati esistenti, fosse pure nei settori produttivi tradizionali, e identificarne di nuovi. Da questo punto di vista, il programma 2000-2006 ha certamente aperto nuove opzioni, promuovendo la ricerca di vantaggi, e la relativa offerta di servizi collettivi, nel settore agroindustriale, nel turismo centrato sulla valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, nello sfruttamento di una importante costellazione di città, centro, talora, di importanti offerte di ricerca. Ma l'attenzione e le risorse umane che si sono dovute investire nella ricostruzione, talora vera e propria, di un tessuto amministrativo eroso da lunghi anni di malgoverno, non hanno consentito, nella fase di attuazione, di dedicare all'effettiva valutazione dei vantaggi comparati la dovuta cura, né di attuare quel grado di integrazione nel territorio fra grappoli di azioni settoriali predicate dal modello teorico. Ha concorso a ciò la concentrazione insufficiente delle priorità dei programmi sin dalla loro iniziale formulazione. La selettività dei progetti è stata quindi inferiore alle condizioni che erano state create; le strutture di valutazione, pure nel frattempo costruite, hanno svolto compiti essenziali, ma spesso non hanno avuto i mezzi e l'attenzione per dedicarsi a veri e propri compiti di selezione.

IV. *Un sistema creditizio sottoutilizzato.* I limiti che si osservano nella selettività dei progetti non devono essere ricondotti solo a una carenza di valutazione pubblica, ma anche all'esercizio ridotto della funzione valutativa e selettiva da parte del sistema finanziario e segnatamente delle banche. Come confermano recenti studi⁷⁴ la riforma del sistema finanziario e bancario, pur richiedendo nel Mezzogiorno trasformazioni organizzative e proprietarie ancor più radicali che nel Centro-Nord, con evidenti ripercussioni sul sistema delle imprese affidate, ha dato vita a un sistema più efficiente del passato, soprattutto nell'equilibrio di bilancio e nella gestione dei servizi finanziari, specie per le famiglie. Ma, finora, modesti appaiono i riflessi positivi sul finanziamento dello sviluppo: come si è accennato, gli impieghi restano modesti rispetto al Pil (28 per cento nel 2004, contro 58,1 del Centro-Nord), mentre permane un maggiore razionamento del credito e tassi di

⁷⁴ Cfr. Bongini, Ferri (2005). Si veda anche Rapporto DPS 2003 (pagg. 258-262) e 2004 (pagg. 342-348).

interesse più elevati, anche a parità di tipologia di prenditore. A meno di recenti segnali (cfr. oltre), anche il sistema bancario, insomma, non sembra ancora avere creduto alle nuove opportunità di profitto delle imprese del Mezzogiorno e non ha quindi affiancato lo Stato nella valutazione dei progetti. A ciò possono avere concorso sistemi di incentivazione pubblica delle imprese che, fino a ieri, non erano tali da promuovere il credito bancario, ma anzi possono avere finito per spiazzarlo⁷⁵, offrendo alle banche posizioni di rendita prive di rischio.

V. *Alcuni limiti della governance.* La *governance*, ossia l'insieme di regole, istituzioni e prassi che governano la programmazione e l'attuazione degli interventi, è una delle aree del programma 2000-2006 dove, grazie a una forte attenzione e molte innovazioni, sono stati raggiunti, come richiamato, risultati assai significativi. L'esperienza accumulata indica, comunque, alcune aree di fragilità:

- la cooperazione istituzionale orizzontale fra Regioni è stata in generale inadeguata: il predominio dei confini amministrativi nella definizione dei progetti territoriali ha impedito operazioni significative e tendenzialmente prodotto duplicazioni degli interventi;
- la cooperazione istituzionale verticale fra Regioni ed Enti locali resta, anche essa, inadeguata, sia perché, come si è ricordato, non si è dato in generale seguito al decentramento amministrativo, sia perché, si sono riprodotte a livello regionale forme di accentramento del processo decisionale che avevano caratterizzato, e talora ancora caratterizzano, lo Stato centrale⁷⁶: ciò, in parte, ha legittimato derive localistiche, in parte, ha spinto alcune Regioni a consacrare i confini amministrativi come confini delle aree di intervento progettuale. Nel caso degli interventi per le città, il Centro ha dapprima cercato di scongiurare tali limiti con la creazione di un'Asse di intervento dedicato, poi, di fronte al permanere di tentativi di disintermediazione degli Enti locali, ha reagito creando (nell'ambito della politica regionale nazionale) un luogo di concertazione istituzionale a tre poli - Centro, Regioni, Comuni, con la presenza delle parti economiche e sociali - che non stravolgesse il potere di

