

IDEE PER UN MEZZOGIORNO PIÙ EUROPEO TRA PROGETTUALITÀ ED AZIONE AMMINISTRATIVA

di **ANGELO COSTA**

Senior Fellow Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton

Il governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, parlando in memoria dell'economista Riccardo Faini¹, scomparso di recente, ad un convegno all'Università di Brescia qualche giorno fa, ha lanciato un allarme: «una crescita sostenuta e duratura dell'intera economia italiana può avvenire solo con il decollo del Sud il cui divario con il Centro Nord frena anche il resto del paese. Al Sud – ha continuato il governatore - è più ampio il divario fra risorse disponibili, soprattutto umane, e risultati conseguiti; è più elevato il potenziale di crescita. L'esistenza di un'area così estesa e popolata con un reddito pro-capite pari a meno del 60% di quello del Centro Nord frena anche il resto del Paese, ne acuisce i problemi non solo economici. - secondo il Governatore - occorre percepire questo nesso e porlo al centro dell'analisi e della politica economica».

Un'analisi che merita una riflessione seria ed approfondita, anche per cercare di porre all'attenzione di quanti sono deputati a governare questo Paese, quale sia la vera realtà che vive il Mezzogiorno d'Italia, non senza però avanzare proposte concrete atte a rendere più autorevole l'intervento.

Per il Meridione d'Italia lo sviluppo, da intendersi come il consolidamento da realizzarsi in situazioni in cui fenomeni di novità amministrativa e di qualificazione di servizi sono già emersi e vanno affermandosi, di determinate capacità decisive per innescare processi virtuosi di crescita, rappresenta la base della strategia di modernizzazione amministrativa che andrebbe intrapresa, puntando sui processi formativi ed educativi che riguardano la popolazione e che fanno registrare su scala nazionale un alto grado di insoddisfazione. Ebbene: se, però, si prende in esame il basso tasso di occupazione dell'area del

¹ Economista di fama internazionale morto prematuramente il 20 gennaio 2007. Laureato in Economia Politica alla Bocconi di Milano per poi ottenere un dottorato in Economia presso il prestigioso Mit (Massachusetts Institute of Technology) di Boston. Esperto di Economia dello Sviluppo, Migrazioni e Teoria d'Impresa, aveva insegnato nelle università di Essex e Venezia, lavorando inoltre per Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale. Aveva guidato il servizio per l'analisi economica del Ministero del Tesoro dal 2001 al 2003, prima di tornare a dedicarsi in esclusiva all'insegnamento. Attualmente era docente di Politica Economica e Microeconomia (nello specifico Economia Industriale e Teoria dei Giochi) all'Università di Tor Vergata.

Mezzogiorno, per diversi aspetti il fenomeno viene ad essere considerato come più grave². Il fine di una programmazione locale³ seria deve servire a definire particolarmente le esigenze e le opportunità comuni a tutte le regioni meridionali, per le quali sarebbe auspicabile spingersi sino all'individuazione di programmi/progetti da realizzare in modo unitario. Il grande interesse espresso nei confronti dell'interregionalità in alcuni ambiti dove i confini amministrativi rischiano di soffocare le potenzialità di intervento e limitarne l'efficacia, non è però ancora sorretto da una valutazione sulla sua sostenibilità tecnico-amministrativa, né tanto meno dalla individuazione delle soluzioni operative, entrambe demandate alla fase di definizione degli strumenti di intervento, quando sarà possibile raccogliere anche le indicazioni che verranno dalla fase del confronto allargato.

Nella partecipazione ad attività formative e di istruzione degli adulti, che è la base di una progettualità di sviluppo, nella classe di età 25-64, il Mezzogiorno mostrava, solo per fare un esempio, nel 2004 un dato complessivo del 5,8% contro un pur modesto 6,5% del Centro-Nord, mentre la media europea è del 9,9% (frutto peraltro di performance molto diseguali tra i Paesi con alcuni Paesi del Nord Europa che vedono tassi tra il 20 e il 30% mentre i Paesi mediterranei e molti Paesi di recente adesione si collocano su valori anche inferiori a quelli dell'Italia). Oggi si tratta di ottimizzare il volume e l'utilizzo delle risorse comunitarie per il periodo 2007-2013, cercando di dare una sterzata accelerativa, migliorando anche e soprattutto la qualità della spesa, dando così una rapida attuazione alle decisioni comunitarie, per conferire maggiore autorevolezza al confronto tra le realtà locali-regionali e l'Unione Europea, al fine rafforzare e dare forte circolazione ai numerosi metodi introdotti dalla legislazione comunitaria.

Si tratta di adottare una strategia complessa perché agisca all'interno di un campo di azione nel quale gli strumenti della politica di sviluppo non sono né autonomi né auto-sufficienti, ma possono essere importanti nel conseguire, insieme ad altri, obiettivi condivisi. Si tratta, però, anche di una strategia selettiva, consapevole cioè che per conseguire risultati visibili

² cfr. ALFREDO DEL MONTE, *Istituzioni economiche e Mezzogiorno: analisi delle politiche di sviluppo*, Roma - 1997

³ P.V. BONDONIO, *I bilanci programma, strumenti di governo razionale dell'ente locale*, Torino - stampa 1981, pp.11-24

occorre concentrare gli sforzi (la cooperazione istituzionale⁴, la programmazione, le risorse finanziarie⁵) su alcuni obiettivi qualificati.

La percentuale di imprese che hanno effettuato corsi di formazione professionale al Sud, come rilevata dalle indagini del sistema Excelsior, in questi ultimi anni è stata pari più o meno al 16,7%, dato inferiore di più di 3 punti rispetto al valore nazionale. Fra i dipendenti coinvolti in attività formative, la percentuale al Sud è del 17,4% (il 19% in Italia). Quello che occorre oggi, ecco il perchè di questi dati indicativi, è un'analisi attenta, basata su ricognizioni e valutazioni più specifiche e mirate, in grado di fornire segnali, elementi, tracce che il percorso che si sta realizzando sia corretto e vada nella direzione giusta, che si stiano realizzando condizioni coerenti alla possibilità di conseguire i risultati attesi, che qualche risultato sia già conseguito o prossimo e che comunque si possano prevedere i tempi in cui potrà essere conseguito.

