

# REALIZZARE UNO SVILUPPO SOSTENIBILE DEL SISTEMA ITALIA

## SOSTENENDO IL MOTORE DEL NORD IN MODO SINERGICO CON QUELLO DEL MEZZOGIORNO IN UN'OTTICA MEDITERRANEA

### Premessa

Per impostare una proposta di rilancio del Mezzogiorno, una proposta concepita in logica di “sistema”, è opportuno effettuare, prima, una sintetica analisi sul lungo periodo di stasi e di inimmaginabile atarassia che ha caratterizzato la gestione della politica per il Mezzogiorno da parte dello Stato.

Occorre inserire le proposte per il Mezzogiorno in una strategia di ricomposizione di sistema e quindi di sviluppo sostenibile, che trovi la sua collocazione nel quadro in cui oggi si muove l'Europa, in maniera non assistenziale e riducendo le diseguaglianze che impediscono livelli coerenti e omogenei, basilari per la qualità della vita.

Occorre rimettere in moto, *attraverso il Recovery Plan*, il Mezzogiorno in modo sinergico con il Centro-Nord e con una visione unitaria, indispensabile per il rilancio di entrambe le macro-aree e funzionale a un riequilibrio del Paese e a ristabilire la sua posizione in Europa e nel Mediterraneo, superando il dualismo storico dell'economia e della società italiana.

Per farlo occorre partire dal quadro competitivo in cui la stessa Europa si colloca e le sfide che deve fronteggiare.

Oggi siamo concentrati, come è giusto che sia, sulla pandemia e sulla crisi devastante che stiamo vivendo. Molto è stato fatto. L'abbandono delle regole di Maastricht, il cambio di rotta della politica monetaria della BCE e il programma d'intervento del Next Generation EU ci assicurano un contesto in cui è possibile la ripresa. Ma non bisogna dimenticare che la EU, nel momento in cui è impegnata a superare il quadro pandemico, si trova a fare i conti con lo straordinario cambiamento globale che si è prodotto in questi anni, a cui deve rispondere come già aveva cominciato a fare al momento dell'insediamento della nuova Commissione.

Due sono gli aspetti chiave:

- Il primo, che ci riguarda da vicino, è il mancato aumento della produttività (per il quale occupiamo gli ultimi posti) a dispetto dei grandi progressi della tecnologia e dell'aumento degli investimenti in intangibles, quali software e intelligenza artificiale.
- Il secondo, è la riduzione delle catene del valore collegata ai rischi e alle incertezze di un mondo dominato dalla pandemia che determina un nuovo assetto della competizione tra le diverse aree del mondo. Rispetto ad esso contano, perché influenzano la produttività, le tendenze di lungo periodo dell'invecchiamento della popolazione europea e le sue conseguenze rispetto a welfare e crescita, anche se esso potrebbe essere in parte bilanciato dagli effetti positivi di migrazioni ben regolate. Le questioni della transizione energetica e quella dei conflitti commerciali in corso per la supremazia tecnologica, sono aspetti importanti di questa competizione tra aree del mondo.

Questo quadro ci consegna un mondo in cui la EU si trova a confrontarsi con aree del mondo che sono, oggi, rispetto al nostro Continente, in una situazione di vantaggio relativo. Anche se l'integrazione tra le diverse aree del mondo tende a ridefinirsi, è con le “nuove fabbriche del mondo”, come quella già realizzata dai Paesi del sud-est asiatico dell'ASEAN, che bisogna confrontarsi. Conta, in questo quadro, la capacità dell'Europa di puntare su quella leadership tecnologica e quella capacità d'innovazione, diminuita nel tempo e che, intanto, è diventata il terreno di scontro tra Usa e Cina.

Dobbiamo quindi ricordare che non ci sono soltanto i grandi del mondo (a cominciare da Cina, Usa e Giappone) ma avanzano nuovi competitors globali, come i Paesi del sud est asiatico e le nuove aggregazioni di libero scambio, quale la recente (Rcep) tra Asean, Australia, Cina e Giappone. Gli effetti, per il nostro Paese cominciano a vedersi nella composizione dell'export, in particolare - nel nostro caso - con l'aumento del peso dei prodotti intermedi rispetto ai prodotti finiti. Da ultima, è entrata in vigore, il primo gennaio 2021, l'area di libero scambio dei 44 paesi dell'Africa che, con una popolazione di oltre un miliardo e duecento milioni di persone e 2.500 miliardi di dollari di PIL, è la più rilevante nel mondo. Un' area di particolare interesse prospettico per la UE e soprattutto per noi, integralmente sponda del Mediterraneo.