⁷⁵ Cfr. Panetta (2003). Tale affiancamento è certamente mancato nell'esercizio da parte delle banche della funzione di istruttoria degli incentivi delle principali norme di agevolazione, quali la 488, laddove tale istruttoria non è stata in generale ritenuta dalla banca stessa come adeguata ad attivare una decisione di affidamento.

⁷⁶ Cfr. Consiglio italiano per le Scienze sociali (2005).

selezione delle Regioni, ma ricostruisce la cooperazione istituzionale fra queste e i Comuni⁷⁷.

- ancora inadeguata è stata, con eccezioni, l'integrazione fra le diverse componenti della programmazione economica regionale: fra politica di coesione e politiche rurali, fra Fondi, fra politica regionale comunitaria e politica regionale nazionale; come scarsa è rimasta l'integrazione fra la programmazione economico-finanziaria e le varie forme di pianificazione territoriale;
- permane, infine, una sfasatura fra "ciclo della progettazione" e "ciclo finanziario"; la sfasatura tende a produrre la successione di due bolle: una *bolla finanziaria*, dovuta alla disponibilità di fondi legati a scadenze e sanzioni che, in presenza di una carenza progettuale e di problemi di selettività, produce una assegnazione inefficace dei fondi con un sovradimensionamento dei programmi, la mancata realizzazione degli impegni e della spesa, e tensioni politiche con gli obiettivi di finanza pubblica; una *bolla progettuale*, che viene dalla spinta a progettare della bolla precedente, con l'accumulo di progetti dove forte è l'enfasi sulla cantierabilità, ma scarsa l'integrazione, esposti all'obsolescenza, e con il rischio di suscitare forti attese politiche rispetto a fondi che tornano ad essere scarsi.

5.3 Futuro

La schematizzazione dei limiti ora proposta consente di tradurli in spunti per modifiche della programmazione futura. Questi spunti vengono raccolti di seguito, fornendo solo in alcuni casi, quando è possibile a questo stadio, indicazioni puntuali.

- I. *Accompagnare la politica regionale con un forte grado di condivisione nazionale*. Quello di attuare il disegno di riforma realizzato con un forte grado di condivisione culturale e politico è la lezione che traggo dalla diagnosi generale condotta nel paragrafo 3 e, in particolare, dall'analisi dei limiti della politica regionale. Ciò vale per qualunque politica regionale si decida di realizzare. Una volta presa la decisione e incorporata nel Quadro strategico nazionale che verrà

⁷⁷ L'esito appare relativamente positivo e ricco di spunti per la nuova programmazione.

condiviso con l'Unione europea, non ci si dovrà allontanare, fatte salve le ovvie flessibilità, dalla scelta compiuta.

Se sarà confermata la scelta a favore della politica regionale richiamata in queste pagine, opportunamente modificata, la continuità di azione e la condivisione di interpretazione saranno le migliori e uniche garanzie per assicurare condizioni finanziarie e di certezza normativa necessarie al successo della politica. In questo caso, il maggiore legame con gli obiettivi di Lisbona, contenuto anche negli Orientamenti strategici che la Commissione va elaborando⁷⁸, e l'opportunità di un Rapporto periodico all'Unione europea da parte di tutti i paesi beneficiari della politica di coesione, nonché per l'attuazione degli obiettivi di Lisbona, potranno essere l'occasione per dare un più alto rango alle politiche regionali, nazionale e comunitaria, nell'agenda di politica economica interna: è questa la maggiore garanzia per rendere più cogente l'obiettivo dell'addizionalità e la cooperazione del Centro – Amministrazioni e Enti – agli obiettivi programmatici. Il più alto rango sarà anche garanzia di maggiore concorrenza per i quadri amministrativi e politici, per gli esperti, e per i quadri del partenariato economico e sociale che hanno responsabilità di governo in questo ambito.