Un discorso simile può farsi per la pubblica amministrazione, che nel Mezzogiorno investe pochissimo in formazione: occorrerebbero, oggi più che mai, azioni tese al rafforzamento ed al rinnovamento, ove necessario anche radicale, delle istituzioni pubbliche intervenendo con determinazione sulle principali componenti della politica regionale, comunitaria e nazionale, con cui si intende in Italia imprimere una svolta allo sviluppo del Mezzogiorno⁶. Attraverso, anche, azioni tese a migliorare l'accesso all'occupazione ed alla sostenibilità, attraverso l'ammmodernamento ed al rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro con l'attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro e con misure che incoraggino l'invecchiamento attivo e prolunghino la vita lavorativa⁷. Certamente a questo punto non si può omettere un sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese con misure tese al miglioramento dell'accesso all'occupazione ed all'aumento della partecipazione sostenibile dei giovani⁸. Pertanto si richiede per il Sud una migliore esplicitazione della missione delle politiche di sviluppo sorretta da una strumentazione tecnico-progettuale e da quelle soluzioni normative e organizzative maggiormente in grado

⁴ circa la cooperazione istituzionale risulta illuminante l'abbastanza recente monografia dal titolo *Riforma istituzionale e nuovo sistema delle autonomie: le sfide per la cooperazione e le altre forme imprenditoriali*, Confcooperative Emilia-Romagna, Bologna - 2002

⁵ attuali risultano in materia i seppur datati Atti del Convegno *Le risorse finanziarie della Regione nella prospettiva del federalismo: Marsala 18-20 ottobre 1996*, Palermo - 1997

⁶ S. ZOPPI, *Formazione e informatica nel Mezzogiorno: sostegno allo sviluppo*, Roma - 1989

⁷ G. ANGIULLI, *Strutture e mercato comunitario: profili giuridici*, Bari - 1992, pp. 33-45

⁸ cfr. V. CESAREO, G. DE ROSA, P.G. GRASSO [a cura di], Istituto Luigi Sturzo, *Formazione alla professionalità dei laureati e disoccupazione intellettuale nel Mezzogiorno*, Roma - s.d.

di riconciliare gli obiettivi di sviluppo con le necessità di governo della spesa pubblica locale. Si va peraltro rapidamente accrescendo, anche nel Mezzogiorno, la presenza della popolazione straniera, anche se ancora molto inferiore a quella nazionale: le tendenze demografiche segnalano inoltre che, anche nel Mezzogiorno, come nel resto del Paese, è in atto un relativamente rapido processo di invecchiamento della popolazione⁹.

I grandi miglioramenti conseguiti nel ciclo attuale su questo fronte stentano “a fare sistema”, risultando ancora relativamente circoscritti, con una debole capacità di “contaminazione”. E’ prima di tutto un problema di affermazione “culturale”, ma questo non deve portare a sottovalutare la portata dei piccoli passi. In alcuni casi e per alcuni ambiti, emerge anzi il rischio di regressi, se non si pone attenzione alla diffusione e condivisione delle soluzioni e delle pratiche amministrative maturate nelle singole esperienze, in forza delle specifiche opportunità e possibilità di miglioramento che, caso per caso, si sono profilate e che si è avuta la capacità di valorizzare.

In questi tempi a livello europeo si stanno proponendo interventi che hanno come finalità quella di rafforzare la coesione economica e sociale all’interno della Comunità mirando a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, come il Meridione d’Italia, comprese le zone rurali. E’ previsto in molteplici casi che tali azioni vengano sostenute attraverso i Fondi strutturali, la Banca europea per gli investimenti (BEI) e gli altri strumenti finanziari esistenti, con la finalità di favorire in primo luogo l’occupazione nelle aree depresse anche per ridurre, ad esempio, la segregazione di genere, che riguarda spesso le donne in realtà come il Meridione d’Italia, nel mercato del lavoro e per riconciliare la vita lavorativa e privata, ad esempio facilitando l’accesso ai servizi di custodia dei bambini e all’assistenza alle persone non autosufficienti. Ed inoltre, per realizzare anche azioni specifiche tese ad aumentare la partecipazione dei giovani al mondo del lavoro, si rende necessario rafforzare la loro integrazione sociale: in ultima istanza, a livello europeo si sta tentando da diverso tempo di proporre una politica di coesione che dovrebbe contribuire a potenziare la crescita, la competitività e l’occupazione facendo proprie le priorità comunitarie per uno sviluppo sostenibile definite nel Consiglio

⁹ si veda a questo proposito: *Invecchiamento e capacità di lavoro. La popolazione invecchia in tutto il mondo, e così la forza lavoro. Un peso per la società o un potenziale di esperienza? L’adattamento delle mansioni e dell’ambiente di lavoro ai mutamenti psicofisici legati all’età*. Monografia a cura dell’Organizzazione mondiale della sanità, Milano – s.d. ed anche R. CAGIANO DE AZEVEDO, *Invecchiamento e svecchiamento della popolazione europea*, Roma - 2004

europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 e del Consiglio europeo di Göteborg del 15 e 16 giugno 2001.

Quanto si richiede nella situazione attuale al Mezzogiorno d'Italia, quindi ai suoi amministratori, è la consapevole convergenza delle politiche ordinarie, provinciali e regionali, sugli obiettivi delle politiche di sviluppo, come condizione di efficacia per queste ultime, attraverso una chiara esplicitazione dell'impegno non solo finanziario ma anche normativo, regolamentare, di indirizzo, assunto dalle politiche ordinarie, a sostegno del disegno complessivo¹⁰. Quello che oggi una politica centrale seria ed attenta dovrebbe chiedere e attuare per il Sud, è una innovazione amministrativa radicale tesa al consolidamento dei risultati della premialità dei fondi strutturali¹¹, avviando un sistema di monitoraggio e di diffusione al pubblico delle informazioni sui progressi che nei processi di riforma e modernizzazione amministrativa, incentivati dalla UE, avrebbero avuto luogo dopo la fine del meccanismo premiale. Lo scopo sarebbe quello di verificare se il meccanismo ha avviato un processo capace di progredire in modo autonomo e se gli obiettivi conseguiti hanno avuto solo natura formale o se invece essi costituiscono la base di una modernizzazione e di progressi reali nell'efficienza ed efficacia delle amministrazioni. Urge, nella situazione attuale, realizzare per il Meridione un sistema di informazione sul consolidamento degli obiettivi della premialità dei Fondi Strutturali, basato su un monitoraggio semestrale delle informazioni sui processi di innovazione innescati dalle premialità stesse. Politiche di sviluppo non sempre condivise hanno nel corso degli anni generato situazioni prive di una qualsiasi applicabilità che, ai fini strettamente teorici, avrebbero potuto anche portare ad un certo incremento e ad una certa crescita, ma ai fini pratici si sono da sempre rivelati solo degli strumenti di tipo strettamente politico, privi di una progettualità a lungo termine e privi di una reale rispondenza con quelle che erano e che sono le esigenze del Paese.