La conclusione è che ciò che sta accadendo dovrebbe spingere la EU a crearsi nuovi spazi economici, a cominciare da quelli più immediatamente realizzabili, quelli della sponda sud. Non solo. Nel momento in cui si dovesse abbracciare una prospettiva mediterranea, occorre che alla scelta di area si associno progetti d'investimento in grado di aumentare la produttività, sia che si tratti di progetti per la transizione ecologica che di scelte a favore di quella digitale.

Il trinomio deve essere: area - tecnologia - produttività.

Un'Europa che guardi al Mediterraneo non sarebbe solo un grande vantaggio per il nostro Mezzogiorno ma lo sarebbe anche per il Paese e per l'insieme della EU perché aprirebbe nuovi spazi commerciali con le nuove rotte del commercio e con l'adozione di tecnologie, cui i Paesi della sponda sud potrebbero partecipare, come è facile pensare per il caso delle grandi reti e dei collegamenti di energia solare da realizzare nelle aree desertiche del Sahara.

A livello del nostro territorio, la politica economica dovrebbe tenere conto, sia nelle sue linee generali che in quelle previste dal PNRR, dell'esigenza di puntare sull'innovazione, prendendo in considerazione le opzioni d'investimento in infrastrutture e logistica coerenti con questa prospettiva, nel momento in cui, ad esempio, ecosostenibilità e tecnologie digitali si applicano alle scelte in materia portuale.

Questa scelta strategica complessiva può avere grande effetto sullo sviluppo del Mezzogiorno se si traduce in interventi che tengono adeguato conto dell'innovazione collegata con le nuove tecnologie che porta con sé aumenti di produttività. Così le scelte a favore degli investimenti sulla portualità devono essere tradotte in progetti in cui le tecnologie informatiche e l'intelligenza artificiale consentono la movimentazione di merci e container, con l'efficienza dei porti come Rotterdam, oppure sistemi di gestione del traffico navi che minimizzino, come a Singapore, l'alternarsi delle navi in ingresso/uscita e della loro permanenza in banchina. O, ancora, sistemi di rifornimento del carburante che riducano i

tempi necessari e che, magari, includano impianti di distribuzione a banchina del gas metano per le navi che, in numero crescente, stanno utilizzando motori a gas per rispondere alla normativa per un Mediterraneo pulito. Discorso analogo vale per la mobilità realizzata sia su strada che per ferrovia. Non basta costruire autostrade e ferrovie se non si aumenta la loro efficienza e capacità di produrre valore aggiunto, realizzando investimenti con reti di controllo e gestione del traffico che, attraverso l'impiego del digitale e dell'intelligenza artificiale, consentano di realizzare i servizi necessari ad un'economia competitiva, che non significa soltanto treni ad alta velocità. Altrettanto si può dire per le Zone Economiche Speciali che sono tali non solo perché consentono l'aggregazione di nuove attività e hanno regimi fiscali di vantaggio ma anche perché realizzano un reticolo di servizi interconnessi, che sono la condizione per realizzare lo sviluppo di queste aree.

Tutto ciò impone di porre rapidamente rimedio agli effetti - per noi tutt'altro che positivi - di aver a lungo indugiato e "guardato altrove". Effetti che ci ricordano che non siamo più ai vertice delle "catene del valore", che un tempo si chiamavano, prosaicamente, rapporti di fornitura e subfornitura. Ormai abbiamo perso il bandolo della matassa, non siamo più registi e facciamo fatica a non scendere nella catena gerarchica per restare contoterzisti di lusso della ricca Mittel Europa, dalla quale il nostro "nord", via via, si allontana.

È tardi per sperare che, a valle della lunga inerzia strategica, un'attenta manutenzione sia sufficiente a evitare i rischi della marginalità. Un motivo in più - dopo lo shock della pandemia - per non illuderci su un "rilancio", frutto di accorte riforme e sapienti messe a punto del modello vigente e del quale sono interpreti le presunte locomotive trainanti delle Regioni che coltivano l'illusione progettuale dell'autonomia rafforzata.

Le evidenze ormai ventennali, via via più chiare (delle quali non è politicamente corretto parlare), contraddicono l'ostinata adesione al modello di "Regioni locomotiva" secondo il quale, per riprendere a far crescere il Paese, occorre "far correre Milano, anche a costo di rallentare - momentaneamente! - Napoli".

L'evidenza consolidata, fornita dal confronto delle regioni italiane con quelle dell'unione a 28 Paesi, è chiarissima come si evince dalla tabella riportata a pagina seguente.