Sono queste le condizioni generali di pieno successo del prossimo programma e, in particolare, necessarie a conseguire gli obiettivi della addizionalità finanziaria e strategica delle risorse, di piena cooperazione con le Regioni da parte di tutte le Amministrazioni e enti centrali e di continuità e certezza nella politica degli incentivi.

- II. *Introdurre un targeting vincolante per alcuni servizi essenziali.* Qui l'obiettivo da perseguire è chiaro, anche se gli strumenti con cui farlo andranno ponderati con cura. Si tratta di individuare un gruppo limitato di servizi essenziali, a carattere sostanzialmente universale, la cui offerta a cittadini e imprese è considerata condizione essenziale per accrescere l'attrattività della residenza e della localizzazione nei territori del Sud, e per i quali è possibile fissare obiettivi minimi *ex ante* in base a indicatori misurabili e non eccessivamente controversi; valutare le risorse finanziarie necessarie al conseguimento degli obiettivi minimi; fissare a un tempo tali risorse e tali obiettivi, dandone la massima comunicazione; legare al loro conseguimento premi e sanzioni. Una tale azione potrebbe anche consentire di

⁷⁸ Cfr. Commissione Europea (2005).

dare un forte segnale di cambiamento all'esterno e all'interno dell'area, più percepibile da parte dei cittadini e dell'opinione pubblica dei pure importanti segnali dati in questo periodo di programmazione con riguardo a target finanziari o istituzionali.

- III. *Apertura della programmazione e dell'attuazione alle avanguardie culturali, del lavoro e imprenditoriali più innovative.* Una volta chiarito che con il termine avanguardia, ci si intende riferire in generale a soggetti estranei ai canali ordinari di produzione, espressione e mediazione, e che quindi si intende con tale termine abbracciare dal lavoro sommerso - che produce con inventiva e artigianalità prodotti e servizi - ad artisti e professionisti che non accedono al sistema organizzato dei trasferimenti pubblici, a imprenditori piccoli e grandi che ritengono di intravedere vantaggi comparati da realizzare attraverso il rischio imprenditoriale e l'offerta da parte dello Stato di un contesto produttivo adeguato; una volta chiarito ciò, con questo spunto si vuole semplicemente suggerire la necessità che il processo di programmazione e attuazione venga semplificato, che si eviti il più possibile di ricorrere, nel rapporto con i soggetti privati, a intermediari, ricercando viceversa una comunicazione diretta, e che massimo sia il grado di concorrenza con cui si ricerca, nella fase sia di programmazione, sia di attuazione, il concorso dei privati. Un partenariato più forte che non si limiti alla fase ascendente, soprattutto nazionale, ma si estenda alla fase attuativa, senza mai divenire co-gestione, può favorire la realizzazione di questa apertura.
- IV. *Dare priorità più stringenti nei programmi.* Al fine di raggiungere una maggiore selettività ed efficacia dei progetti si dovranno dedicare più risorse umane e attenzione alle attività di selezione e valutazione; ciò è indispensabile, e l'uscita da condizioni di forte arretratezza amministrativa, raggiunta in molti casi durante questo periodo di programmazione, consentirà ora di farlo. Ma affinché la selettività non rimanga una petizione di principio sarà necessario che, nella fase di programmazione, vengano compiute, Regione per Regione, e da parte del Centro, forti scelte in merito alle priorità da perseguire. Solo tali forti scelte potranno togliere poi, nella fase discendente e attuativa, l'alibi per tornare a spalmare i fondi un po' su tutti i temi e i settori. Al conseguimento di tale risultato potrà concorrere proprio l'impostazione data in queste settimane al lavoro di programmazione, che

enfatisza con forza il profilo della diagnosi. Da questa attività colgo la centralità di alcuni servizi collettivi, che, in aggiunta a quelli essenziali di cui al punto II, assumono peso diverso da territorio a territorio:

- quelli destinati ad assicurare che, in un quadro di grave arretratezza dell'istruzione nel Mezzogiorno, i ragazzi più capaci abbiano maggiori possibilità di emergere e che, al tempo stesso, salgano i livelli di abilità dei ragazzi meno capaci, livelli oggi talmente modesti da costituire fonte insormontabile di grave emarginazione;
- quelli rivolti a promuovere la capacità degli imprenditori, piccoli e medi, di identificare le potenzialità di innovazione delle proprie stesse attività e le opportunità di collegamento con la ricerca esistente, promuovendo poi tale cooperazione, prestando la massima attenzione al settore delle macchine per la produzione, dove, come abbiamo visto, si gioca una larga parte della competitività del paese;
- quelli rivolti a valorizzare, in alcuni, selezionati territori del Mezzogiorno, capacità imprenditoriali e di ricerca, specie in settori avanzati, che, anche grazie a sistemi mirati di incentivazione, potranno anche concorrere ad attrarre investimenti diretti dall'estero;
- quelli rivolti a rafforzare, anche attraverso un ruolo nuovo del sistema bancario, la capacità delle città - dove più che altrove il Mezzogiorno riesce a superare la propria congenita difficoltà di cooperazione fra soggetti privati diversi - e di reti di città, di essere centro della promozione di servizi per i cittadini e per le imprese e di un'immagine nuova del Sud;
- quelli rivolti a consolidare e diffondere modelli di residenza e di lavoro che sfruttino e aprano relazioni innovative tra aree rurali ed urbane;
- quelli mirati ad assicurare condizioni di utilizzo sostenibile delle risorse naturali e culturali capaci di consolidare una nuova e positiva immagine del Sud;
- quelli congeniali a realizzare e valorizzare reti di comunicazioni del Mezzogiorno non solo attraverso la penisola ma anche attraverso il mare con aree vicine dotate di forti potenzialità di sviluppo;
- quelli, complementari alla politica regionale, volti a ridurre la pressione sui singoli imprenditori da parte della criminalità organizzata, attraverso un'azione nazionale che penetri a livello locale.

- V. *Coinvolgere e promuovere il sistema delle banche attraverso un quadro di certezze.* Sia nella incentivazione diretta delle imprese, sia nella produzione di servizi collettivi, è indispensabile che alla capacità di valutazione pubblica si accompagni, con assai più forza che nel 2000-2006, la capacità di valutazione del sistema bancario. Ciò avverrà, evidentemente, se le banche potranno intravedere, attraverso i segnali e le certezze dell'azione pubblica, condizioni di profitto e opportunità meno instabili di quanto non siano apparse in questi anni. Vi sono spazi importanti perché ciò avvenga nella realizzazione di infrastrutture per importanti servizi di pubblica utilità, come anche di servizi culturali e ricreativi, ma solo se verranno rafforzate le condizioni concorrenziali. Vi sono particolari opportunità perché ciò avvenga nei progetti integrati che investiranno città e reti di città, se le banche saranno coinvolte sin dalla fase di programmazione strategica. Vi sono, infine, spazi perché ciò avvenga nel campo dell'incentivazione alle imprese, se il processo di riforma, che ha avuto un passaggio di rilievo nel decreto sullo sviluppo (Decreto legge n. 35/2005 convertito in Legge n. 80 del 14 maggio 2005) avrà tempestiva e piena attuazione. Nel decreto si è stabilita la riforma della legge 488/92, il principale strumento di incentivazione impiegato nel Mezzogiorno: da un contributo in conto capitale assegnato sulla base di istruttoria bancaria (alla quale non si accompagnava una assunzione di rischio da parte della banca), si è tornati a una forma compiuta dove al contributo in conto capitale si affianca un credito a tassi agevolati (della Cassa Depositi e Prestiti) e un credito a prezzi di mercato, tutte le componenti essendo decise sulla base di un'unica istruttoria bancaria. La soluzione, pure simile nella forma a quella in essere negli anni '80, se ne distacca fortemente perché il sistema bancario alla quale ne è affidata l'attuazione è oggi radicalmente riformato e incentivato a una attenta valutazione dei rischi assunti.
- Se questa evoluzione avrà luogo in modo tempestivo e senza ostacoli, potrà delinearsi con chiarezza una ripartizione degli incentivi in relazione a quattro distinti obiettivi:
- a) compensare il costo del capitale più alto del Sud (finché permarrà un divario forte di contesto), attraverso incentivi generalizzati, automatici, limitati nell'onere finanziario, certi e continui nel tempo (quali l'IRAP di vantaggio di recente introduzione);