Nel passato decennio è da registrare una notevole ripresa delle migrazioni interne tra Mezzogiorno e Centro-Nord, che hanno riguardato soprattutto i cittadini italiani, con significativi incrementi soprattutto tra il 1995 ed il 2000 delle emigrazioni, rimaste peraltro consistenti (attorno alle 120.000 unità) anche successivamente e che hanno, nei saldi netti

¹⁰ M. GIANNINI [a cura e introduzione di] *Innovazione e lavoro nel Mezzogiorno : soggetti e meccanismi di regolazione dello sviluppo*, Bari - [1989]

¹¹ cfr. I. ANSELMO, *Il sistema di premialità dei fondi strutturali 2000-2006*, (Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo, Unita di valutazione degli investimenti pubblici), Roma - 2006

(attorno a – 60.000 unità nella media 1998-2002), interessato soprattutto la componente più giovane e scolarizzata (tra i 20 e i 35 anni) della popolazione. Questo fenomeno è considerato con apprensione dagli analisti, poiché, al di là dell'indicazione di meccanismi di riequilibrio in atto e di una maggiore integrazione del mercato del lavoro a livello nazionale che esso comunque rappresenta, ne derivano implicazioni di depauperamento dell'area dal punto di vista delle migliori energie e del capitale umano.

Nella fase più recente, l'area meridionale ha anche probabilmente sofferto, oltre che dei ritardi accumulati nel passato (particolarmente visibili nel permanere di un differenziale sfavorevole nella dotazione delle infrastrutture e nella disponibilità di servizi) e che hanno comunque attenuato l'impatto potenziale delle tendenze positive emerse nella seconda metà degli anni '90, dell'evidente disorientamento che ha interessato il sistema italiano nel suo complesso di fronte alle modificazioni del contesto e della concorrenza internazionale. Tali modificazioni hanno portato alla luce fragilità dal lato della capacità innovativa e resistenze alla trasformazione nell'organizzazione di impresa, della società, della politica e dei mercati che già caratterizzano da tempo il Paese.

Nell'ambito della dotazione nazionale per gli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione», gli Stati membri della UE sappiamo che possono prevedere una piccola riserva destinata a far fronte rapidamente alle crisi impreviste, settoriali o locali, risultanti dalla ristrutturazione socioeconomica o dagli effetti di accordi commerciali.

Nel Mezzogiorno sembra opportuno garantire che un migliore accesso ai finanziamenti e agli strumenti innovativi di ingegneria finanziaria siano disponibili in primo luogo per le micro, piccole e medie imprese e per gli investimenti in partenariati tra settore pubblico e privato ed altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile. La UE ha adottato la linea secondo la quale gli Stati membri possono decidere di istituire un fondo di partecipazione mediante aggiudicazione di appalti pubblici in conformità della normativa vigente in materia, incluse le deroghe previste dalla legislazione nazionale compatibili con il diritto comunitario. In altri casi, qualora gli Stati membri abbiano accertato che la normativa in materia di appalti pubblici non è d'applicazione, la definizione dei compiti del FEI e della BEI giustifica che gli Stati membri concedano loro una sovvenzione, ossia un contributo finanziario diretto dei programmi operativi accordato a titolo di liberalità. Alle stesse condizioni, la legislazione nazionale può prevedere la possibilità di concedere una sovvenzione ad altre istituzioni finanziarie senza un invito a

presentare proposte. Per garantire un effettivo impatto economico, i contributi dei Fondi strutturali non possono, quindi, sostituirsi, ai sensi della attuale legislazione in materia, alla spesa pubblica degli Stati membri. La verifica del principio di addizionalità, nell'ambito del partenariato, dovrebbe concentrarsi quindi sulle regioni dell'obiettivo «Convergenza», data l'entità delle risorse finanziarie ad esse assegnate, e dovrebbe comportare una rettifica finanziaria qualora l'addizionalità non risulti rispettata.

Sarebbe interessante sapere quanto in realtà delle risorse europee è destinato a sostenere le Amministrazioni locali e le Regioni, del Mezzogiorno, nel difficile negoziato per la politica di coesione 2007-2013 e a finanziare la costruzione del Quadro strategico nazionale 2007-2013 e gli altri atti attraverso cui quella politica sarà attuata. Oltre alla produzione di statistiche, a simulazioni, ad analisi documentali, al monitoraggio del confronto interno agli altri paesi dell'Unione – attività finalizzate a massimizzare l'assegnazione di fondi all'Italia – bisognerebbe attuare attraverso analisi specialistiche che dovrebbero elevare la qualità strategica delle prossime programmazioni.

In tale direzione, tra i progressi da consolidare, a partire dalle importanti acquisizioni anche sul piano normativo già raggiunte, grande rilievo ha la capacità di sviluppare una programmazione da parte delle amministrazioni locali meridionali che utilizzi in modo consapevole l'ancoraggio alla programmazione di settore e alla stessa progettazione integrata, come modalità prevalente per orientare le scelte, gerarchizzare le priorità, rifuggendo dal rischio di utilizzare le modalità di stampo clientelare e mafioso nei confronti di altri soggetti istituzionali a copertura di una sostanziale incapacità di scelta. Le regole per uno sviluppo organico accelereranno ulteriormente l'attuazione dei programmi proposti dall'UE: a tale scopo, è opportuno che vengano definite con chiarezza le modalità della loro applicazione e le parti dell'impegno di bilancio che possono esserne escluse, in particolare quando i ritardi di attuazione derivano da circostanze indipendenti dalla volontà del soggetto interessato, anormali o imprevedibili e le cui conseguenze sono inevitabili malgrado la diligenza dimostrata.

Si pone quindi in questa sede, con maggior forza che per altri aspetti delle politiche di sviluppo, il tema dei tempi e dei risultati dell'azione “difficile” per la modernizzazione amministrativa: delle condizioni che è necessario promuovere perché essa non risulti irrimediabilmente “indebolita” da una carenza di effettiva legittimazione e di come tali

condizioni, se verificate, siano in grado di determinare la convinzione (condivisa) che gli obiettivi sono difficili ma possibili e i tempi necessari lunghi ma non indefiniti¹².

La portata e l'intensità dei controlli effettuati dalla Comunità dovrebbero essere proporzionate all'entità del suo contributo. Quando uno Stato membro costituisce la principale fonte di finanziamento di un programma, sarebbe opportuno prevedere la possibilità che esso organizzi alcuni aspetti delle modalità di controllo secondo le sue norme nazionali. Nelle stesse circostanze, sarebbe necessario stabilire che la Commissione differenzi le modalità secondo cui gli Stati membri dovrebbero svolgere le funzioni di certificazione delle spese e di verifica del sistema di gestione e di controllo, nonché fissare le condizioni in cui essa è autorizzata a limitare il proprio audit e ad affidarsi alle garanzie fornite dagli organismi nazionali.

L'azione del governo centrale pertanto dovrebbe essere complementare a quella delle regioni meridionali o cercare di contribuirvi: il partenariato tra regioni dovrebbe essere rafforzato tramite delle modalità per la partecipazione di diversi tipi di partner, in particolare delle autorità provinciali e locali, nel pieno rispetto degli ordinamenti regionali. L'obiettivo dovrebbe essere, quindi, una sorta di «Cooperazione territoriale europea» riguardante le regioni, le zone ad alta densità mafiosa, definite con riguardo ad azioni che promuovono lo sviluppo territoriale integrato, il sostegno alla cooperazione interregionale e allo scambio di esperienze¹³.