La scontata marginalizzazione delle regioni del Sud (ormai ultime tra le 280 dell'UE) è solo un aspetto del declino generalizzato che, a sua volta, si articola in una disgregazione strutturale del blocco delle restanti regioni. Il Centro-Nord si scompone infatti in tre gruppi: Umbria e Marche, in avanzato processo di meridionalizzazione. Toscana, Piemonte, Liguria, Friuli Venezia Giulia, che viaggiano rapidamente verso livelli di reddito pro capite inferiori alla media UE. Del resto del Settentrione, la triplice territoriale Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, pur decisamente al di sopra della media UE, è in rapido deterioramento, con un trend che - se si conferma - in meno di un quinquennio, la porterebbe a raggiungere gli altri due gruppi, con il risultato di far scendere il Paese al di sotto delle medie UE. Nel giro di un quinquennio Veneto, Emilia Romagna, Lombardia, quindi, sarebbero regioni "ricche" di un Paese in ritardo complessivo di sviluppo con una capitale - "Milano" - che già dal 2018 è uscita dal novero delle principali aree metropolitane dell'UE.

PIL pro capite delle regioni rispetto alla media UE a 28 in PPA e variazioni nella graduatoria

Regioni	2000		2007		2018		2001-2018	
	% EU 28	PIL pro capite	% EU 28	PIL pro capite	% EU 28	PIL pro capite	diff. % EU 28	diff. PIL pro capite
P. A. Bolzano	165	32.600	143	37.400	154	47.700	-11	15.100
Lombardia	158	31.200	137	35.700	126	39.200	-31	8.000
P.A. Trento	156	30.900	133	34.600	124	38.500	-32	7.600
Emilia-Romagna	148	29.400	130	33.900	119	36.800	-30	7.400
Valle d'Aosta	152	30.000	135	35.300	127	39.500	-24	9.500
Veneto	138	27.300	120	31.300	109	33.800	-29	6.500
Lazio	145	28.800	134	35.100	110	34.100	-35	5.300
Liguria	129	25.500	119	31.000	105	32.600	-24	7.100
Friuli-Venezia Giulia	131	25.900	116	30.400	103	31.800	-28	5.900
Toscana	127	25.200	113	29.400	103	32.000	-24	6.800
Piemonte	131	25.900	116	30.200	103	31.900	-28	6.000
Marche	115	22.800	106	27.600	93	28.700	-23	5.900
Abruzzo	105	20.700	90	23.500	85	26.200	-20	5.500
Umbria	118	23.400	102	26.700	84	25.900	-35	2.500
Basilicata	88	17.400	77	20.100	73	22.600	-15	5.200
Sardegna	85	16.800	78	20.400	70	21.600	-15	4.800
Molise	91	18.100	85	22.100	69	21.400	-22	3.300
Puglia	79	15.600	68	17.800	62	19.300	-17	3.700
Campania	79	15.700	71	18.500	61	18.800	-19	3.100
Sicilia	77	15.300	70	18.300	58	18.100	-19	2.800
Calabria	72	14.200	66	17.100	56	17.300	-16	3.100
<b>Ue a 28</b>		<b>19.800</b>		<b>26.100</b>		<b>31.00</b>		<b>11.200</b>

Fonte: Svimez

È opportuno procedere da un'onesta presa d'atto della patologica condizione del Paese, consolidatasi nel corso degli anni, ben prima della pandemia, con criticità che investono progressivamente tutto il "sistema", ivi incluse le aree motrici. Esse scontano e patiscono il ruolo fattosi sempre più marginale e frenante di aree che rappresentano - con oltre il 40% del territorio nazionale e più del 30% dei cittadini - un fondamentale mercato interno, da anni in progressivo ridimensionato.

L'utilizzo delle risorse del *Recovery Fund* (RF) impone di fissare precisi obiettivi, varare progetti, definire un percorso che impegni le risorse entro il 2023, da spendere entro il 2026. Per ottemperare al duplice vincolo delle condizionalità e della tempistica va esplicitata *in primis* una visione realistica, immediatamente operativa, capace di porre mano alla fondamentale esigenza di connettere il Paese e di ridurre, con la ripresa dello sviluppo, le disuguaglianze economiche e sociali che – come la UE sottolinea – minano alla base il Sistema Italia.

## Il Progetto di sistema

A questo scopo, occorre definire un chiaro Progetto di Sistema che – per quanto attiene al ruolo che compete al settore pubblico – sia incardinato su interventi produttivi, non assistenziali, in conto capitale, organicamente finalizzati a sostenere e migliorare le performance delle imprese e a recuperare il contributo di quel 40% di territorio e di oltre il 30% di cittadini per rimettere in moto il Mezzogiorno nell’ottica nazionale euromediterranea.

