

PROGETTO MEZZOGIORNO

Gli interventi prioritari per migliorare le condizioni di contesto,
per il lavoro e la competitività

1. *La fiscalità di vantaggio*
2. *Gli incentivi alle imprese*
3. *La politica infrastrutturale*
4. *Il rapporto banche-imprese*
5. *La ricerca e l'innovazione*
6. *La semplificazione amministrativa*
7. *La cultura dello sviluppo*
8. *La legalità e la sicurezza*
9. *La lotta al sommerso*
10. *La giustizia civile e il diritto fallimentare*
11. *Le risorse nazionali*
12. *I fondi strutturali per l'obiettivo 1 e le nuove politiche di coesione*
13. *Il contributo di Sviluppo Italia*
14. *Politiche industriali, punti di crisi e aspetti di settore*

Roma, novembre 2004

Una serie di condizioni di contesto sono in grado di migliorare, accelerare, ed in alcuni casi rendere possibili le iniziative indicate nell'Accordo sottoscritto il 2 novembre 2004.

- la fiscalità di vantaggio
- gli incentivi alle imprese
- la politica infrastrutturale
- il rapporto banche - imprese
- la ricerca e l'innovazione
- la semplificazione amministrativa
- la cultura dello sviluppo
- la legalità e la sicurezza
- la lotta al lavoro sommerso
- la giustizia civile e il diritto fallimentare
- le risorse nazionali
- i fondi strutturali per l'obiettivo 1 e le nuove politiche di coesione
- il contributo di Sviluppo Italia
- politiche industriali, punti di crisi e aspetti di settore

1. La fiscalità di vantaggio

L'importanza del tema della fiscalità emerge dal confronto internazionale.

L'Irlanda, nel periodo 1995-2001 ha conosciuto una crescita media annua del Prodotto Interno Lordo del 9,2%, anche grazie ad una drastica riduzione delle imposte sulle attività produttive (prima al 10%, poi elevate al 12,5%). L'Irlanda ha poco meno di 4 milioni di abitanti.

Le Regioni meridionali, nello stesso periodo hanno conosciuto una crescita media del 2,1% ma, non essendo possibili secondo la Commissione Europea politiche fiscali differenziate all'interno degli Stati, non hanno potuto utilizzare la medesima leva, pur avendo oltre 20 milioni di abitanti.

Il rischio attuale è quanto si è verificato con l'Irlanda si possa ripetere con i nuovi Stati membri, che potrebbero cumulare anche i vantaggi della riduzione fiscale al costo del lavoro più basso.

Bassa tassazione sul reddito d'impresa possono infatti vantare anche Cipro (10%), Lituania e Lettonia (15%), Ungheria (18%), Polonia (19%). Nella fase di negoziato sul futuro dei fondi strutturali, bisognerà perciò vigilare affinché i fondi strutturali non vengano usati per realizzare investimenti che avrebbero dovuto essere realizzati con risorse nazionali, utilizzando queste risorse "liberate" per ridurre le imposte.

Va perseguita con decisione la strada della fiscalità di vantaggio, al fine di costituire reali condizioni di attrattività fondate su meccanismi e procedure

automatiche. Ciò anche per compensare la progressiva perdita di efficacia del credito di imposta per gli investimenti e l'occupazione.

Tale intervento può essere, ad esempio, realizzato nel Mezzogiorno:

- a) riducendo l'IRAP – subordinatamente alla compensazione delle risorse per garantire i livelli della spesa sanitaria – nel caso in cui ricorra una delle seguenti condizioni:
 - la realizzazione di nuovi investimenti
 - l'incremento della base occupazionale

- b) prevedendo per i nuovi assunti, limitatamente al Mezzogiorno ed in conformità con la disciplina comunitaria, lo sgravio degli oneri contributivi - con un meccanismo equivalente a quello previsto dalla normativa sul credito d'imposta - sul lavoro dipendente a tempo indeterminato, anche tenendo conto delle specificità settoriali.

Il beneficio va esteso, secondo il modello individuato dall'art. 44 della Legge 448/2001, anche alle società cooperative, relativamente ai nuovi soci lavoratori con i quali venga instaurato un rapporto di lavoro assimilabile a quello di lavoro dipendente.

In ogni caso, non è in discussione la normativa previdenziale relativamente alla contribuzione dovuta dai datori di lavoro agli enti previdenziali.

2. Gli incentivi alle imprese

Una delle condizioni in grado di favorire il consolidamento dei processi di sviluppo e il rafforzamento dei livelli occupazionali è individuabile in una riforma degli incentivi alle imprese (in particolare della Legge 488/92) orientata alla semplificazione delle procedure, alla certezza dei tempi e alla promozione degli investimenti innovativi .

Un sistema di incentivazione, sia pure fortemente razionalizzato per evitare dispersione di risorse, appare necessario per lo sviluppo dell'economia meridionale perché:

- il miglioramento del contesto in cui si devono localizzare gli investimenti non è ancora avvenuto, come mostrano le scarse modifiche negli indicatori base della crescita economica proposti dal Quadro Comunitario di Sostegno;
- rimane elevato anche il differenziale degli investimenti nell'area rispetto al resto del Paese, in conseguenza dei maggiori costi esistenti nel Mezzogiorno;
- le specifiche condizioni strutturali dell'economia meridionale influenzano significativamente il mercato del credito e dei capitali.

Le limitate risorse a disposizione, e la necessità di concentrare gli strumenti di intervento verso obiettivi di competitività, impongono una rapida ed incisiva revisione dell'intero sistema di incentivazione. La revisione appare tanto più urgente se si pensa che, con l'allargamento dell'Unione Europea a nuovi Stati membri che presentano tutti dei notevoli vantaggi localizzativi nel breve-medio periodo, aumenta il rischio di battaglie a colpi di sussidi e, quindi, la necessità di concentrare le risorse.

Ciò anche per favorire la riconversione produttiva volta a conseguire assetti compatibili con le prospettive di mercato, prevedendo un premio fiscale per la crescita dimensionale delle imprese, tramite processi di concentrazione e la loro aggregazione, anche per quanto riguarda i servizi sul territorio.

Nell'ambito di tale revisione, da improntare all'efficienza e alla semplificazione, è necessario:

- promuovere il coordinamento dei regimi di aiuto regionali con quelli nazionali;
- assegnare una funzione a ciascuno strumento, mentre attualmente sullo stesso ambito operano strumenti diversi, spesso con effetto di spiazzamento di un regime rispetto all'altro;
- adattare gli strumenti per tipologia di investimento, per dimensione e tipologia d'impresa;
- puntare ad un assetto finale costituito da tre tipi di strumenti: i) automatico (sul modello dei crediti d'imposta per investimenti e occupazione); ii) valutativo (sul modello della Legge 488/92 e della legge 181/89); iii) negoziale (sul modello della programmazione negoziata);
- prevedere la possibilità di utilizzo di strumenti integrati sul modello dei Pacchetti Integrati di Agevolazione (PIA) anche ad altri settori ammissibili;
- mantenere il finanziamento in conto capitale, che rimane nella gran parte dei paesi europei la modalità più diffusa di incentivare gli investimenti;
- prevedere il coinvolgimento del sistema bancario sia per quanto riguarda la valutazione dei progetti d'investimento sia per il loro finanziamento;
- mandare a regime il funzionamento del Contratto di Localizzazione e di altri strumenti finalizzati all'attrazione degli investimenti dall'estero, per i quali va garantita adeguata copertura finanziaria pubblica, fluidità gestionale e un costante coinvolgimento delle parti socio-economiche;
- prevedere una revisione periodica dell'efficacia della spesa, da condurre con il coinvolgimento delle parti economiche e sociali e finalizzata ad una rapida riallocazione delle risorse.