- b) promuovere un più forte impegno delle banche nel finanziamento delle imprese, riducendo i fallimenti del mercato del credito attraverso il sistema riformato degli incentivi, rivolto in misura crescente alla ricerca, all'innovazione, all'impatto ambientale. La scelta di coinvolgere e sospingere il sistema delle banche potrebbe accelerare la tendenza positiva che si rileva nell'ultimo biennio a un maggiore impegno del sistema bancario nel Sud⁷⁹.
- c) favorire interventi sul contesto e in particolare lo sviluppo di imprenditorialità endogena, come nell'esperienza dei migliori Patti territoriali o di Progetti integrati territoriali;
- d) concorrere con incentivi mirati e attraverso la strategia avviata, all'attrazione di imprese estere in particolari comparti dove esistono vantaggi comparati in determinate aree del Mezzogiorno;

VI. *Ridurre i residui limiti della governance.* Si tratta, in questo caso, di porre rimedio ai limiti che ho prima richiamato: rafforzando la cooperazione istituzionale orizzontale fra Regioni; rendendo adeguata la cooperazione istituzionale verticale fra Regioni ed Enti locali; realizzando una più forte integrazione sia per le diverse componenti della programmazione economica regionale (politiche di coesione, rurali, Fondo sociale, Accordi di programma quadro) sia fra programmazione economico-finanziaria e varie forme di pianificazione territoriale; attuando, infine, una “programmazione di cassa” che consenta di fasare il ciclo della programmazione e il ciclo finanziario, evitando i perversi effetti osservati in questi anni.

Gli spunti qui schematicamente riassunti costituiscono considerazioni preliminari, non complete, non sempre pienamente motivate. Devono essere intesi come un modo per confermare nella sostanza, dopo che lo si è fatto nella forma, che la fase di programmazione avviata non ha certamente il carattere di un rito, ma si prefigge, invece, una profonda disamina della situazione in cui siamo e del modo in cui la politica regionale 2007-2013 potrà contribuire a fare e a stare meglio.

⁷⁹ Cfr. Bongini, Ferri (2005).

Bibliografia

- Anselmo I., Brezzi M., Raimondo L., Utili F. (2003), *Making administrations accountable: the experience of the Italian performance reserve system*, presentato alla Fifth European Conference on Evaluation of the Structural Funds, Budapest 26-27 giugno.
- Arrighetti A., Seravalli G. (1997), “Istituzioni e dualismo dimensionale dell’industria italiana”, in *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, a cura di F. Barca, Roma, Donzelli.
- Arrow K. (1975), *The limits of Organization*, W.W. Norton & Company, New York-London.
- Banca d’Italia (2005), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti*, Roma, 31 maggio.
- Banfield E.C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, (reprint), Bologna, Il Mulino.
- Barca F. (1994), *Imprese in cerca da padrone. Proprietà e controllo nel capitalismo italiano*, Bari, Laterza.
- (1997), *Storia del Capitalismo Italiano dal dopoguerra a oggi*, (a cura di), Roma, Donzelli.
- , Cannari L. (1997), “Imprenditori e investitori: il ruolo dell’istruzione”, in *L’istruzione in Italia solo un pezzo di carta?*, a cura di N. Rossi, Bologna, Il Mulino.
- (2001), “New Trends and the Policy Shift in the Italian Mezzogiorno” in *Daedalus – Italy: Resilient and Vulnerable, Volume I: the European Challenge*.
- (2002), “Programmare e progettare”, su *Urbanistica dossier*, n. 50, luglio/agosto.
- , Brezzi M., Terribile F., Utili F. (2004), *Misurare per decidere. Utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale*, in *Materiali Uval*, n. 2.
- (2004), *Stato e sviluppo: un paradigma e un cantiere aperto*, in *Scienze regionali*, vol. 3, n. 3/2004.
- (2005_a), “Il progetto silenzioso per il Mezzogiorno”, in *Impegnarsi per il Sud*, a cura di F. Averna e G. Rosa, in corso di pubblicazione.
- (2005_b), *Istituzioni e sviluppo. Lezioni dal caso italiano*, mimeo.
- Bartelsman E., Scarpetta S., Schivardi F. (2003), “Comparative Analysis of Firm Demographics and Survival: Micro-Level Evidence for the OECD Countries” in *OECD Economics Department WP n. 348*.