In questo spirito va colta l'opportunità (da decenni trascurata) di partecipare in posizione centrale al governo del Mediterraneo, il luogo che più radicalmente la globalizzazione ha investito e reso strategico e nel quale l'Unione e noi – unico grande Paese dell’Unione esclusivamente mediterraneo - siamo invece a rischio di una progressiva emarginazione.

Alla luce degli obiettivi fissati da Europa 30 ed Europa 50, la missione euro-mediterranea è più che mai in sintonia con gli interessi di una UE impegnata a realizzare in forme *smart* e *green* lo sviluppo sostenibile, che dovrebbe condurre - nel 2050 - alla decarbonizzazione integrale. In questo quadro, la nostra priorità è calibrare efficaci politiche attive per riconnettere e sintonizzare il Sistema Italia.

Il solo convincente annuncio dell’adozione di questo approccio sarebbe di enorme ausilio per orientare aspettative su concrete prospettive di ristabilire un percorso durevole di ripresa del "grande malato d'Europa". Ora che l'assestamento dell'economia globale invita decisamente a stimolare e governare processi di *re-shoring* e di accorciamento delle "catene del valore", è cruciale contrastare il binomio desertificazione-eutanasia del Sud, dando immediatamente pieno corso agli strumenti disponibili. Scelta in grado di ottimizzare l'impatto delle risorse messe in campo dal Recovery Fund (RF), con una strategia centrata su “Logistica e Mediterraneo” attraverso la quale, dal Sud, rilanciare lo sviluppo con un Progetto Sistema finalizzato alla strutturazione di un *Southern Range* logistico euromediterraneo, geneticamente competitivo, sostenibile e socialmente inclusivo. Una prospettiva tutt'altro che in contrapposizione alla funzione attuale del *Northern Range* ma ad essa complementare, in ottemperanza ai canoni di sostenibilità predicati dall' UE da rendere espliciti e cogenti.

Il Mediterraneo, insieme ai paesi dell’Africa sub Sahariana è l'area al mondo a più forte aumento demografico: per i Paesi rivieraschi del bacino si prevede, nei prossimi tre decenni, un aumento di popolazione dagli attuali 593 milioni a oltre 790 milioni e un significativo sviluppo delle relative economie, che costituiscono non solo il serbatoio delle giovani generazioni ma anche di fonti energetiche rinnovabili, di importanti giacimenti di gas e delle materie prime di base. La sponda nord, ricca di risorse finanziarie e di cultura tecnica e scientifica, potrà candidarsi ad accompagnare questo sviluppo confermando il ruolo di un mare che, più che una barriera insormontabile, da sempre unisce.

L’obiettivo è quello di consolidare un aspetto di cruciale rilevanza della politica euromediterranea, che è fondamentale per il nostro ruolo. L'*upgrading* del sistema portuale meridionale, l'effettiva operatività delle ZES consentono di strutturare in modo efficiente le funzioni logistiche dell'intermodalità e della trasversalità territoriale a cui deve concorrere la progressiva, rapida attivazione di un sistema di

Autostrade del Mare (da tempo annunciata e mai adeguatamente sviluppata), fattore di ulteriore nostro vantaggio, sul versante della transizione energetica e della sostenibilità ambientale. Sarà così realizzata la missione di fare del "nostro" Mediterraneo, la grande piazza di un mercato di scambio, riscattando le nostre inerzie strategiche che lo hanno reso, fino ad ora, un passivo mare di transito.

### **Percorso per un ragionamento**

Il percorso operativo è proposto in forma schematica, da dettagliare in diverse e opportune articolazioni, così come i parziali riferimenti territoriali rappresentano un'esemplificazione del principio guida per raggiungere l'obiettivo.

L'istituzione, nel 2018, delle prime quattro ZES nei porti di Napoli, Bari, Taranto e Gioia Tauro, pone realisticamente il focus sul Mezzogiorno continentale; un disegno che si è ulteriormente arricchito ora che al Quadrilatero continentale si affiancano le ZES siciliane (Augusta-Catania) e quelle della Sardegna e dell'Abruzzo.

Con riferimento al Recovery Fund e alle relative priorità, va sottolineato che con il sistema imperniato su un *Cluster* di ZES, l'Italia affronta e struttura, in termini di mercato, il tema euro-mediterraneo, congiuntamente a quello della transizione energetica e della sostenibilità del *green new deal*. Questa complementarità dovrebbe tradursi in protocolli che rendano completamente chiaro e codificato, in sede UE, la valorizzazione della "risorsa mediterranea" quale fattore decisivo per realizzare gli obiettivi proposti per il 2030 e, ancor di più, per il 2050. Da ciò, la legittimazione della priorità di una strategia infrastrutturale e logistica sostenibile volta alla realizzazione del *Southern Range*: un'incombenza che spetta prima di tutto a noi illustrare, promuovere, realizzare e governare a beneficio dell'intera UE.