Per il Mezzogiorno occorrono oggi interventi tesi ad aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico, la segregazione di genere e ad aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità: in Italia in questi ultimi anni sono aumentate le disparità economiche, sociali e territoriali a livello sia regionale che nazionale. Le azioni volte a favorire la convergenza, la competitività e l'occupazione dovrebbero essere pertanto rafforzate in tutto il Paese.

Dovrebbe pertanto essere un impegno prioritario di qualsiasi governo, quindi, la necessità di intervenire, migliorandoli, sugli strumenti e le modalità che consentono di estendere la partecipazione¹⁴, promuovere un consenso convinto, sostenere la mobilitazione delle

¹² S. MONTI, *Mezzogiorno e sottosviluppo*, Napoli - stampa 1984

¹³ *cf.* G. CELLA, *Sulla integrazione produttiva interregionale: il caso del Mezzogiorno*, S. I. - 1991

¹⁴ sulla partecipazione interessanti sono apparsi ai fini della redazione di questo articolo i seguenti testi: *Partecipazione politica e fiducia nel futuro* [a cura di IReR-ISPO], Consiglio regionale della Lombardia, Milano –

responsabilità, tanto nella fase di impostazione di un qualsiasi progetto proposto, quanto nella cruciale fase dell'attuazione. Sono infatti queste, secondo anche le linee guida europee, le leve sulle quali agire per evitare di eccedere nelle aspettative, sottovalutando i tempi del cambiamento, sopravvalutando le capacità mobilitabili e le stesse potenzialità degli strumenti a disposizione. Sono ancora queste le leve indispensabili per sconfiggere l'isolamento delle politiche di sviluppo e dei loro attori, per contrastare facili ripiegamenti, là dove obiettivi solo formalmente condivisi, quando non addirittura ignorati, finiscono con il cedere il passo alla pressione dei target di spesa. Nell'insieme, è anche dalle soluzioni che verranno a tal fine trovate, che dipende la possibilità di un effettivo miglioramento del confronto politico e culturale sulle politiche di sviluppo, a necessario sostegno della loro ideazione e attuazione¹⁵.

Gli squilibri strutturali del mercato del lavoro del Mezzogiorno sono stati solo moderatamente ridimensionati dall'evoluzione pur complessivamente positiva dell'occupazione nell'ultimo decennio (estesa all'intero Paese e che ha in parte beneficiato per una prima fase di un fattore di aggiustamento medio, dovuto alla maggiore flessibilità nei rapporti di lavoro progressivamente introdotta dalla normativa), e in particolare fino al 2002. Successivamente la situazione dell'occupazione nell'area ha invece cominciato a deteriorarsi.

Il tasso di occupazione complessivo (sulla popolazione tra 15 e 64 anni) negli ultimi dieci anni si è accresciuto di soli circa 3 punti nel Mezzogiorno, contro circa 7 nel Centro-Nord. Permane soprattutto amplissimo il potenziale non attivo della componente femminile e giovanile in senso più generale. L'indice di povertà economica misurata sui consumi delle famiglie assume maggiore gravità se si considera il fatto che esso è correlato con più generali situazioni di disagio, non solo collegate alla condizione economica della famiglia, ma anche a maggiori difficoltà nell'accesso ai servizi, anche pubblici (come ad esempio i servizi sanitari). In generale tutti gli indicatori che approssimano situazioni di disagio (dalla situazione abitativa alla dispersione scolastica) risultano nell'area sistematicamente più elevati che nel resto del Paese.

2000; V. PARAMATTI, *Nuove tecnologie della comunicazione e partecipazione politica*, Milano – 1992; M. NERI GUALDESI, *L' Italia e la CEE: partecipazione italiana alla politica d'integrazione europea*, Pisa – 1992 ed il sempre attuale saggio di M. G. CHIODI, *Osservazioni sul problema della partecipazione politica*, Torino – s.d.

¹⁵ cfr. I. TALIA, *Sud: la rete che non c'è : cause ed effetti della mancata integrazione economico-territoriale del Mezzogiorno*, Milano - 1996

Ora, visto che gli obiettivi «Convergenza», «Competitività regionale e occupazione» e «Cooperazione territoriale europea» non possono essere realizzati in maniera sufficiente dagli Stati membri, a causa delle eccessive disparità e delle limitate risorse finanziarie degli Stati membri e delle regioni ammissibili all'obiettivo «Convergenza», e possono dunque essere realizzati meglio a livello comunitario tramite la garanzia pluriennale dei finanziamenti comunitari, che consente alla politica di coesione di concentrarsi sulle priorità della Comunità, la Comunità può intervenire, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Si possono indicare almeno due condizioni utili al raggiungimento di risultati positivi in termini di sviluppo. Appare infatti necessario: a) che la strategia di modernizzazione amministrativa e i processi che avvia siano credibili e suscitino aspettative favorevoli perché sono affidabili (e fra loro cooperanti) i soggetti e le istituzioni competenti a realizzarla; b) che la strategia di modernizzazione amministrativa sia percepita come necessaria e strutturale dal complesso della Pubblica Amministrazione impegnata nelle politiche di sviluppo e che acquisisca quindi una prospettiva di programmazione e realizzazione di carattere pluriennale e un impegno di risorse (non solo finanziarie) adeguato¹⁶.

Occorrono, quindi, politiche nazionali incisive che abbiano nella concretezza delle azioni, il Meridione come priorità, cercando di individuare gli ambiti di intervento dove sono già chiare le opzioni concrete da perseguire, a partire dalle lezioni apprese nell'esperienza in corso: si tratta di intervenire su temi e settori a prevalente connotazione infrastrutturale e di servizio, facendo anche emergere quegli ambiti (es. istruzione; inclusione sociale) che richiedono una innovazione di strategia e capacità, sufficientemente chiara nelle sue linee essenziali, da innestare su un percorso preesistente. Evidenziando, infine, tematiche (es. ricerca e innovazione; internazionalizzazione; logistica) dove sono maturati spunti e intuizioni, non ancora pienamente declinati e sistematizzati in proposte compiutamente definite, per i quali è quindi necessario completare l'approfondimento di natura strategica.

Data, anche, l'importanza dello sviluppo urbano sostenibile¹⁷ e il contributo delle città, soprattutto di quelle di medie dimensioni molto numerose al Sud, allo sviluppo regionale, occorre dare loro un maggiore rilievo valorizzandone il ruolo nell'ambito della programmazione al fine di promuovere, anche, la rivitalizzazione urbana.