- Bianchi M., Bianco M., Giacomelli S., Paces A.M., Trento S. (2005), *Il governo delle imprese in Italia. Alle radici delle difficoltà competitive della nostra industria*, Bologna, Il Mulino, in corso di pubblicazione.
- Bobbio L. (1999), *La svolta contrattuale nella pubblica amministrazione*, paper presentato al Convegno della Società italiana di scienza politica, Trieste, 23-24 settembre.
- Bodo G., Viesti G. (1997), *La grande svolta*, Roma, Donzelli.
- Bongini P., Ferri G. (2005), *Il sistema bancario meridionale: crisi, ristrutturazione, politiche*, in corso di pubblicazione.
- Cardi E. (2005), *Mercati e istituzioni in Italia. Diritto pubblico dell'economia*, Torino, Giappichelli.
- Casavola P., Tagle L. (2004), "Costruire capacità per la valutazione: riflessioni sulla recente esperienza nella valutazione dei programmi di sviluppo", *Rivista Italiana di valutazione*, n. 31.
- Ciocca P. (2003), *L'economia italiana: un problema di crescita*, Intervento alla 44a Riunione scientifica annuale della Società Italiana degli Economisti, pubblicato su Bollettino Economico n. 41, novembre.
- Cipolla C. M. (1995), *Storia facile dell'economia italiana dal medioevo a oggi*, (a cura di), Milano, Mondadori.
- (1996), "Il caso Mezzogiorno? Colpa dei normanni", in *Il Sole 24 Ore*, 1 maggio.
- Commissione Europea (2005), *Linee direttrici integrate per la crescita e l'occupazione (2005–2008)*, aprile.
- Comune di Firenze (2003), *Firenze 2010, Piano strategico dell'area metropolitana fiorentina*, Comune Network.
- Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro-CNEL (2003), *Lo stato della partnership per l'attuazione del QCS 2000-2006 per le Regioni dell'obiettivo 1*, Collana Pronunce, n. 35.
- Consiglio italiano per le Scienze Sociali-CSS (2005), *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia-Libro bianco*, Venezia, Marsilio.
- D'Antone L. (1997), "Straordinarietà e Stato ordinario", in Barca F. (ed.), *Storia del capitalismo italiano*, Roma, Donzelli.
- Deaglio M. (2004), *Postglobal*, Bari, Laterza.
- Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione-DPS (1998), *Cento idee per lo sviluppo*, novembre.