Per quanto riguarda in particolare la Legge 488, qualunque ipotesi di modifica dovrebbe salvaguardare:

- l'operatività delle modifiche a partire dal 2005 senza soluzioni di continuità tra il regime attuale e il nuovo regime;

- la non retroattività delle modifiche;
- il mantenimento del finanziamento in conto capitale;
- la premialità per gli investimenti con elevato contenuto innovativo ed impatto occupazionale.

Si ritiene inoltre utile una verifica dell'efficacia di tutti gli strumenti di sostegno alle imprese, a partire da credito d'imposta e strumenti della programmazione negoziata, in un'ottica di riqualificazione e rilancio dell'integrazione tra imprese sia a livello orizzontale tra i settori produttivi, sia a livello verticale tra i partner delle filiere.

In particolare, va promosso lo sviluppo dei distretti rurali e agro-alimentari, tenendo conto della vitalità del territorio e delle economie locali già orientate verso le nuove domande della società anche in materia di sicurezza alimentare ed informazione del consumatore, per mettere a sistema risorse e specificità della piccola e media impresa, sempre di più in grado di affacciarsi direttamente sul mercato.

3. La politica infrastrutturale

Pur in presenza di un gap infrastrutturale complessivamente elevato, nelle regioni meridionali sono individuabili realtà territoriali estremamente differenziate, che presentano fabbisogni di intervento notevolmente diversificati secondo la maggiore o minore vicinanza alle principali arterie di traffico e ai mercati di sbocco dei prodotti, secondo la presenza di attività industriali e terziarie e la qualità del tessuto istituzionale locale.

Pertanto, l'azione pubblica in campo infrastrutturale deve far leva su una concentrazione delle risorse finanziarie su tre priorità:

- a) per quanto riguarda le risorse "ordinarie", accelerazione delle grandi opere infrastrutturali, secondo le priorità della rete TEN (Corridoio Berlino – Verona - Napoli - Messina; Autostrade del Mare). Preso atto dello stato di avanzamento della procedura di affidamento per la costruzione del Ponte sullo Stretto, si conviene che tale opera, per essere pienamente funzionale allo sviluppo del Mezzogiorno, deve essere integrata dalle opere di connessione infrastrutturale del territorio meridionale, in particolare da sistemi a rete che valorizzino l'intermodalità e riqualifichino il territorio, anche in termini di sostenibilità ambientale;
- b) le risorse nazionali "aggiuntive" stanziata annualmente dalla Legge Finanziaria, destinate alle opere pubbliche, vanno prevalentemente concentrate sul gap infrastrutturale e di servizi pubblici nel Mezzogiorno, per nuovi investimenti e completamenti nei settori che continuano a mostrare i principali indicatori di divario: la difesa del suolo, la disponibilità e l'utilizzo dell'acqua (con riferimento al servizio idrico integrato, all'irrigazione, agli usi industriali, ai riusi), la fornitura di energia

elettrica soprattutto per quanto riguarda la continuità e la qualità del servizio, la qualità dei servizi di trasporto (aereo, ferroviario, stradale, marittimo e locale), la raccolta e il trattamento dei rifiuti;

La raccolta differenziata dei rifiuti rimane ancora nel Mezzogiorno un obiettivo quanto mai lontano dalla realizzazione. Nel 2002, ultimo anno per cui sono disponibili i dati dell'Apat (Agenzia per la Protezione dell'Ambiente) la raccolta differenziata, sia pure in forte crescita, interessava solo il 6% dei rifiuti urbani dei comuni meridionali, contro il 30,6 % nell'Italia settentrionale e il 14,5% nell'Italia Centrale. Particolarmente negativi i dati di Calabria, Sicilia e Sardegna, mentre migliore appare la situazione in Abruzzo.

E' necessario – come previsto anche dalle normative comunitarie - superare lo smaltimento in discarica, oggi ancora prevalente in Italia, attraverso la costruzione di moderni impianti di termovalorizzazione a ridotto impatto ambientale (scelta ormai comune nelle regioni del Centro Nord e negli altri paesi europei).

E' quanto mai necessario diffondere una corretta informazione, per arrivare alla soluzione condivisa di un problema, le cui dimensioni compromettono gravemente lo sviluppo del turismo, dell'industria in generale, e la qualità della vita dei residenti.

- c) le risorse dei fondi strutturali europei devono “integrare” queste due linee finanziarie di intervento, realizzando una vera “addizionalità”, ovvero finanziando con i fondi stessi nuovi progetti o nuovi lotti di progetti già avviati: in quest’ottica, vanno privilegiate le infrastrutture di rete (trasporti, energia, risorse idriche), le infrastrutture a servizio delle imprese (aree destinate ad attività produttive) e gli investimenti a più alto valore aggiunto (ricerca e innovazione, società dell’informazione, reti telematiche).

In generale, il miglioramento dell’efficienza dovrà essere perseguito attraverso:

- la programmazione delle opere pubbliche e la pianificazione territoriale, la cui elaborazione deve tenere conto delle specificità e potenzialità del territorio meridionale ed essere più coerente con i fabbisogni reali espressi dal territorio e con le esigenze di riduzione del degrado e della vulnerabilità del territorio, indispensabile alla conservazione e difesa del suolo e a garanzia di quella stabilità fisica, senza la quale non sono ipotizzabili investimenti produttivi;
- la fattibilità tecnico-economica e la sostenibilità ambientale, la cui impostazione deve dare alla progettazione maggiori garanzie di qualità ed efficienza realizzativa;
- la partecipazione finanziaria del capitale privato alla realizzazione ed alla gestione delle opere pubbliche, con l’introduzione di modalità e regole che la rendano effettivamente possibile, a cominciare da una più ampia apertura alla concorrenza dei vari settori di intervento;

- l'ampliamento, l'ammodernamento e la razionalizzazione delle reti distributive, da coordinare con i progetti di filiera e/o di area.

Competitività delle aree, infrastrutture e servizi

Una delle condizioni principali per promuovere lo sviluppo e la competitività del Mezzogiorno consiste nel colmare le lacune che lo separano dalle altre aree quanto a dotazione di infrastrutture e di servizi. Da questo punto di vista il problema si pone in termini sia normativi e regolamentari, sia industriali.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno si tratta di garantire il definitivo superamento delle ancora diffuse gestioni dirette e l'affermazione di logiche imprenditoriali che costituiscono i presupposti per un reale processo di liberalizzazione e per l'afflusso di capitali privati.

Sul versante industriale il nodo principale del Mezzogiorno consiste nella frammentazione gestionale associata alla sopra rammentata arretratezza organizzativa (gestioni dirette degli enti locali) che inibiscono il conseguimento di dimensioni imprenditoriali sufficienti, a tutto discapito della qualità del servizio offerto all'utenza, la realizzazione di cicli integrati di servizi (in particolare idrico e ambientale), e una politica di partenariato con i privati. A questo riguardo, oltre a creare un quadro normativo e regolamentare chiaro, consolidato e coerente, occorre porre in essere interventi a favore di enti locali e imprese che attivino fusioni, acquisizioni o incorporazioni superando una certa soglia dimensionale (ad esempio raddoppiando il bacino di utenza o coprendo l'intero ambito temporale ottimale previsto dalle norme regionali).

Da quest'ultimo punto di vista si deve anche sottolineare la necessità di disporre di un ammontare sufficiente di risorse, provenienti sia dalla finanza agevolata (superando i ritardi e i ridimensionamenti che risultano nella finanziaria 2005), sia da quella ordinaria e innovativa (project financing). In particolare l'impiego della finanza di progetto impone sia un assetto regolatorio consolidato ed adeguato (cash flow sufficienti e certi) sia un'elevata capacità progettuale, sia una dimensione del progetto di investimento superiore ad una determinata soglia.