¹⁶ G. CUSIMANO, *Sul processo di sviluppo economico del Mezzogiorno*, Catania – s.d.

¹⁷ *cf.* E. SALZANO [a cura di], *La città sostenibile: dal Libro verde per l'ambiente urbano in Europa della Cee, un rilancio alla discussione sull'attuale condizione urbana in Italia e un contributo alla progettazione di una città omogenea allo sviluppo sostenibile*, Roma – 1992, pp. 23-45 ed anche il più recente L. VALLERINI, *Città sostenibile e spazi aperti*, Bologna – 2005, pp. 235-255

E' del tutto ovvio che affinché questo percorso possa compiutamente realizzarsi, gli obiettivi di queste politiche, i risultati cui esse tendono devono rifuggire dalla genericità, sottraendosi alla tentazione che questa sia la strada per assicurarsi la pur necessaria flessibilità: una seria programmazione politico-amministrativa dovrebbe essere finalizzata al conseguimento degli obiettivi europei, garantendo la disponibilità delle risorse finanziarie necessarie e la coerenza e la continuità dell'azione congiunta della Comunità e degli Stati membri. E' opportuno stabilire obiettivi misurabili per le regioni meridionali da perseguire attraverso la spesa nell'ambito degli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione» al fine di promuovere la competitività e di creare posti di lavoro. Si rende necessario, però, a questo punto necessario, definire metodi appropriati per misurare e rendere noto il conseguimento di tali obiettivi.

Tali politiche si devono innestare su un terreno ampiamente fertilizzato dall'esperienza costruita nell'ambito della programmazione 2000–2006: il processo di confronto che ha portato alla definizione di alcune linee guida – sviluppatasi lungo un periodo di diversi mesi – nel capitalizzare questa esperienza, ha consentito di sviluppare nuovi approfondimenti e ragionamenti comuni sui risultati raggiunti, sulle difficoltà e le carenze riscontrate, sulle prospettive da assumere, temperando assieme realismo e ambizione. Questo processo ha confermato quindi l'utilità e la necessità di un percorso comune per il Mezzogiorno, aprendo, al contempo, alla prospettiva di un suo proseguimento.

Allo stesso tempo, le riflessioni effettuate hanno consentito di mettere a fuoco molte differenze quanto a presenza e dimensione delle opportunità, e quindi dei vantaggi comparati da valorizzare, come pure di capacità di intervento, confermando come il Mezzogiorno non sia un'area omogenea, soprattutto sotto il profilo dell'arretratezza. Ne è quindi conseguito il comune convincimento che le motivazioni della unitarietà dell'approccio strategico per quest'area scaturiscono dalla presenza, da un lato, di problemi e difficoltà comuni che solo insieme possano essere efficacemente affrontati; dall'altro, di opportunità comuni che solo la condivisione di opzioni strategiche può consentire di sfruttare. Occorrerebbe, però, rafforzare la cooperazione tra le regioni del Sud e i governi centrali, in modo tale da fissare criteri che permettano alla Commissione di determinare, nell'ambito della strategia di controllo dei sistemi nazionali, il grado di affidabilità ottenibile dagli organismi di controllo nazionali.

Nel nostro Paese, dal dopoguerra ad oggi il livello medio di istruzione è decisamente aumentato, passando da 4,5 ad 11,5 anni di istruzione; si è verificata, inoltre, una rapida convergenza fra il Sud ed in Nord-Italia. In termini quantitativi il Mezzogiorno evidenzia una presenza e dotazione di capitale umano sostanzialmente in linea con il dato nazionale, con riferimento ai livelli formali di istruzione: ciò che, invece, il sistema scolastico italiano non riesce ad assicurare è una soddisfacente mobilità intergenerazionale nei livelli di istruzione, poiché l'istruzione dei figli dipende ancora fortemente dai titoli di studio dei genitori.

Occorre pertanto promuovere azioni tese allo sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese; formazione e servizi per i lavoratori per migliorare la loro adattabilità ai cambiamenti; promozione dell'imprenditorialità e dell'innovazione, attraverso anche l'elaborazione e la diffusione di modalità di organizzazione del lavoro più innovative e produttive grazie anche allo sviluppo di servizi specifici per l'occupazione, la formazione e il sostegno in connessione con la ristrutturazione dei settori e delle imprese, e con lo sviluppo di sistemi di anticipazione dei cambiamenti economici e dei fabbisogni futuri in termini di occupazione e qualifiche¹⁸.

Per inquadrare come oggi si presenta il Mezzogiorno è utile ripercorrerne il processo di crescita degli ultimi decenni. Considerando la crescita del PIL dagli anni '70, il tasso di crescita annuo del Mezzogiorno non si è troppo discostato da quello italiano.

Ne è conseguita la nota persistenza dei divari territoriali interni, ma anche un incremento nei livelli assoluti di benessere non trascurabile, soprattutto in considerazione del fatto che il Centro-Nord d'Italia è divenuto dal dopoguerra una delle aree più prospere d'Europa.

Tuttavia, dopo aver sperimentato negli anni '50 e '60 significativi incrementi nei tassi di accumulazione, la crescita degli investimenti nel Mezzogiorno si è gradualmente ridotta fino ad arrivare nella prima metà degli anni '90 a una fortissima fase di disinvestimento, sia da parte del settore pubblico, sia da parte dei privati. La quota degli investimenti fissi lordi sul PIL nel Mezzogiorno ha subito nel quinquennio 1991-95 una flessione di 7 punti (-2,5 per l'Italia) scendendo al 19%. Nella seconda parte degli anni '90, gli investimenti si sono di nuovo accresciuti, soprattutto grazie alla componente privata, e la quota è risalita attorno al 21%. Negli stessi anni nel Mezzogiorno si è avviata una nuova fase di crescita che ha interessato tutte le regioni. Nell'ultimo decennio 1996-2004, il Mezzogiorno ha evidenziato

¹⁸ N. MARTINELLI, *Politiche territoriali, innovazione degli strumenti e prospettive di sviluppo per il Mezzogiorno*, S. I. - 2004

un tasso di crescita medio anno (1,7%) maggiore rispetto al Centro-Nord (1,4%), ma con una crescita dei consumi delle famiglie lievemente minore (1,6 contro 1,8%) e una maggiore crescita degli investimenti privati (gli investimenti in macchine e attrezzature si sono accresciuti del 4,3%, contro il 2,8% nel Centro-Nord). A questa maggiore crescita non ha peraltro contribuito significativamente la componente pubblica, la cui spesa complessiva, sia corrente, sia in conto capitale ha mostrato nel periodo una dinamica lievemente inferiore a quella registrata nel Centro-Nord. Il differenziale positivo di crescita rispetto al Centro-Nord si è però realizzato in un contesto per l'Italia di crescita contenuta, rimasta inferiore alla pur limitata media UE-15. In ogni caso, i processi di crescita si sono differenziati sul territorio. Tra il 1995 e il 2003, la crescita degli occupati interni è risultata ad esempio molto differenziata tra le province del Mezzogiorno, con aree molto dinamiche, ma anche con situazioni – meno frequenti - di notevole arretramento.