- (2003_a), *La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni*, atti del Convegno tenutosi a Roma il 16 ottobre, disponibili anche all'indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/convegni.asp#16ottobre>.
 - (2003_b), *Federalismo e politica per il territorio: la svolta dei numeri*, atti del Convegno tenutosi a Roma il 6 novembre, disponibili anche all'indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/convegni.asp#6novembre>.
 - (vari anni), *Rapporto annuale sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, sul sito www.dps.tesoro.it.
 - (2005_b), *Gli Accordi di programma quadro: i risultati positivi del 2004*, nota redatta dal Servizio per le politiche di sviluppo territoriale e le intese, presentata al Cipe del 27 maggio 2005.
- Enriques L. (2005), “Scelte pubbliche e interessi particolari nella riforma delle società di capitali”, in *Mercato, concorrenza, regole*, n.1/2005, Bologna, Il Mulino.
- Faini R., Sapir A. (2005) *Un modello obsoleto? Crescita e specializzazione dell'economia italiana*, in corso di pubblicazione.
- Foresti M., Pennisi A. (2005), *I sintomi del ritardo italiano: un'analisi territoriale di dati e indagini recenti*, presentato al seminario “Conoscenza per lo sviluppo. Il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo e coesione”, Roma 7 luglio.
- H.M. Treasury, Department for Trade and Industry, Office of the Deputy Prime Minister (2003), *A modern regional policy for the United Kingdom*, disponibile all'indirizzo www.dti.gov.uk/Europe/consultation.pdf
- Istituto per il commercio con l'estero-ICE (2005), *Rapporto 2004-2005. L'Italia nell'economia internazionale*, luglio.
- Istat (2005), *Rapporto annuale 2004*.
- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G. (2004), *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino.
- Nardozzi G. (2004), *Miracolo e declino. L'Italia tra concorrenza e protezione*, Bari, Laterza.
- OCSE (2002), *Territorial Reviews: Korea, Switzerland, Italia, Hungary*.
- (2003_a), *High-Level Meeting on Innovation and Effectiveness in Territorial Development Policy - Conclusioni della Sessione I: Enhancing Competitiveness of Regions in a Global Economy*. Martigny (CH), 25-26 giugno.
 - (2003_b), *Territorial Reviews: Mexico, Canada*.
 - (2004_a), *Territorial Reviews: Japan, Repubblica Ceca*.
 - (2004_b), *Territorial Reviews: Finlandia e Francia (in corso di realizzazione)*.

- (2004_c), *Learning from Tomorrow's World: First results from PISA 2003*.
- (2005), *Economic Survey of Italy 2005*.
- Pagano U. (2004), “Mercato e sistemi capitalistici”, in *Enciclopedia del Novecento-Supplemento III* (Volume H-W), a cura dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana.
- Panetta F. (2003), *Evoluzione del sistema bancario e finanziamento dell'economia del Mezzogiorno*, in Temi di discussione del Servizio Studi, Banca d'Italia, n. 467.
- Pennisi G., Peterlini E.M. (1987), *Spesa pubblica e disegno di inefficienza. L'esperienza del Fondo investimenti e occupazione, 1982-1986*, Bologna, Il Mulino.
- Progetto Mezzogiorno (2004), *I protagonisti dell'economia e del lavoro per lo sviluppo del Mezzogiorno*, documento sottoscritto da 16 parti economiche e sociali il 2 novembre.
- Quadro Comunitario di Sostegno-QCS (2005) *QCS 2000-2006 per le Regioni obiettivo 1-Versione aggiornata a seguito della revisione di metà periodo*, cfr. homepage del sito www.dps.tesoro.it.
- Rossi S. (2003), *La Nuova Economia. I fatti dietro il mito*, Bologna, Il Mulino.
- Sapir A. (2003), *An agenda for a Growing Europe*, Rapporto del Gruppo di lavoro ad alto livello costituito su iniziativa del Presidente della Commissione Europea.
- Svimez (2004), *Rapporto 2004 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Triglia C. (1992), *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Visco I. (1993), “La progressiva (e resistibile) perdita di competitività dell'economia italiana”, in Associazione Borsisti Marco Fanno, *L'Italia: un paese in declino*, MCC-Capitalia.

**PRINCIPALI NORME DI RIFORMA DEI MERCATI E
DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA**

Riforma dei mercati

Mercato dei Capitali

Privatizzazioni

- 1977 D.l 103/77 – Soppressione dell'EGAM
- 1977 DPR 616/77 – Soppressione dell'EAGAT
- 1992 D.L. 333/92 – Trasformazione in s.p.a dei grandi enti pubblici
- 1993 L. 33/93 – Soppressione e liquidazione del gruppo EFIM
- 1994 L. 474/94 – Privatizzazioni e dismissioni di fondazioni
- 1999 L.488/99 – Modalità alternative di dismissione rispetto alla L. 474/94