Quanto al complesso delle opere infrastrutturali, è opportuno definire il punto di vista delle Associazioni di rappresentanza articolato a livello regionale.

La messa a punto di una "mappa" permetterebbe di elaborare un punto di vista motivato sull'obiettivo del 45% della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno, sui termini per il raggiungimento di tale obiettivo, nonché sul fabbisogno finanziario, sulle modalità più opportune per la crescita della quota "ordinaria" di spesa in conto capitale. Di tale mappa dovranno fare parte priorità nazionali e regionali.

In primo luogo, sono prioritarie l'accelerazione ed il completamento del programma di infrastrutture strategiche definite nell'elenco delle priorità infrastrutturali nazionali ed Europee della rete TEN (Trans European Network), con particolare riferimento a:

- dorsali autostradali e ferroviarie tirrenica e adriatica;
- snodi portuali, interportuali ed aeroportuali per la logistica integrata;
- sviluppo delle Autostrade del Mare;
- promozione della costituzione di un nuovo "Corridoio del Mediterraneo" che guardi ai Paesi del Nord Africa;
- sistemi integrati dei trasporti delle aree metropolitane meridionali;
- schemi idrici, reti irrigue ed energetiche, con riferimento anche allo sviluppo sostenibile di fonti alternative e rinnovabili su scala diffusa.

Per quanto attiene alla definizione delle priorità strategiche per le diverse regioni si conviene che in ciascuna regione saranno attivati specifici tavoli con il compito di individuare un numero limitato di opere strategiche di interesse regionale e/o interregionale. Tali opere saranno individuate secondo i seguenti criteri vincolanti:

- 1) opere necessarie per il completamento e/o la fluidificazione di rete;
- 2) opere già finanziate;
- 3) opere inserite in atti di programmazione regionale;
- 4) opere finalizzate allo sviluppo dell'intermodalità.

Le parti firmatarie si impegnano ad attivare, su tale materia, un rapporto di interlocuzione con la Conferenza Stato Regioni. Al fine di promuovere la rapida realizzazione di tali interventi prioritari, si ritiene opportuna una interpretazione più flessibile del Patto di Stabilità nel rispetto di principi condivisi e del ruolo delle Istituzioni Comunitarie, in modo da riservare, nel calcolo dei deficit nazionali, un trattamento più favorevole alle spese per investimenti nelle grandi infrastrutture di interesse europeo.

Da ultimo, è opportuno rilevare che il ruolo del sistema bancario ed assicurativo è essenziale per il finanziamento e la garanzia in favore delle imprese che realizzano opere pubbliche.

4. Il rapporto banche - imprese

Il ruolo del sistema bancario, sia come fornitore di credito, sia come fornitore di servizi avanzati per le imprese (per l'internazionalizzazione, per il ricorso a forme di finanza innovativa) è fondamentale per lo sviluppo dell'economia meridionale e per rafforzare i rapporti con il territorio.

Il lungo processo di ristrutturazione delle banche meridionali, che ha portato all'incorporazione degli istituti storicamente radicati nel Mezzogiorno, ha migliorato certamente l'efficienza operativa; permangono tuttavia irrisolti alcuni cruciali nodi che incidono nel rapporto banca-impresa, quali la maggiore rischiosità che strutturalmente caratterizza gli operatori economici del meridione, l'insostenibile maggiore lunghezza delle procedure di recupero crediti, l'elevata frammentazione dei rapporti creditizi che consegue alla polverizzazione del tessuto produttivo nelle regioni meridionali.

Nel Mezzogiorno i tassi di interesse applicati sui finanziamenti a breve risultano più elevati mentre quelli a medio e lungo termine hanno condizioni simili in tutto il Paese

Secondo elaborazioni su dati della Banca d'Italia, per quanto riguarda i tassi sui prestiti a breve si osserva come il differenziale fra quelli applicati nell'area del Mezzogiorno e quelli del Nord-Italia oscilli fra 1,5 e 2 punti percentuali, in diminuzione rispetto ai valori massimi registrati a metà degli anni novanta, mentre tale differenziale si attesta su ½ punto per i prestiti a medio/lungo termine.

Tali differenze trovano spiegazione in molteplici fattori: nella diversità del grado di rischio, nei tempi di recupero e quindi nella quota del credito recuperato, nella frammentazione dei rapporti creditizi. E' inoltre diversa l'incidenza delle garanzie reali nei prestiti a breve e in quelli a medio lungo termine.

Il tasso di decadimento, cioè il rapporto tra le nuove entrate in sofferenza rispetto al totale dei finanziamenti, è risultato nel 2003 del 2,9% nel meridione mentre solo dello 0,92% nel Nord-Ovest. Se si considera lo stock di sofferenze questo divario è ancora più elevato (11,40% per il meridione e il 2,70% per il Nord – Ovest). Cioè il divario permane ancora elevato. Inoltre, al Sud è sensibilmente più elevata la quota dei crediti di importo limitato sul totale: quelli inferiori ai 75.000 euro sono pari al 33,7% al Sud rispetto al 14,2% al Centro Nord. Anche quelli di importo superiore ai 75.000 euro registrano al Sud un importo medio unitario più contenuto: 381.000 euro vs 598.400 del Centro Nord.

Pertanto, è necessario intervenire in tempi rapidi su queste condizioni “ambientali”, capaci di innescare un circolo virtuoso che può portare ad un ulteriore approfondimento delle relazioni banca – impresa nelle regioni meridionali.

Certamente nel rapporto fra banche e imprese nel Sud emergono alcune criticità:

- il multiaffidamento (rapporti con diversi istituti di credito) sembra la modalità prevalente da parte delle imprese di rapportarsi con il sistema creditizio;
- un maggior utilizzo delle garanzie per mitigare gli effetti negativi derivanti dalle inefficienze della giustizia civile, particolarmente rilevanti nel Mezzogiorno d'Italia;
- il permanere di una struttura finanziaria delle imprese che appare ancora dipendere in misura rilevante dall'indebitamento e in particolare da quello bancario a breve termine. La maggiore crescita che nel corso degli ultimi anni ha interessato i prestiti a medio e lungo termine, è il risultato di condizioni monetarie più stabili e che hanno toccato livelli storicamente bassi, portato dalla integrazione monetaria europea. Tale tendenza va rafforzata, considerando che il credito a breve termine è più oneroso per le imprese ed incompatibile con programmi di sviluppo proiettati nel lungo periodo;
- infine, il carente sviluppo di forme di finanza innovative (venture capital).

Alcune positive novità vanno tuttavia registrate: l'avvio di alcuni Fondi chiusi dedicati alle PMI meridionali, recenti iniziative per il finanziamento delle PMI che innovano.

Occorre inoltre procedere rapidamente verso una revisione degli strumenti di garanzia pubblica (Fondo centrale di garanzia per le PMI ex lege n. 662/1996, Fondo di garanzia per le imprese artigiane ex lege n. 1068/1964, Fondo Interbancario di Garanzia per il credito agrario ai sensi dell'art. 45 del D. Lgs. n. 385/1993), per adeguarli al nuovo Accordo di Basilea sulla vigilanza bancaria (Basilea 2).