Questa scelta strategica complessiva può avere effetto sullo sviluppo del Mezzogiorno se si traduce in interventi che tengono adeguato conto dell'innovazione collegata con le nuove tecnologie che porta con sé aumenti di produttività.

Vertici, perimetro, area del Sistema Mezzogiorno interconnesso: Napoli, Bari, Taranto, Gioia Tauro, Palermo, Catania, Cagliari ed Abruzzo: otto sistemi portuali che, interconnessi e sincronizzati, possono attivare lo sviluppo di una vasta area, coinvolgendo direttamente oltre 20 milioni di cittadini.

A questi *Cluster* il compito di ricostruire il nostro ruolo mediterraneo.

Quei *vertici* sono molto più di otto protagonisti scesi in campo: ad essi spetta di avviare velocemente un percorso progressivamente operativo.

Le ZES, centrate, in base alla legge istitutiva 123 del 3 agosto 2017, su retroporti e *distripark*, rappresentano, nell'assoluto grigiore delle politiche di sviluppo, una quasi preterintenzionale discontinuità - rimasta fino ad ora inattiva - da rendere rapidamente operativa per non ricadere nell'inerzia strategica.

Lo sviluppo del "perimetro", oltre a proiettare con più intensità ed efficacia quei territori nel mondo, consente di mirare ad un risultato altrettanto rilevante e nuovo: quello di attivare una infrastrutturazione

sostenibile dell'area vasta del Mezzogiorno continentale e, con una sapiente tessitura, di potenziarla e, connettendola, di valorizzarla.

Questo, è il solo vero modo per contrastare la fragilità e la crescente marginalità di estesi territori - le "zone interne"- che tali rimarranno finché non si guarda al sistema come a un contenitore organico che, a partire dalle sue aree metropolitane, è dotato di competenze, di risorse produttive, di infrastrutture da sviluppare e integrare con un Progetto organico di Sistema da raccordare con l'intero Paese.

Il Progetto, articolato in Opzioni di Sistema Sostenibile, è essenziale per imboccare percorsi credibili, utilizzando strumenti disponibili.

Ammesso e non concesso che la retorica del "tornare a crescere" venga superata, va parimenti liquidata l'incapacità di tradurre in atti concreti questa priorità. Essa è emblematicamente illustrata dal limitato uso del Fondo Coesione e Sviluppo 2014 – 2020 o dalla mancata realizzazione della serie di opere della Legge Obiettivo, approvate sin dal 2014 come, solo a titolo di esempio: un lotto della strada statale 106 Jonica, l'asse viario Caianello – Benevento (Telesina), l'Agrirento – Caltanissetta, la Palermo – Agrigento, l'asse AV/AC Palermo – Messina – Catania, il collegamento tra l'autostrada A1 ed il porto di Bari, il collegamento tra il porto di Napoli e la piastra logistica di Nola – Marcianise, l'asse viario Maglie – Santa Maria di Leuca.

Tutte queste, tuttavia, sono responsabilità meno gravi di ciò che, invece, è stata la completa assenza di una strategia concreta e misurabile per il rilancio organico del Mezzogiorno. Questa assenza, solo oggi, la misuriamo proprio esaminando le azioni annunciate e rimaste tali.

Ai fini di avviare il Progetto di Sistema Sostenibile ci riferiamo prioritariamente a:

- un "Piano per il Sud e la coesione territoriale", presentato ufficialmente a Gioia Tauro un anno fa e rimasto solo un atto programmatico;
- le Zone Economiche Speciali (ZES) rimaste una interessante delimitazione spaziale e prive di ogni supporto tecnico – economico e di ogni strumento procedurale in grado di attrarre interessi imprenditoriali;
- le realtà portuali, sempre del Mezzogiorno, escluso il caso Gioia Tauro, che non hanno avuto dal Governo nessun supporto per essere in grado di diventare competitive nel teatro economico del Mediterraneo; consentendo, nel frattempo, la crescita di porti come Algeciras, Valencia e Pireo (15 milioni di TEU in soli tre porti mentre il nostro Paese è fermo a 10 milioni di TEU)

Partendo, quindi, dal Piano del Sud, riteniamo opportuno ribadire che una pianificazione dedicata al Mezzogiorno o una lettura del Mezzogiorno come dimensione geografica a se stante, è un comportamento antitetico a ciò che invece riteniamo approccio di "sistema". E l'approccio di "sistema" impone una lettura organica e unica dell'intero assetto Paese: sarebbe bene produrre subito un documento organico del rilancio ed dell'ottimizzazione della offerta infrastrutturale e logistica del Paese, in un'ottica di sviluppo sostenibile euromediterraneo.