Nell'ultimo biennio (2004-2005) in cui la crescita nazionale si è ulteriormente ridotta, nel Mezzogiorno non si sono manifestati segnali più positivi e anzi l'area ha mostrato andamenti nell'evoluzione del prodotto peggiori di quelli nazionali.

I problemi di accessibilità e lontananza dai grandi mercati che caratterizzano zone a densità demografica estremamente bassa richiedono un trattamento finanziario adeguato per compensare gli effetti di tali svantaggi.

Dalla metà degli anni '90 un numero crescente di osservatori ha individuato nell'economia e nella società del Mezzogiorno l'emergere di spinte endogene verso un deciso cambiamento e segnali di potenziale accelerazione nel processo di sviluppo. In parte, ciò si è effettivamente riflesso negli anni successivi in un recupero di capacità di crescita che, per la prima volta dal dopoguerra, è stata per un periodo sostenuto di tempo superiore a quella del Centro-Nord. A ciò si sono affiancati segnali interessanti di vitalità economica in specifiche aree, importanti avanzamenti nella capacità di diverse amministrazioni e una discreta partecipazione dell'area ai processi di diffusione delle nuove tecnologie. Nondimeno, il Mezzogiorno nel suo complesso non appare ancora avviato su un percorso di sviluppo proporzionale alle proprie potenzialità e non ha ancora mostrato chiari e generalizzati segnali di recupero di capacità di azione collettiva, sia dal lato dell'operatore pubblico, sia da quello della società civile e produttiva.

I Fondi che intervengono nell'ambito della politica di coesione sono però limitati a: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo di coesione:

la mancanza di legittimazione quindi può derivare anche dalla difficoltà di percepire gli effetti e l'efficacia, se i risultati non si vedono, le azioni di modernizzazione e innovazione della Pubblica Amministrazione sono inefficaci e sono comunque inutili se i tempi necessari perché si manifestino risultano troppo lunghi. Ne deriva la necessità di una strategia che agisca sulle capacità (della Pubblica Amministrazione e più in generale dei soggetti che operano nelle politiche di sviluppo) e che quindi miri necessariamente a modificare le condizioni strutturali di produzione e di emersione di tali capacità, può essere valutata sulla base dei risultati che consegue (o che sembra non conseguire) di anno in anno? E, di converso, si può lasciare del tutto inevasa la questione della necessità di cogliere, se non risultati immediati, almeno indizi convergenti sulla possibilità di pervenire a progressi significativi in tempi non indefiniti? Certamente non basterebbe.

L'aumento del numero delle frontiere terrestri e marittime della Comunità e l'estensione del suo territorio implicano la necessità di accrescere il valore aggiunto della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale nella Comunità.

È uno dei pregi della politica regionale comunitaria che i programmi siano accompagnati e rafforzati da interventi di assistenza tecnica e da azioni di sistema (analisi, promozione, produzione statistica, valutazione, verifica, comunicazione, azioni pilota, etc.) volti ad accrescere l'efficacia, l'efficienza e la qualità degli interventi e le competenze delle Amministrazioni attuatrici. Nel Quadro comunitario di sostegno 2000 – 2006 le risorse destinate a tale finalità raggiungono l'1 per cento del Programma. A partire dal 2003, il Cipe ha scelto di accompagnare anche la politica regionale nazionale finanziata dal Fondo per le aree sottoutilizzate con azioni di sistema di simile natura ed entità relativa. La gestione di una parte di questi interventi, rivolti al complesso delle Amministrazioni centrali e di tutte le Regioni, è stata affidata al DPS, che li ha programmati in modo strategico entro la forma unitaria di un "Programma per la diffusione delle conoscenze".

Obiettivo generale del Programma è la creazione di capacità istituzionale di dati e modelli e di concrete capacità operative nelle "reti di amministrazioni" che operano nelle politiche di sviluppo, in diverse aree di competenza: amministrare e gestire le risorse; avviare e attuare progetti; misurare, valutare e apprendere; cooperare al fine di migliorare il processo decisionale.

Scopo di questo documento, secondo quanto successivamente precisato nella fase di impostazione metodologica, non è quello di definire una proposta dell'intera strategia da

seguire e delle sue possibili declinazioni regionali, lasciate ai DSR, ma di concentrarsi sugli elementi più collettivi e comuni della strategia, fornendo anche indicazioni sugli strumenti e su alcune regole e criteri comuni per l'attuazione delle singole strategie regionali e proposte comuni per l'interlocuzione ed il confronto con le amministrazioni centrali.

Dal 2003 il mercato del lavoro ha manifestato segnali di esaurimento della ripresa iniziata nella seconda metà degli anni '90. Nel 2004 la dinamica degli occupati registrata nel Sud dall'indagine sulle forze di lavoro è stata negativa; nei dati disponibili per il 2005 (ancora relativi solo ai primi tre trimestri dell'anno) vi sono segnali di ulteriore preoccupazione, in particolare per il segmento femminile, la cui occupazione è risultata in calo significativo.

Un deficit di accumulazione di capitale umano si verifica al Mezzogiorno, invece, per una inferiore qualità delle competenze acquisite nel sistema scolastico, e, successivamente, per effetto di un basso coinvolgimento sia dei lavoratori, sia degli adulti non occupati nelle attività di formazione e per una non piena capacità dell'area di fornire occupazione anche agli individui più scolarizzati.

Le regioni ultraperiferiche dovrebbero beneficiare di misure specifiche e di un sostegno supplementare volti a compensare gli svantaggi derivanti dai fattori indicati. Nel merito, le acquisizioni più rilevanti scaturite dal confronto possono essere ricondotte ai punti seguenti: risulta confermata la validità e attualità della impostazione generale della programmazione in corso, sulla quale quindi la nuova programmazione 2007 – 2013 viene ad innestarsi in una logica di continuità per le scelte più qualificanti; si ritiene al contempo necessario un cambio di passo per mettere a valore, e rendere operative, le acquisizioni di merito e di metodo scaturite dalle riflessioni e valutazioni sull'esperienza in corso.

Queste ultime mettono inequivocabilmente in luce la centralità delle questioni attuative. E' da queste infatti che dipende la fattibilità, e quindi la credibilità del disegno strategico, ancor più che dal rigore tecnico e metodologico con cui esso viene costruito.