In particolare occorre:

- *sostenere il finanziamento mediante le quote o azioni sia da parte dei soci ordinari che attraverso il venture capital;*
- *rendere meno gravosa per le imprese sane la prestazione della garanzia, attraverso il rilascio, da parte dello Stato, di garanzie dirette e di forme di controgaranzia a supporto dell'attività di Confidi;*
- *favorire la capitalizzazione dei Confidi, consentendo la totale deduzione dal reddito dei versamenti effettuati in conto aumento del capitale sociale da parte dei soci e di eventuali enti sostenitori.*

In tema di miglioramento della competitività delle imprese nel Mezzogiorno, in particolare di piccola e media dimensione, è utile promuovere la costituzione della cosiddetta Banca Euromediterranea - secondo l'ipotesi ancora allo studio da parte della Commissione Europea - dedicata specificamente al rafforzamento della *partnership* tra Europa e Paesi Meda. In tale contesto, anche considerata la prossimità geografica e la posizione strategica dell'Italia rispetto ai Paesi Partner che si affacciano sulla sponda Sud del Mediterraneo, è auspicabile che la sede della nuova banca sia proprio in una città del Mezzogiorno d'Italia.

5. La ricerca e l'innovazione

Tra le condizioni di contesto capaci di favorire, nel medio periodo, la crescita del sistema economico meridionale c'è senza dubbio anche la crescita degli investimenti in ricerca ed innovazione, che devono essere la risposta forte alla perdita di competitività delle nostre produzioni e dei nostri servizi rispetto a quelle dei paesi emergenti e a quelle dei paesi tecnologicamente più avanzati. Va riaffermato che la promozione della ricerca ed il trasferimento delle innovazioni costituiscono un binomio inscindibile: alle organizzazioni di rappresentanza delle imprese va riconosciuto un ruolo significativo.

Si propone pertanto l'adozione di un piano per la promozione di investimenti pubblici e privati così articolato:

- credito d'imposta pari al 10% delle spese totali di ricerca ed innovazione digitale per un periodo di 10 anni;
- eliminazione del costo del personale delle imprese addetto alla ricerca dalla base imponibile IRAP;
- scelta di un massimo di 10 programmi strategici per il paese finanziati con contributi pubblici, di cui una parte significativa da localizzare nel Mezzogiorno;
- fiscalizzazione degli oneri sociali per gli addetti alla ricerca per le imprese in start-up;
- miglioramento del sistema pubblico di ricerca, anche attraverso il consolidamento di centri di eccellenza universitari nel Sud;

- stimolo alla collaborazione tra imprese, Università e Centri di ricerca attraverso l'introduzione di un credito d'imposta automatico pari al 50% delle commesse di ricerca dalle imprese alle università e ai centri pubblici e privati di ricerca.

Vanno inoltre sostenuti i processi di innovazione delle imprese del terziario relativi alla diffusione dell'ICT ed alla ricerca e progettazione di nuove formule e processi distributivi o aziendali innovativi.

Le parti ritengono utile, infine, promuovere l'individuazione di forme di finanziamento premiale per le PMI che si aggregano e si consorziano al fine di realizzare progetti di ricerca.

La Regione Puglia promuove le "business net-community".

Con un bando del Programma operativo regionale, la Puglia promuove la realizzazione di comunità virtuali, specificatamente rivolte al mondo delle imprese minori e delle professioni per mettere a disposizione degli operatori economici competenze specialistiche in grado di elevare i livelli di innovazione e di competitività, ma anche di propensione alla cooperazione orizzontale e verticale.

L'intervento intende integrare quanto già programmato attraverso la costruzione della rete unitaria delle pubbliche amministrazioni regionali, nonché di reti civiche comunali ed intercomunali.

Le reti contribuiranno sia a favorire la valorizzazione del patrimonio di conoscenze tacite ed informali dei singoli territori, sia a promuovere lo sviluppo di relazioni di cooperazione più ampie e qualificate, costruendo un ponte concreto fra le istituzioni pubbliche ed i cittadini.

Il successo delle business net-community dipenderà dalla capacità di favorire la condivisione di obiettivi e di culture comuni: per assicurare questo risultato, il bando risulta incentrato sul coinvolgimento delle Associazioni di Categoria delle imprese a livello regionale e territoriale, e degli Ordini e Collegi per quanto concerne le professioni.

6. La semplificazione amministrativa

L'obiettivo dell'azione di semplificazione e di maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione deve essere quello di diminuire l'impatto dell'eccesso di procedure autorizzative e degli oneri impropri che ne derivano per le imprese:

- un primo insieme di azioni è quello - previsto anche dal disegno di legge di semplificazione per il 2005 recentemente varato dal Consiglio dei Ministri - che afferma il principio di autoregolazione dell'attività d'impresa, ribaltando il principio secondo il quale tutto deve essere autorizzato. Usando l'autocertificazione, le imprese potrebbero avviare i lavori, lasciando agli uffici pubblici il compito di controllare ex post. In particolare, tutti gli atti amministrativi necessari possono essere sostituiti con una Dichiarazione di Inizio Attività (DIA) e con autocertificazione dei requisiti necessari. Sono fatte salve le norme a tutela di rilevanti interessi

nazionali, quelle relative all'urbanistica e all'ambiente e quelle concernenti strumenti di programmazione di settore. Per il commercio resta salvo quanto stabilito dal Dlgs 114/98 e dalle leggi regionali che disciplinano la materia;

- in generale occorre dare maggiore spazio all'autocertificazione: la usano meno della metà delle imprese, come risulta dalle analisi del Formez, a causa della complessità della normativa, e spesso c'è chi lamenta il rifiuto dell'autocertificazione da parte dello sportello unico;
- gli eventuali atti autorizzativi devono essere centrati sul modello: "un'impresa, uno sportello, un'amministrazione", rafforzando l'operatività dello sportello unico e valorizzando la sussidiarietà orizzontale;

Lo Sportello Unico per le Imprese – InvestiaCatania

Lo sportello unico è un'iniziativa del Comune di Catania nata nell'aprile del 1997 per promuovere, in Italia e all'estero, le opportunità di business e di investimenti.

Agli investitori che desiderano avviare, ampliare, riconvertire un'attività economica di produzione di beni o di servizi, lo Sportello Unico per le Imprese (InvestiaCatania), fornisce oltre alla funzione amministrativa per ottenere le autorizzazioni necessarie in quanto responsabile del procedimento unico (istituito ai sensi del D.P.R. 447/98, attuativo del D.Lgs. 112/98), assicurando entro 90gg. il rilascio della autorizzazione unica, anche assistenza sugli incentivi economici, con orientamento ed attività promozionale.

Sono stati firmati numerosi protocolli d'intesa con gli enti pubblici, (AUSL, Vigili del Fuoco, ecc.) che sono chiamati ad esprimere il proprio parere all'interno del procedimento unico. L'Ufficio InvestiaCatania (trasformato successivamente in Sportello Unico), è stato segnalato dalla Commissione Europea quale "best practice" nell'ambito della valutazione dei piani nazionali per l'occupazione: nel 2002 lo Sportello Unico di Catania inoltre è stato indicato quale "best practice" per la Regione Siciliana.

- occorre puntare ad una formazione specifica del personale della Pubblica Amministrazione per migliorare la conoscenza dei problemi dell'impresa, esigenza particolarmente avvertita nel Mezzogiorno, che può essere realizzata in collaborazione con le Organizzazioni imprenditoriali interessate e le loro rappresentanze regionali;
- un'ulteriore linea di azione riguarda l'innovazione tecnologica, attraverso la quale la Pubblica Amministrazione può offrire servizi concreti alle imprese: ad esempio, estendere il riconoscimento del valore legale alla firma elettronica; dare validità alla posta elettronica come mezzo di comunicazione certificato; realizzare il registro informatico delle procedure; diffondere l'e-procurement; introdurre innovazioni telematiche negli sportelli unici.

Se tali azioni possono valere per tutto il territorio nazionale, nel caso del Mezzogiorno può essere introdotto un principio di premialità, a favore delle

amministrazioni sia regionali sia locali, finalizzato a far emergere i casi di eccellenza amministrativa orientata alle esigenze delle imprese.