Riguardo a ciò si ritiene utile ed indispensabile prendere come riferimento l'ultima edizione delle Reti TEN – T in cui non sono presi come riferimento portante solo i Corridoi ma anche i nodi metropolitani e i nodi logistici (porti, interporti e aeroporti).

Ebbene, tale documentazione, supportata da una corretta verifica da parte della Banca Europea degli Investimenti (BEI), rappresenta, senza dubbio, una base utilissima che annulla la storica ghetizzazione che ha caratterizzato il rapporto tra organo centrale e Mezzogiorno. Rileggendo, quindi, con la massima umiltà tale documentazione, scopriremo quanto sia essenziale - nella realtà meridionale - l'assetto funzionale dei nodi. La qualità e la incisività delle realtà urbane - grandi e medie - del Sud sono il riferimento portante della crescita e dello sviluppo e la organizzazione della offerta trasportistica di tali aree per le quali - sia quella interna sia quella fra le varie realtà - costituisce senza dubbio una forte penalizzazione per i bilanci familiari: il costo del trasporto pubblico locale per le famiglie residenti del Mezzogiorno supera i 12 miliardi di euro l'anno. Basterebbe trasferire nelle realtà del Mezzogiorno il modello "Metrebus" per dare vita ad una prima proposta di "sistema".

In merito alle Zone Economiche Speciali (ZES), è necessario seguire un preciso codice comportamentale: in particolare, in tutto il Paese, il numero di tali Zone va contenuto a quelle ubicate nel Mezzogiorno continentale con l'aggiunta di quella centrata nel porto di Augusta in Sicilia. Ma quali sono le condizioni di convenienza di tali aree? senza dubbio:

- regime fiscale di vantaggio, che contempla l'abbattimento totale della tassazione su alcune tipologie di imprese;
- procedure amministrative semplificate;
- possibilità di rimpatrio agevolate di investimenti e profitti;
- zone doganali intercluse, dazi ridotti su importazioni, esenzione su tasse per esportazione;
- canoni di concessione agevolati.
- necessarie bonifiche dei retroporti da destinare a distripark

Queste condizioni vanno reinventate e gestite con un'ottica manageriale e privatistica e non, come avvenuto finora nelle realtà meridionali, come enti para-pubblici esposti al rischio di veri fallimenti programmatici. Ma la cosa principale è un immediato confronto con gli Uffici della Unione Europea, per costruire e concordare insieme alcune condizioni e alcuni vincoli che possono davvero cambiare le attrazioni del mondo imprenditoriale verso tali realtà. Occorre cioè evitare che si ripeta quanto successo ultimamente con la norma sulla decontribuzione per le attività imprenditoriali nel Sud che, inserita nella Legge di Stabilità 2021, è stata solo in extremis autorizzata dalla Unione Europea.

Questa proposta complessiva si accompagna a una attenta analisi degli interessi dei Paesi della Unione Europea nei confronti del Mediterraneo. In particolare, nei lavori che portarono alla definizione del Corridoio Rotterdam – Genova e del Corridoio Baltico – Adriatico appare in modo evidente l'interesse dei Paesi del Nord Europa (Olanda, Danimarca, Svezia e Germania) di interagire e di integrarsi sistematicamente con il bacino del Mediterraneo.

Per l'Italia non è stato facile far capire l'importanza del collegamento tra Genova ed i valichi del Sempione e del San Gottardo ed ora, finalmente, i lavori - dopo anni di blocco e di ripensamenti -

stanno andando avanti. Non possiamo neppure sottovalutare quanto sia stato lungo l'iter autorizzativo del tunnel che attraverserà il Fehmarn Belt. Entrambe le opere stanno ormai in fase realizzativa, come in fase realizzativa è il valico ferroviario del Brennero. In realtà il Nord Europa ha scoperto la importanza della osmosi tra la parte più settentrionale della Unione ed il teatro economico del Mediterraneo.