Per quanto riguarda la qualità dell'istruzione, i risultati dell'indagine OCSE PISA-2003, segnalano un livello delle competenze dei quindicenni italiani inferiore alla media OCSE: la differenza in termini di punteggio medio è elevata in tutti gli ambiti dell'indagine (lettura, matematica, scienze, problem-solving). Emerge inoltre un forte divario di competenze tra aree del paese, con al Nord studenti che raggiungono risultati superiori alla media OCSE e a volte superiori anche ai risultati dei paesi considerati "migliori", al Centro studenti che seguono a fatica, senza raggiungere il livello medio OCSE e nel Mezzogiorno una

competenza ancora più bassa, che si assesta su livelli simili ai paesi ultimi in graduatoria (Fig. 1.9). Se nella media nell'OCSE sono l'8% i quindicenni sotto il primo livello di competenza in matematica, in Italia, al Nord sono meno del 5%; al Centro sono appena il 9%; a Sud, invece, sono oltre il 20%.

Elaborazione, introduzione ed attuazione di riforme dei sistemi di istruzione e di formazione al fine di sviluppare l'occupabilità, rendendo l'istruzione e la formazione iniziale e professionale più pertinenti ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro e aggiornando le competenze dei formatori, nell'obiettivo dell'innovazione e della realizzazione di un'economia basata sulla conoscenza. Per quanto riguarda le modalità attuative adottate: oltre il 65 per cento delle risorse programmate (22 linee di intervento su 59), dove particolarmente rilevanti erano i profili strategici, è stato destinato attraverso apposite convenzioni pluriennali (già interamente operative) a strutture specializzate di natura o proprietà pubblica. Economia, società, ambiente, infrastrutture e amministrazioni nelle regioni del Mezzogiorno: evoluzione recente e prospettive¹⁹. In questa sede si presentano alcuni tratti molto stilizzati della situazione, economica, sociale, dell'ambiente, delle infrastrutture e delle amministrazioni del Mezzogiorno - considerando le otto regioni - come si sono venute configurando negli ultimi dieci anni. L'analisi è finalizzata da un lato ad esaminare gli elementi di continuità/discontinuità emersi nel decennio passato, dall'altro a evidenziare questioni comuni e differenze tra le regioni di quest'area. Il Mezzogiorno non è più oggi un'area omogeneamente in ritardo di sviluppo e presenta specificità regionali e subregionali anche molto accentuate²⁰.

Peraltro nel Mezzogiorno è particolarmente elevata, rispetto a quella complessiva, l'incidenza di alcune tipologie di delitti connesse a fenomeni di criminalità organizzata e collegati a ottenere controllo sulle attività economiche attraverso meccanismi intimidatori, come ad esempio gli attentati dinamitardi o incendiari.

Promozione di trasporti urbani puliti, aumento dell'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori, migliorare l'inclusione sociale dei gruppi svantaggiati, percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati; lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro e nell'avanzamento nello stesso e promozione dell'accettazione della diversità sul posto di lavoro. Per rispondere all'esigenza

¹⁹ A. DEL MONTE, *Il Mezzogiorno nell'economia Italiana*, Bologna - 1978

²⁰ R. CERCOLA, *L' intervento esterno nello sviluppo industriale del Mezzogiorno: analisi della situazione attuale e delle tendenze recenti*, Napoli - [1984]

di semplificazione e decentramento, la programmazione e la gestione finanziaria dovrebbero essere realizzate unicamente a livello dei programmi operativi e degli assi prioritari. Anche se il lavoro non regolare non è presente solo nel Mezzogiorno, nell'area continua a mostrare valori molto più elevati che, per molti versi, costituiscono la manifestazione più concreta di più complesse dinamiche economiche e sociali che segnalano il perdurare di difficoltà dell'area nell'instaurare un rapporto fiduciario tra Stato e società.

Il Fondo di coesione dovrebbe essere integrato nella programmazione dell'assistenza strutturale ai fini di una maggiore coerenza nell'intervento dei vari Fondi. Dovrebbe essere precisato il ruolo degli strumenti che forniscono sostegno allo sviluppo rurale e cioè del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale: gli stanziamenti disponibili nell'ambito dei Fondi dovrebbero essere indicizzati su base forfettaria per essere utilizzati nella programmazione. Per rafforzare il contenuto strategico e promuovere la trasparenza della politica di coesione tramite l'integrazione con le priorità comunitarie il Consiglio dovrebbe adottare, su proposta della Commissione, degli orientamenti strategici, il Consiglio dovrebbe esaminare l'applicazione di tali orientamenti da parte degli Stati membri in base a un rapporto strategico della Commissione. Oltre alla sospensione dei pagamenti nel caso di gravi carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo, occorrono misure che consentano all'ordinatore delegato di interrompere i pagamenti in caso di prove che facciano presumere una significativa carenza del corretto funzionamento di questi sistemi. Completare, rendere più robusta e abbreviare le scadenze delle informazioni statistiche necessarie alle decisioni di politica. Sperimentare con Regioni e altre amministrazioni nuovi strumenti e metodi per la progettazione integrata nei territori. Costruire con i paesi rilevanti per lo sviluppo territoriale italiano reti di relazioni tecniche e amministrative.

Infine, occorre una attenta considerazione del ruolo delle politiche di sviluppo nel nuovo scenario europeo, così come definito dalla rivisitazione dell'Agenda di Lisbona. Nell'assunto ormai condiviso, anche grazie alla forte sollecitazione del nostro Paese in tal senso - sin dal 1° Memorandum del 2001, poi ancora nel 2° Memorandum del 2003 e nel Consiglio informale sulla politica di coesione, organizzato dalla Presidenza italiana nell'ottobre 2004 - per un chiaro e forte orientamento delle politiche di sviluppo e coesione a sostegno della competitività dei territori, il significativo contributo di queste politiche alle priorità di Lisbona, nel quadro di un sostegno reciproco tra le azioni da queste promosse e

quelle attivate in attuazione della strategia di Lisbona, è uno dei caratteri distintivi della nuova programmazione. Questo, senza però lasciare spazio ad improprie commistioni tra politiche e strumenti con finalità non sempre coincidenti, che possono far perdere di vista la missione specifica delle politiche di sviluppo, al contempo erroneamente sopravvalutandone le possibilità di intervento e di mobilitazione finanziaria.

Per accrescere il valore aggiunto della politica comunitaria di coesione, l'azione dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione dovrebbe essere concentrata e semplificata e gli obiettivi fissati nel regolamento (CE) n. 1260/1999 dovrebbero essere di conseguenza ridefiniti mirando alla convergenza degli Stati membri e delle regioni, alla competitività regionale e all'occupazione, e alla cooperazione territoriale europea.