7. La cultura dello sviluppo

E' necessario diffondere a tutti i livelli la cultura dello sviluppo quale condizione di contesto capace di favorire il raggiungimento degli obiettivi di crescita del Mezzogiorno.

A tal fine è opportuno prevedere uno stretto collegamento tra il mondo dell'educazione e della formazione ed il sistema delle imprese e del lavoro, sia per individuare i fabbisogni del mercato del lavoro, sia per facilitare i processi di transizione scuola-lavoro.

In tal senso è utile sviluppare la collaborazione tra il sistema scolastico e della formazione e le Organizzazioni delle imprese e del lavoro, a partire dalla scuola dell'obbligo fino alla formazione universitaria e professionale, al fine di promuovere:

- la cultura di impresa, l'educazione allo sviluppo, i valori del lavoro;
- la transizione scuola lavoro;
- una maggiore rispondenza degli interventi di formazione professionale alle aspettative del mondo delle imprese;
- la promozione di master specialistici post-universitari.

8. La legalità e la sicurezza

La mancata soluzione al problema della sicurezza rende difficilmente percorribile qualunque ipotesi di sviluppo per le regioni meridionali, ed in particolare la rende difficile negli ambiti prioritari delineati in questo progetto: permane infatti una forte presenza della criminalità organizzata che tenta di infiltrarsi nei grandi appalti per opere pubbliche, della criminalità diffusa che tenta di condizionare l'attività d'impresa e della microcriminalità che peggiora la qualità della vita nei centri urbani ed aumenta l'area di disagio sociale.

Questa situazione richiama la necessità di un impegno forte da parte dello Stato nell'azione di contrasto, per assicurare una condizione di legalità e di sicurezza alle imprese ed ai cittadini, nella realizzazione delle infrastrutture, in campo produttivo e turistico, nelle città.

Per questo scopo è utile che il principale strumento aggiuntivo per il Mezzogiorno in questo campo, ovvero il Programma operativo (finanziato con fondi europei) "Sicurezza per lo Sviluppo" sia maggiormente orientato al controllo del territorio ed alla sicurezza delle aree industriali e produttive, di quelle urbane e di quelle rurali.

Si pone la necessità di un impegno forte per contrastare la cosiddetta microcriminalità, impegno che si potrebbe tradurre nella stipula di Protocolli d'intesa sulla sicurezza tra gli organi dello Stato e i loro destinatari (esercizi commerciali, banche, ecc.). Gli Accordi dovrebbero prevedere, tra l'altro, uno scambio permanente di informazioni sulle potenziali situazioni di rischio, un'analisi dei fatti criminosi per la definizione di piani mirati di intervento da parte delle Forze dell'ordine.

Accanto al problema sicurezza c'è un più generale problema di cultura della legalità che riguarda il Paese, e il Mezzogiorno in particolare, che richiede sforzi condivisi e un impegno di lungo periodo, nella scuola, nella società, nell'economia. A tal fine, è necessario individuare progetti di promozione della cultura della legalità da realizzare in comune da parte delle organizzazioni economiche e sociali: un primo progetto prioritario in tal senso potrebbe riguardare l'emersione del lavoro irregolare e sommerso e il contrasto della dispersione scolastica.

Proprio nel quadro della promozione e del mantenimento della legalità, altro progetto di particolare importanza, da promuovere principalmente da parte delle organizzazioni imprenditoriali più direttamente interessate, potrebbe riguardare la realizzazione di un efficace contrasto delle frodi e delle forme di criminalità che ruotano attorno ai settori finanziari, creditizio e assicurativo.

Inoltre, deve in particolare intensificarsi la lotta alle contraffazioni, anche con riferimento alla tutela delle denominazioni di origine dei prodotti alimentari, dei marchi e del made in Italy.

9. La lotta al lavoro sommerso

Nel corso degli ultimi anni, l'azione di contrasto all'economia sommersa ha visto l'elaborazione e l'attuazione di interventi legislativi volti a favorire l'emersione delle situazioni di irregolarità presenti, con diverse articolazioni e caratteristiche, su tutto il territorio nazionale.

Nonostante i notevoli sforzi compiuti, sia dalle Istituzioni che dalle parti sociali, i provvedimenti emanati in materia negli anni 2001 e 2002 non hanno prodotto i risultati sperati in termini di effettiva emersione e non hanno inciso strutturalmente sul fenomeno.

Alla luce della recente esperienza, è necessario allora un rinnovato impegno delle istituzioni e delle parti sociali nella elaborazione e nella definizione di strategie di lotta al lavoro sommerso, rafforzato da un clima di collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti in tale processo.

La necessità di elaborare nuove strategie deriva da evidenti motivazioni di natura etica, sociale, economica e finanziaria.

- Quanto al primo aspetto (motivazioni etiche), si richiama l'imprescindibile esigenza di utilizzare correttamente il lavoro, rispettando la dignità del lavoratore e la sua professionalità, garantendo in tal modo anche il rispetto dei fondamenti stessi dell'attività di impresa, rappresentati dalla valorizzazione e dalla creatività del lavoro.
- Sul secondo aspetto (motivazioni sociali) è evidente che non è sostenibile, in termini di coesione sociale, la presenza di milioni di uomini e donne, concentrati principalmente nel Mezzogiorno, esclusi dai principali strumenti di tutela previdenziale e assicurativa. Evidenti sono gli effetti di marginalità ed esclusione sociale che spesso si accompagnano alle peggiori forme di lavoro nero.
- Sul terzo aspetto (motivazioni economiche), si sottolinea come il sommerso determini fenomeni di concorrenza sleale in danno della assoluta maggioranza delle imprese che agiscono nel rispetto delle leggi, e per ciò stesso deve essere arginato per evitare che si determinino notevoli danni economici al sistema produttivo del Paese.
- Sul quarto aspetto (motivazioni finanziarie) si ricorda che le aree di sommerso sottraggono gettito fiscale e contributivo al Paese, costringendo lo Stato ad attuare politiche fiscali molto più pressanti di quelle che si avrebbero altrimenti.

La nuova fase di contrasto al sommerso deve dunque prevedere l'elaborazione di iniziative sia di carattere generale che territoriale e settoriale, al fine di potere agire in maniera strutturale sui diversi "tipi" di sommerso (es. lavoro grigio, lavoro nero, lavoro elusivo) presenti sul territorio e diversamente articolati nei comparti produttivi. Inoltre, vanno individuate opportune iniziative per affrontare le questioni connesse al delicato tema della tutela del lavoro degli immigrati.

Si tratta di individuare nuove misure di carattere generale di tipo legislativo, volte a migliorare l'efficacia del coordinamento dell'attività di vigilanza e delle modalità di riscossione, con l'obiettivo non solo di razionalizzare e rendere più efficace il monitoraggio sulle realtà irregolari, ma anche di sviluppare un corretto rapporto fra funzioni ispettive e repressive e forme di assistenza alle imprese più trasparenti ed efficaci.

In particolare, va realizzato un piano specifico contro la contraffazione al fine di eliminare una pratica sleale e dannosa per il sistema produttivo.

In ogni caso, le azioni di contrasto al sommerso devono essere finalizzate a consentire, sia ai lavoratori che alle imprese, la permanenza nella regolarità evitando il rischio che al periodo "agevolato" di emersione (incentivato sul piano fiscale e contributivo) segua una ricaduta nel sommerso a fronte di oneri (anche

di carattere amministrativo) eccessivamente elevati. Al riguardo, utili sono le proposte che puntano ad una politica di emersione strettamente connessa con la qualificazione e lo sviluppo locale, così come indicate nel documento "Le prospettive future del lavoro irregolare" approvato dall'Assemblea nazionale del CNEL il 18 dicembre 2003.