Un teatro dove coesistono la Lombardia, la Regione più attiva e più ricca del Paese (almeno lo era prima della pandemia), Emilia Romagna, Veneto, parti del Piemonte, Liguria insieme ad una vasta area, quella del Mezzogiorno, con due grandi isole, ricca di potenzialità ma povera di infrastrutture, che ha tardato venti anni per scoprire che, se approntate, sarebbe possibile trasformare queste potenzialità in convenienze produttive. Solo in questi ultimi anni cominciamo a capire di aver regalato ai Paesi del Nord Europa questo accesso strategico e di non aver pensato che bisognava contestualmente rafforzare, nella sua interezza, il Corridoio Helsinki – La Valletta, quel Corridoio che trova anche nella continuità territoriale tra il continente Europa e la Sicilia le sue finalità strategiche; quel Corridoio che, a tutti gli effetti, è la vera spina dorsale della intera Unione; quel Corridoio che regala all'Italia le convenienze e le potenzialità nascoste dell'intero bacino del Mediterraneo.

Molti diranno che, in fondo, la Unione Europea aveva approvato il collegamento stabile come progetto a se stante, sì con la stessa logica con cui aveva approvato e supportato segmenti chiave di Corridoi come il collegamento Copenaghen – Malmö o come il richiamato tunnel Fehmarn Belt e quindi la responsabilità è solo nostra, solo del Governo italiano; abbiamo scelto di non pensare alla grande; strano che, invece, per il tunnel Torino – Lione o per il Terzo valico dei Giovi tra Genova e Milano o, ancora, per il Brennero, avevamo pensato alla grande.

Quali che siano state le intenzioni, il fatto è che in realtà abbiamo preferito non far partecipare ai vantaggi generati da questa osmosi strategica tra sistemi portuali del Nord Europa e quelli del settentrione del Paese l'intero sistema logistico del Mezzogiorno e abbiamo dimenticato che in tal modo rendevano la Sardegna e la Sicilia sempre più isole, sempre più aree estranee ad una possibile crescita con ciò sguarnendo il Mediterraneo, con il rischio di consegnarlo a interessi che riservano a noi e, per nostro tramite, all'Unione più il ruolo di ospiti che quello di protagonisti.

### **Una nuova lettura del Sud da parte del Nord e del Paese**

Ma il Nord del Paese sa quanto è fondamentale il Mezzogiorno per la sua crescita? Forse no! Riteniamo di no perché, almeno cinque Regioni (Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto ed Emilia Romagna) sono sempre state convinte che, in fondo, le aree meridionali del Paese erano vere zavorre per la crescita non dell'intero Paese ma, soprattutto, per la crescita di questa macro regione che da sempre ha creato condizioni essenziali solo per la propria crescita.

In realtà, se analizziamo le politiche portate avanti da ognuna delle cinque Regioni scopriamo che sia i Piani di Trasporto Regionali, sia i vari atti programmatici strategici tengono conto essenzialmente delle potenzialità e delle possibili evoluzioni presenti all'interno di ogni realtà regionale del Nord. Facciamo alcuni esempi: la produzione agro alimentare siciliana di aree come Pachino o Vittoria in Sicilia impiega 14 – 18 ore per raggiungere aree del Nord dove deve essere sottoposta ad una specifica fase

caratterizzata sia dal packaging, sia dall'inserimento organico nei mercati. L'arco temporale di 14 – 18 ore, utilizzando il trasporto su strada, mentre per ferrovia la fascia temporale supera addirittura le 40 – 60 ore.

La motivazione di tale lungo arco temporale, oltre ad essere dovuta all'assenza di una continuità territoriale tra la Sicilia ed il continente, è da ricercare nella assenza di infrastrutture stradali e ferroviarie adeguate e da un'incredibile disattenzione a sviluppare una efficace economia del mare, almeno a scala nazionale, attenta alle esigenze della domanda di trasporto e alla assurda dislocazione logistica sia delle aree di produzione, sia di quelle di aggregazione della domanda. Questo "fastidio" logistico è un misurabile danno anche per le imprese del Nord e quindi per i possibili margini che, nella ulteriore trasformazione dei prodotti, tali imprese potrebbero ottenere dai mercati.

Analizzando attentamente i percorsi e le provenienze di alcuni prodotti agro alimentari si scoprono dei veri paradossi: tonnellate di olio provenienti dalla Tunisia e sbarcate nel porto di Napoli o di Salerno, hanno, in termini di tempi e di costo della logistica, costi più vantaggiosi di prodotti analoghi provenienti dal Mezzogiorno. Altro esempio è quello relativo alla offerta turistica dell'intera area meridionale; una realtà che in termini paesaggisti e culturali incide per oltre il 50% nella offerta turistica del Paese e che, quindi, diventa una vera occasione, una vera convenienza strutturale che il Mezzogiorno offre alla economia del Centro Nord che, da sempre, gestisce i "pacchetti turistici" del Sud e in tal modo utilizza l'offerta e la qualità turistica del Sud per incrementare il proprio Prodotto Interno Lordo.