Mercato creditizio e finanziario

- 1993 D. lgs 385/93 – Testo Unico delle Leggi in materia bancaria e creditizia (modificato *ex* D.lgs 37/04)
- 1996 L. 415/96 – Privatizzazione della borsa
- 1996 L. 588/96 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 497/96, recante disposizioni urgenti per il risanamento, la ristrutturazione e la privatizzazione del Banco di Napoli.
- 1998 L. 461/98 – Legge su Fondazioni Bancarie
- 2001 D.P.R 144/01 – Regolamento servizi bancoposta

Governo societario

- 1998 D.lgs 58/98 – Testo Unico dell'intermediazione finanziaria (modificato *ex* D.lgs 37/04) (società quotate)

Diritto societario

- 2001 D.lgc 61/2002 – Reati societari
- 2001 D.lgs 231/2001 – Responsabilità amministrativa delle persone giuridiche
- 2003 D.lgs 5/03 e 6/03 – Riforma del diritto societario (attuazione della delega contenuta in L. 366/01)
- 2004 D.lgs 37/04 – Modifiche ai d.lgs 5 e 6/03, al decreto D.lgs n. 385/93 (T.U. Banca e credito), e al D.lgs 58/98 (T.U. intermediazione finanziaria)

Mercati dei Prodotti

Autorità per la concorrenza

- 1990 L. 287/90 – Istituzione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

1997 L. 249/97 – Istituzione dell'Autorita' per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo

Regolamentazione

2001 L. 57/01 – Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati

2003 D.lgs 259/03 – Codice delle comunicazioni elettroniche

Liberalizzazioni

1994 L. 36/94 – Acqua

1995 L. 481/95 – Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità

1997 D. lgs 422/97 e D.lgs 400/99 – Trasporti

1999 D.lgs 79/99 – ENEL

1999 D.lgs 261/99 – Poste

2000 D.lgs 164/00 – Gas

Mercato del Lavoro

1962 L. 230/62 – Lavoro a tempo determinato

1968 L. 1115/68 – Istituzione della CIGS

1970 L. 300/70 – Statuto dei lavoratori

1997 L. 196/97 – Riforma Treu

2001 L. 266/02 – Emersione lavoro sommerso

2003 D.lgs 276/03 – Riforma Biagi

Modernizzazione amministrativa

Finanza pubblica

1978 L. 468/78 – Riforma di alcune norme di contabilità generale dello stato in materia di bilancio; istituzione della “Legge finanziaria”

1988 L. 362/88 – Introduzione dei provvedimenti collegati alla finanziaria

1997 L. 94/97 – Modifiche alla 468/78. Delega al governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello stato

1999 L. 208/99 – Modifiche alla manovra finanziaria

1999 L. 300/99 – Riforma del MEF; istituzione delle Agenzie fiscali

2000 D.lgs 56/00 – Disposizioni in materia di federalismo fiscale, in attuazione della L. 133/99

2000 L. 76/00 – Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni

Pubblico impiego e attività amministrativa

1990 L. 241/90 – Legge sul procedimento

1993 D. lgs 29/93 – Riorganizzazione della P.A. e del lavoro pubblico

1999 D.lgs 300/99 – Riforma dei Ministeri

2001 D.lgs. 165/01 – Norme generali sul lavoro nella Pubblica amministrazione

2002 L. 137/02 – Riforma dei Ministeri e della PCM

2002 L. 145/02 – Norme sulla dirigenza pubblica

2005 L. 15/05 – Modifiche alla L. 241/90

Decentramento

- 1990 L. 142/90 – Ordinamento autonomie locali
- 1993 L. 81/93 – Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio Comunale e del Consiglio Provinciale
- 1997 L. 59/97 – Deleghe al Governo per il decentramento, la semplificazione e la riforma della P.A. e relativi decreti attuativi (in particolare D.lgs 112/98)
- 1997 127/97 – Semplificazione dell'attività amministrativa
- 1999 L. Cost. 1/99 – Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale l'autonomia statutaria delle Regioni
- 2000 L. 267/00 – Testo Unico Enti Locali
- 2001 L. Cost. 3/2001 – Modifiche al Titolo V parte seconda della Costituzione
- 2003 L. 131/03 (“Legge La Loggia”) – Attuazione della L. Cost. 3/2001