Si tratta di differenziare gli interventi di emersione in ragione delle diverse realtà sociali ed economiche presenti sul territorio facendo ricorso anche a misure che sono state già realizzate in particolari settori produttivi (vedi, ad esempio, il documento unico di regolarità contributiva nel settore edile che attesta il regolare versamento dei contributi da parte delle aziende del settore). A tale scopo:

- va data attuazione, attraverso gli appositi interventi normativi, all'Avviso comune siglato per il settore agricolo;
- vanno ampliati e sostenuti i tavoli di avvisi comuni, soprattutto quelli già avviati nel settore del commercio e turismo.

Visto il ruolo svolto nel processo di attivazione degli avvisi comuni, le parti ritengono utile che sia valorizzato il ruolo del Comitato nazionale per l'emersione.

In aggiunta a misure di carattere generale, è poi necessario definire azioni a livello più decentrato, con il pieno e diretto coinvolgimento delle parti sociali, degli enti locali e delle Regioni, nel quadro di un'azione sinergica condotta insieme al Governo. Tali azioni dovrebbero anzitutto prevedere:

- l'immediata attivazione di misure di contrasto del lavoro sommerso, in corrispondenza con tutti i progetti o programmi di sviluppo locale, dalla programmazione negoziata ai PIT;
- la verifica che in tutti i bandi e appalti attivati dagli enti locali e dalla PA sia prevista, applicata e verificata la clausola sociale del rispetto dei contratti e delle condizioni di lavoro, contrastando la pratica del ricorso al massimo ribasso.

10. La giustizia civile e il diritto fallimentare

La lentezza e la numerosità dei procedimenti civili in alcuni ambiti quali i processi del lavoro, i fallimenti e i procedimenti esecutivi costituiscono uno degli ostacoli più rilevanti all'esercizio dell'attività d'impresa nel Mezzogiorno.

Ad esempio, il tempo medio di completamento delle procedure esecutive immobiliari è pari ad oltre 7 anni nel Sud Italia, con punte di oltre 10 anni, rispetto ai 5 anni nel Nord Italia ed una media europea molto inferiore.

Nel 2003 il numero dei nuovi processi nei tribunali meridionali, per quanto riguarda i tre profili indicati, è stato pari ad oltre 350 mila, su un totale italiano

di 575 mila (fonte: Ministero della Giustizia). Si nota dunque un sovradimensionamento della domanda di giustizia civile, che si somma alla lentezza dei procedimenti.

In prospettiva, con l'affermarsi di logiche di definizione del prezzo dei finanziamenti maggiormente coerenti con le componenti di costo che lo devono determinare (costo dei fondi, perdita attesa, costo del capitale impegnato, costi amministrativi connessi con il finanziamento), il gap di inefficienza delle strutture amministrative del Mezzogiorno, rispetto a quella già elevata delle regioni centro settentrionali, potrà comportare un'ulteriore penalizzazione per gli imprenditori di quelle aree.

La rilevanza di questi dati rende ancora più urgente la riforma del diritto fallimentare, che rappresenta un passaggio necessario per la modernizzazione del diritto delle imprese e per assicurare una gestione efficace ed efficiente delle crisi di impresa.

La riforma deve tendere a:

- favorire le soluzioni negoziate tra debitore e creditori e in generale le modalità di sollecita soluzione della crisi di impresa, per permettere, ove possibile, la continuità delle attività produttive e quindi anche per una più adeguata tutela degli interessi del mondo del lavoro;
- rivalutare il ruolo dell'imprenditore e del creditore nel risanamento dell'impresa;
- semplificare e rendere più rapido lo svolgimento delle procedure concorsuali;
- assicurare stabilità e sicurezza nelle relazioni fra banca e impresa attraverso un significativo contenimento dell'uso della revocatoria fallimentare.

In questa direzione sembrano andare le riforme realizzate anche di recente nei principali paesi industrializzati. Un tale approccio consente di superare le attuali procedure che hanno carattere sanzionatorio nei confronti dell'imprenditore e finalità liquidatorie nei riguardi dell'impresa.

In particolare, l'introduzione di una procedura anticipatrice "di crisi", mirata al recupero dell'impresa, è importante perché incoraggia l'imprenditore all'uso delle procedure concorsuali. E' necessaria pertanto un'approvazione della legge rapida e coerente con gli obiettivi esposti.

11. Le risorse nazionali

Gli obiettivi programmatici assegnati al Mezzogiorno nei più recenti documenti di programmazione (tasso di crescita superiore alla media europea, incremento della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno verso il 45% del totale, significativo aumento del tasso di occupazione) sono contenuti dall'ultimo DPEF

e, in un certo senso, sanciti dalla revisione dell'addizionalità concordata con la Commissione Europea, che prevede un incremento medio della spesa in conto capitale del 9,1% nel Mezzogiorno.

Il raggiungimento degli obiettivi individuati è tuttavia reso difficile da un lato per l'introduzione di un tetto alle spese del Fondo Aree sottoutilizzate, dall'altro per i limiti nella capacità di utilizzo delle risorse (in particolare da parte delle Regioni) che continua a caratterizzare il Fondo Aree sottoutilizzate, con conseguenti necessità di revisione delle previsioni programmatiche e rimodulazione delle risorse.

E' necessario perciò riqualificare gli investimenti, attraverso l'impegno delle parti economiche e sociali (obiettivo di questo progetto) e attraverso interventi migliorativi da apportare agli strumenti di intervento, alla fiscalità di vantaggio, alle condizioni di attrattività complessive del Mezzogiorno, soprattutto nei settori dove le caratteristiche ambientali, culturali, territoriali tipiche delle regioni meridionali consentono di imprimere allo sviluppo di queste aree connotati specifici.

In funzione di una migliorata capacità di spesa grazie ad eventuali interventi di sostegno agli investimenti nelle aree sottoutilizzate presenti in quel provvedimento ed all'attuazione del Progetto Mezzogiorno, è opportuno prevedere l'innalzamento dei limiti di spesa introdotti dalla finanziaria.

12. I fondi strutturali per l'obiettivo 1 e le nuove politiche di coesione

Anche se si sono registrati apprezzabili miglioramenti nella capacità di spesa dei fondi strutturali comunitari, la cosiddetta "verifica di metà percorso" del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) ob.1 ha riproposto alcuni tradizionali ritardi nella qualità degli interventi e nella loro adeguatezza rispetto agli obiettivi di crescita. In particolare, il QCS sembra aver esaurito la propria capacità di rapportarsi ai territori, soprattutto dove la concertazione (istituzionale e socio economica) non è diventata prassi di governo.

La programmazione dei fondi strutturali deve dunque tornare ad essere, nel prossimo triennio, terreno di confronto politico, economico ed istituzionale, con il fine ultimo di migliorare la qualità degli interventi e l'impatto sui principali indicatori di divario.

Per promuovere e favorire questo processo, le organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori si impegnano su tre versanti:

- a) innalzare il proprio livello di monitoraggio e di proposta sui vari passaggi della programmazione ed attuazione dei programmi operativi (nazionali e regionali): a partire dalla riprogrammazione di metà percorso, vanno rese stabili e permanenti le rilevazioni sullo stato di avanzamento dei

- programmi, al fine di indicare le criticità, orientare le scelte, formulare proposte;
- b) rafforzare e coordinare maggiormente la presenza delle parti sociali nelle sedi di concertazione sui fondi (forum) e nei comitati di sorveglianza: strumento privilegiato di intervento sarà costituito dal progetto di assistenza tecnica al Partenariato economico e sociale che supporterà, principalmente a livello regionale, la capacità di analisi e di proposta delle varie organizzazioni socio economiche;
 - c) migliorare la qualità degli interventi da finanziare attraverso i fondi strutturali, rafforzando l'utilizzo sinergico di tutte le risorse a disposizione e puntando sulle priorità strategiche che emergono dal monitoraggio "sensibile" realizzato periodicamente dalle Associazioni datoriali e sindacali.