In base agli orientamenti strategici adottati dal Consiglio, è opportuno che ogni Stato membro elabori, in dialogo con la Commissione, un documento di riferimento nazionale sulla propria strategia di sviluppo, che dovrebbe costituire il contesto per la preparazione dei programmi operativi. In base alla strategia nazionale, la Commissione dovrebbe prendere atto del quadro di riferimento strategico nazionale e adottare una decisione su determinati elementi di tale documento. È necessario determinare gli elementi che consentono di modulare la partecipazione dei Fondi ai programmi operativi, in particolare per accrescere l'effetto moltiplicatore delle risorse comunitarie. È altresì opportuno stabilire i massimali che i contributi dei Fondi non possono eccedere in base al tipo di Fondo e al pertinente obiettivo.

La cooperazione – pur fra difficoltà non trascurabili e lentezze ancora eccessive – fra DPS e Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio nell'attuazione degli obiettivi di modernizzazione è condizione indispensabile. E deve rafforzarsi ancora per aggredire anche quelle rigidità dell'apparato normativo contro cui si vanno scontrando processi di riforma e di innovazione pure avviati e, in alcuni casi, persino molto avanzati a livello tecnico-operativo. Una cooperazione istituzionale più ampia e operativa è d'altra parte necessaria anche per rendere effettivo un impegno forte e pluriennale, supportato da risorse adeguate, per conseguire gli obiettivi di modernizzazione e innovazione amministrativa per il Mezzogiorno. Qui, come osserva il legislatore, la partita si gioca evidentemente sul tavolo della programmazione futura, facendo tuttavia tesoro dell'esperienza di quella in corso. Quella che nella programmazione 2000-2006 (e nelle politiche collegate di investimento delle risorse nazionali per lo sviluppo) è stata

sostanzialmente considerata una condizione necessaria per il successo delle azioni di sviluppo settoriali e territoriali nel Mezzogiorno (quasi un fattore esogeno, come tale non adeguatamente e direttamente trattato nella programmazione operativa e che non si è di fatto realizzato se non quale risultato, significativo ma spesso parziale, degli obiettivi della premialità del 6 per cento) può e deve divenire un obiettivo autonomo, specifico, chiaramente individuabile e perseguibile in una fase di programmazione che si sta aprendo ora e che attraverserà il prossimo decennio. Il documento strategico per il Mezzogiorno (DSM) è previsto esplicitamente dalle “Linee guida per l’elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007 – 2013” approvate con l’intesa della Conferenza Unificata il 3 febbraio 2005. In considerazione della concentrazione degli squilibri economici e sociali cui fa riferimento la Costituzione (art. 119.5) in quest’area e, conseguentemente, della dimensione finanziaria delle politiche aggiuntive ad essa destinate, nonché delle peculiari esigenze di coordinamento, le “Linee guida” hanno infatti previsto di accompagnare i Documenti Strategici Regionali (DSR) delle otto Regioni del Mezzogiorno con un documento unitario predisposto a cura delle stesse Regioni e del DPS. Le azioni per le zone caratterizzate da svantaggi naturali, ossia talune isole, le zone di montagna e le zone a bassa densità demografica, nonché talune zone di frontiera della Comunità a seguito dell’allargamento, dovrebbero essere potenziate per permettere a tali zone di far fronte alle loro specifiche difficoltà di sviluppo. Sarebbe pertanto auspicabile designare un’autorità di gestione unica per ciascun programma operativo, precisandone le responsabilità e chiarendo le funzioni dell’autorità di audit. Occorrerebbe, inoltre, garantire parametri qualitativi uniformi per la certificazione delle spese e per le domande di pagamento prima che siano trasmesse alla Commissione.

A partire dalla condivisione dell’analisi e della diagnosi, servirebbe sviluppare proposte su diversi piani, anche molto differenziati fra loro quanto a intensità e pervasività della unitarietà:

- prendendo le mosse da una condivisione dei principi generali di impostazione della programmazione, senza entrare nelle scelte operative delle singole Regioni;
- sviluppando ragionamenti condivisi sulle direzioni più promettenti in alcuni ambiti rilevanti di intervento che troveranno spazio in tutte le strategie regionali, ma con pesi e modalità differenziate da caso a caso.

L'intento precipuo di questo saggio, che ha tenuto costantemente presente la normativa comunitaria, usandola talvolta in maniera anche esplicita, è stato quello di offrire una riflessione circa il rapporto tra Meridione d'Italia ed Europa, evitando la dispersione dell'attività di ricerca, da cui spesso scaturiscono conclusioni non scientificamente valide quindi suscettibili di essere valutate negativamente sul piano della proposta. E' chiaro il collegamento con l'esigenza di continuità dell'attività amministrativa centrale con quella periferica, la quale deve potersi svolgere in modo tendenzialmente costante, dovendosi circoscrivere, per quanto possibile, le fasi d'interruzione della medesima, al fine di rendere più produttiva la gestione degli interessi pubblici, di cui l'Amministrazione locale deve occuparsi. L'esigenza di continuità è giustificata dalla sempre più ricca gamma di tali interessi, la cui molteplicità rende indispensabile utilizzare al meglio le risorse disponibili.



CHI SIAMO

Il Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton nasce dalla collaborazione tra la **Fondazione Novae Terrae** ed il **Centro Cattolico Liberale** al fine di favorire l'incontro tra studiosi dell'intellettuale francese Alexis de Tocqueville e dello storico inglese Lord Acton, nonché di cultori ed accademici interessati alle tematiche filosofiche, storiografiche, epistemologiche, politiche, economiche, giuridiche e culturali, avendo come riferimento la prospettiva antropologica ed i principi della Dottrina Sociale della Chiesa.

PERCHÈ TOCQUEVILLE E LORD ACTON

Il riferimento a Tocqueville e Lord Acton non è casuale. Entrambi intellettuali cattolici, hanno perseguito per tutta la vita la possibilità di avviare un fecondo confronto con quella componente del liberalismo che, rinunciando agli eccessi di razionalismo, utilitarismo e materialismo, ha evidenziato la contiguità delle proprie posizioni con quelle tipiche del pensiero occidentale ed in particolar modo con la tradizione ebraico-cristiana.

MISSION

Il Centro, oltre ad offrire uno spazio dove poter raccogliere e divulgare documentazione sulla vita, il pensiero e le opere di Tocqueville e Lord Acton, vuole favorire e promuovere una discussione pubblica più consapevole ed informata sui temi della concorrenza, dello sviluppo economico, dell'ambiente e dell'energia, delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni, della fiscalità e dei conti pubblici, dell'informazione e dei media, dell'innovazione tecnologica, del welfare e delle riforme politico-istituzionali. A tal fine, il Centro invita chiunque fosse interessato a fornire materiale di riflessione che sarà inserito nelle rispettive aree tematiche del Centro.

Oltre all'attività di ricerca ed approfondimento, al fine di promuovere l'aggiornamento della cultura italiana e l'elaborazione di public policies, il Centro organizza seminari, conferenze e corsi di formazione politica, favorendo l'incontro tra il mondo accademico, quello professionale-imprenditoriale e quello politico-istituzionale.