Ma il 2005 è un anno cruciale anche per la riforma dei fondi strutturali post-allargamento, in quanto prende il via il negoziato sulle proposte di regolamento e sulle prossime "prospettive" finanziarie dell'UE.

L'Europa che nasce dall'allargamento costituisce fattore di potenziale cambiamento e presenta nuove opportunità di sviluppo, in termini politici ed economici, per configurare il Sud d'Italia come un ponte dell'Unione verso la sponda Sud e Sud-Est del Mediterraneo.

E' indispensabile per l'Italia – e soprattutto per la macro-area debole del Mezzogiorno – che l'Unione investa nell'"obiettivo della coesione" un ammontare di risorse adeguato all'entità degli squilibri tuttora esistenti.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno in particolare, la programmazione dei fondi per il periodo 2007-2013 dovrà tenere conto, fra le altre, delle seguenti priorità:

- priorità rafforzata per le regioni Obiettivo 1 in ritardo di sviluppo, dei vecchi come dei nuovi Stati membri, mantenendo fermo il parametro del PIL pro capite perché è quello in grado di tutelare meglio le regioni meridionali anche dopo l'allargamento;
- priorità, nell'ambito delle regioni in ritardo, per gli interventi rivolti all'innalzamento della competitività europea ed al conseguimento degli Obiettivi di Lisbona e Goteborg: grandi reti europee di comunicazione, sostegno a ricerca ed innovazione tecnologica, società dell'informazione, crescita del tasso di occupazione, formazione lungo tutto l'arco della vita;
- phasing out rafforzato per quelle regioni che dovessero uscire dall'Obiettivo 1 per effetto statistico;
- tutela delle regioni e zone interessate da handicap strutturali connessi con l'insularità, la montagna e la scarsa densità della popolazione, onde integrare meglio queste aree nel mercato interno in condizioni eque,

ponendo in atto misure specifiche proporzionali all'intensità dei vincoli subiti;

- maggiore peso dell'indicatore di prosperità regionale rispetto a quello di prosperità nazionale nella ripartizione pro capite delle risorse per l'ob. 1.

Per quanto riguarda le nuove prospettive finanziarie e il futuro bilancio dell'Unione, è opportuno che il Governo italiano sostenga con decisione la proposta della Commissione Europea riferita ad un tetto per le risorse proprie pari all'1,24% del PNL, in quanto tale soglia appare quella meglio in grado di tutelare le esigenze di rigore di bilancio con quelle dell'intervento nelle regioni più svantaggiate, dei nuovi come dei vecchi Stati membri.

13. Il contributo di Sviluppo Italia

Rispetto all'obiettivo del consolidamento del tessuto imprenditoriale meridionale, Sviluppo Italia potrebbe rafforzare le azioni indirizzate alla valorizzazione e al sostegno delle reti imprenditoriali locali, anche attraverso il confronto con le parti economiche e sociali e l'utilizzo di un'ampia dotazione di strumenti a sostegno delle imprese, caratterizzati dal meccanismo di attivazione "a sportello" e da tempi di istruttoria certi.

Questi strumenti sono rivolti a target specifici e possono essere così sintetizzati per finalità:

- 1) rafforzamento del tessuto industriale in particolare di aree territoriali colpite da fenomeni di crisi produttiva;
- 2) sostegno alla creazione di nuove imprese giovanili;
- 3) autoimpiego per inoccupati, con forme di lavoro autonomo, microimpresa, franchising.

Inoltre Sviluppo Italia svolge una importante missione di attrazione degli investimenti nel Mezzogiorno quale interlocutore unico dei potenziali investitori: fanno parte del programma di attrazione la costruzione e l'organizzazione dell'offerta localizzativa, la realizzazione e la promozione di un programma di marketing territoriale, l'attrazione vera e propria mediante lo strumento del Contratto di Localizzazione.

Un obiettivo dovrà essere l'individuazione e la messa a sistema di distretti di eccellenza sui quali concentrare l'offerta localizzativa e la realizzazione di economie di clustering per il rilancio della competitività.

Su obiettivi, strumenti e risultati di Sviluppo Italia le parti ritengono utile promuovere uno specifico confronto.

14. Politiche industriali, punti di crisi e aspetti di settore

L'apparato industriale del Mezzogiorno presenta, amplificate, tutte le condizioni di criticità con le quali si confronta l'industria italiana nel suo complesso:

- caduta di competitività;
- limitato numero di imprese di grandi dimensioni e basso livello di integrazione;
- sistema insufficiente ed inefficiente di infrastrutture materiali ed immateriali finalizzate allo sviluppo industriale;
- indebolimento dei fattori di qualità delle PMI;
- assenza di specifiche politiche di sviluppo industriale;
- esternalizzazione e frantumazione del ciclo produttivo;
- insufficienti investimenti in ricerca, innovazione e formazione;
- eccessivo numero di passaggi che rendono più difficoltosa la commercializzazione delle produzioni meridionali.

Un indicatore grezzo ma efficace dei fenomeni di difficoltà del sistema produttivo: i trattamenti di Cassa Integrazione

Nel 2003 le ore autorizzate di Cassa Integrazione (ordinarie+straordinarie) sono complessivamente aumentate, rispetto al 2002, del 31,6%.

Questo dato è un indicatore d'aumento di sofferenza del sistema produttivo. Per dare un'idea degli ordini di grandezza, se si prende come indicatore il numero di ore medie lavorate per lavoratore in un anno (circa 1500 ore), il volume complessivo d'ore autorizzate nel 2003 equivale a poco meno di 130.000 lavoratori sospesi a zero ore. Rispetto alla ripartizione tra settori, nel 2003 la distribuzione d'ore complessive (ordinarie+straordinarie) si concentra nel settore meccanico (53,6%), nel tessile, abbigliamento, arredamenti, pelli e cuoio (18,1%), nell'edilizia (8,1%), nella chimica (6,1%), nella metallurgia (3,2%).

(Fonte INPS).

Anche per effetto di tali fattori, nel Mezzogiorno si concentra un numero comparativamente più elevato di situazioni di crisi industriali: infatti, su 2300 aziende nelle quali sono segnalati fenomeni di crisi o ristrutturazione a livello nazionale, circa $\frac{1}{4}$ sono localizzate nel Mezzogiorno.

Relativamente ai settori, sono individuabili due macro - aree nelle quali le difficoltà strutturali sono aggravate dalla debolezza del ciclo economico:

- la prima è quella delle grandi imprese in crisi o fase di ristrutturazione e del relativo indotto, (comparto auto, pneumatici, componenti autoveicoli, siderurgia, lavorazioni metalli non ferrosi, fibre chimiche, elettronica e telecomunicazioni), alle prese con un'integrazione nel mercato europeo dominato da poche grandi imprese;
- la seconda è quella dei settori del made in Italy orientati sia al mercato interno sia all'esportazione (tessile - abbigliamento, mobili, calzaturiero), dove numerose imprese sono state spiazzate negli ultimi anni dalla

competizione dei produttori emergenti, in grado di praticare prezzi più competitivi.

Problemi specifici presenta inoltre il settore agroalimentare, che richiede innanzitutto un approccio integrato tra politiche agricole e politiche alimentari, all'interno di uno scenario di riferimento rappresentato dalla crescente attenzione alla sicurezza alimentare, senza dimenticare alcune rilevanti crisi aziendali, specie nel settore ortofrutticolo.

In questo quadro, è anche opportuno promuovere con immediatezza l'impiego dei fondi inutilizzati ex – RIBS allo scopo di ottenere l'ottimizzazione e l'accorciamento della filiera agroalimentare in un'ottica di valorizzazione delle produzioni e di tutela del consumatore.

Anche il settore delle costruzioni, particolarmente rilevante nel Mezzogiorno, necessita di politiche adeguate al fine di scongiurare una contrazione delle attività tale da mettere in discussione anche il necessario adeguamento della dotazione infrastrutturale delle regioni meridionali;

Per rispondere a tali fenomeni in maniera efficace, è prioritario percorrere la strada tracciata a livello comunitario, sia sul medio lungo sia nel breve periodo, tenendo conto delle esigenze di equilibrio tra l'obiettivo di ristrutturazione aziendale e le ragioni dei vari stakeholders.

Dal punto di vista "strategico", la Commissione Europea è infatti tornata, anche recentemente, a parlare di rilancio della "politica industriale", intesa come insieme equilibrato di *politica economica* (indirizzi generali nell'impiego delle risorse disponibili, investimenti, infrastrutture), *aspetti orizzontali* (formazione, ricerca, politica per la distribuzione) e *aspetti settoriali* (misure a favore dei settori di maggiore rilevanza strategica, misure di tutela per i settori aggrediti da politiche protezionistiche o di dumping da parte di paesi extraeuropei). La politica industriale deve quindi essere applicata in modo differenziato in funzione del settore, combinando un intervento di base "orizzontale" con delle applicazioni settoriali.

La risistemazione delle norme nazionali in materia di crisi aziendali, in particolare, evidenzia l'opportunità di riadattare l'attuale legge sulla "*Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi*" (c.d. Legge Prodi) alle regole UE.

Appare inoltre utile un intervento normativo che armonizzi le condizioni previste dal Decreto Marzano con le disposizioni della Legge Prodi.

Al fine di integrare tali interventi con quelli previsti dalle principali norme sugli aiuti alle imprese, è opportuno rivitalizzare anche gli Osservatori di settore presso il Ministero delle Attività Produttive (per tutti i principali comparti, come agroalimentare, siderurgia, chimica, meccanica, sistema-moda, telecomunicazioni) con la partecipazione delle parti sociali, come sede di

monitoraggio, analisi ed elaborazione di strategie ed indirizzi delle politiche di settore.

Più complesso si presenta il problema del *risanamento di aree di crisi industriale (c.d. bacini di crisi)*, la cui soluzione andrebbe ricercata nell'ambito di un'azione sinergica e di forte integrazione di competenze fra le Amministrazioni centrali, regionali e locali, al fine di ottimizzare l'utilizzo dei diversi strumenti d'intervento disponibili, da quelli di sostegno finanziario a quelli di carattere socio-occupazionale (ammortizzatori sociali), allo scopo di garantire la tutela dei livelli occupazionali e la promozione di nuove opportunità di lavoro.

Un ruolo significativo dovrebbe essere svolto dalle istituzioni regionali, in relazione alle attribuzioni loro assegnate dalla legge di modifica del Tit. V° Cost. 3/2001. Ad esse spetta, ad esempio, il compito di elaborare specifici progetti di risanamento e di sviluppo delle aree interessate, attuabili con l'utilizzo di strumenti di tutela e promozione dell'occupazione, e con l'attivazione di misure che favoriscano nuovi investimenti, per il rilancio imprenditoriale ed occupazionale dell'area, salvaguardando e valorizzando il patrimonio professionale esistente.

Le Regioni dovrebbero inoltre accompagnare e sostenere le iniziative condotte dagli Enti locali sul piano sia delle semplificazioni procedurali per l'ottenimento delle autorizzazioni, sia del miglioramento delle condizioni di attrattività di nuovi insediamenti produttivi, compreso l'afflusso di capitale di rischio.

In un'ottica di rilancio delle esistenti sedi di concertazione, potrebbe essere attivato, presso ciascuna Regione, un apposito strumento di monitoraggio (Osservatorio) per consentire una valutazione sistematica di quanto avviene sul territorio, così da poter congegnare in tempo reale gli interventi più efficaci. Solo con una chiara "visibilità" di quanto avviene sul territorio si potrà, infatti, avviare una strategia di prevenzione prima che la situazione di difficoltà delle imprese diventi irreversibile.

Una specifica attenzione va prestata al sistema della **piccola impresa artigiana meridionale**, ed alle criticità che la caratterizzano: una flessione di tutti gli indicatori - produzione, fatturato, ordinativi - caratterizza infatti l'ultimo periodo, in particolare per i settori tessile-abbigliamento-calzaturiero e legno.

In periodi di difficoltà divengono particolarmente sentiti i vincoli alla crescita dimensionale delle imprese italiane ed al loro consolidamento, prima di tutto quelli di natura finanziaria, fiscale, ma anche di natura normativa, formativa, sociale e societaria. Gli interventi che si propongono all'interno del documento, per favorire la competitività dell'impresa meridionale (la semplificazione amministrativa, la fiscalità di vantaggio, l'accesso al credito per le imprese meritevoli, il ruolo della ricerca e dell'innovazione) trovano come naturale

campo di applicazione nel Mezzogiorno il mondo delle piccole e medie imprese: in considerazione della loro specificità. Tali interventi possono essere integrati da alcune misure mirate, in grado di affrontare alcuni nodi ben precisi che caratterizzano l'impresa artigiana.

Nel **settore commerciale** è necessario prevedere politiche a favore delle imprese ed a salvaguardia dell'occupazione, in relazione alla prolungata fase di stagnazione dei consumi. E' necessario, inoltre, prevedere il sostegno all'innovazione del sistema distributivo nelle sue diverse dimensioni e ruoli, anche favorendo un più ampio utilizzo dell'ICT da parte delle imprese commerciali. A tal fine è possibile ipotizzare lo sviluppo di servizi comuni tra PMI commerciali in modo da superare i limiti inevitabilmente connessi alle ridotte dimensioni aziendali.

Nell'attuale contesto economico, **la cooperazione meridionale** sta vivendo una situazione di difficoltà soprattutto per la riduzione della redditività ed in alcuni settori anche per la contrazione della produzione, specialmente nel settore agroalimentare e della pesca. La cooperazione di servizi, soprattutto quelli alle persone, è in forte difficoltà finanziaria, dovuta ai ritardi di pagamento degli enti locali, che possono mettere a repentaglio significative esperienze imprenditoriali e livelli occupazionali. Per superare questa crisi, la cooperazione deve essere messa in condizione di utilizzare tutti gli strumenti e le politiche proposte, nonché accompagnarle con misure finalizzate a salvaguardare la sua specificità.

Il **settore agricolo** dovrà essere messo in condizione di fornire il proprio contributo alla valorizzazione delle risorse del territorio e della popolazione meridionale. A tal fine, occorre sostenere il superamento di nodi e vincoli, quali: la ridotta dimensione aziendale; la fragilità delle associazioni fra i produttori; la debolezza delle filiere produttive e dell'integrazione fra i segmenti a monte e a valle delle attività produttive; la scarsa valorizzazione delle produzioni tipiche; la carenza nella formazione di professionalità e nel ricambio generazionale; l'insufficiente promozione sui mercati interni ed esteri; la scarsa diversificazione delle produzioni, in funzione anche di utilizzazioni non alimentari; le carenze nella salvaguardia delle aree interne e delle potenzialità produttive legate al territorio.

Nel **settore dei servizi pubblici locali**, i più evidenti motivi di debolezza nel Mezzogiorno consistono nella endemica carenza infrastrutturale e nella arretratezza organizzativa e gestionale. Questa crisi si manifesta tanto nell'insufficienza di servizi ai cittadini, quanto nella mancanza di presupposti per la competitività nelle aree. Politiche di investimento e strategie industriali volte alla promozione di aggregazioni imprenditoriali rappresentano il presupposto per il superamento di tale situazione.