Riteniamo chiarire che con questi esempi intendiamo solo denunciare la miopia nel non sostenere le scelte infrastrutturali strategiche ubicate nel Sud. Perché, in realtà, questo confronto finora non è stato fatto mai. E in proposito, l'allora Consigliere di Amministrazione della Cassa del Mezzogiorno, Pasquale Saraceno, più volte, con vari atti programmatici, aveva suggerito la possibilità di dare vita ad un confronto sistematico tra le due aree del Paese per costruire - insieme - tutte le possibili condizioni che erano alla base di un tessuto socio economico nuovo, un tessuto non più ghetizzato da logiche geografiche: Sud, Centro e Nord. Forse, l'ipotesi di Saraceno nasceva anche dal convincimento che sarebbe stato utile dare vita a vere Società per Azioni formate, addirittura, dalle Regioni Puglia e Veneto, dalle Regioni Liguria e Molise, dalle Regioni Sicilia e Friuli Venezia Giulia. Analogo discorso oggi andrebbe fatto tra alcune realtà portuali come il Porto di Napoli e quello di Ravenna o il Porto di Taranto e quello di Livorno o La Spezia.

Sono tutte iniziative che sicuramente sconvolgono, in modo forte e sostanziale, le logiche con cui, finora, abbiamo considerato e analizzato gli ambiti territoriali e i relativi referenti politico – istituzionali; aggiungiamo che nella maggior parte dei casi gli elaborati progettuali e le fasi legate alle varie autorizzazioni sono vissute tenendo conto di riferimenti istituzionali locali, spesso supportati da strumenti normativi diversi e, soprattutto, per la componente urbanistica ed ambientale, spesso antitetici.

Sicuramente quello che si sta cercando di proporre, quello che si sta tentando di costruire è ampiamente rivoluzionario; e forse è una iniziativa che inizialmente potrebbe non trovare ampi consensi ma queste naturali forme di cambiamento diventeranno, nel tempo, il lievito di un sistema Paese sostenibile non

più caratterizzato da indicatori davvero inaccettabili, come il più volte richiamato PIL pro capite, come i livelli occupazionali, come la scarsa partecipazione delle Regioni del Sud nella formazione del Prodotto Interno Lordo del Paese.

Per poter convincere tutti coloro che inizialmente vedranno queste proposte, queste innovazioni, come atti rischiosi e privi di convenienze per le singole realtà territoriali, sarà necessario prospettare, forse per la prima volta, quanto peserà, nei prossimi anni, nella crescita delle realtà del Paese ubicate soprattutto nella parte settentrionale, l'intero Mezzogiorno; e quanto si sia ormai vicini ad una misurabile irreversibilità proprio dei processi di crescita o di decrescita di parti del Paese che, mese dopo mese, anno dopo anno, stanno perdendo - soprattutto al Nord - storiche rendite di posizione e che reagiscono scambiando cause per effetti, arroccandosi invece di aprirsi all'innovazione strategica, disponibile e necessaria quale, appunto, la proiezione euro-mediterranea.

Forse non ci stiamo rendendo conto che questa azione di attacco a tutte le categorie consolidate del Sud, a tutte le forme di approccio alla tematica "Mezzogiorno", necessariamente annullerà competenze, schieramenti politici, organismi consolidati che, in modo gattopardesco, dal dopo guerra ad oggi, hanno preferito assicurare al Sud la immagine dell'assistenzialismo.

Pensiamo che questo nuovo modo di leggere ed interpretare il Mezzogiorno andrebbe portato avanti da tutte le Regioni del Mezzogiorno in modo unitario perché solo in tal modo verrebbe meno proprio il provincialismo, il localismo tipico di un Mezzogiorno che come sommatoria di Regioni non è stato e non sarà mai in grado di formulare proposte con un respiro così ampio, con un respiro riformatore che, pur impostato proprio con l'istituzione della Cassa del Mezzogiorno, avevamo preferito ignorare perché convinti fosse solo una idea utopica.

### **La frantumazione dei rapporti tra le regioni del Mezzogiorno e l'Organo centrale**

Ci riferiamo al rapporto tra un Governo centrale, ormai sempre più mutabile in termini di compagini, e un Mezzogiorno sommatoria di tessere di un mosaico che spesso non è più leggibile, di un mosaico che, nei fatti, forse non esiste neppure. In realtà avremo una Regione Puglia interessata essenzialmente della emergenza "Taranto", la Regione Campania preoccupata dei mancati trasferimenti nel distretto industriale salernitano o nel distretto logistico Nola – Marcianise, la Regione Calabria preoccupata essenzialmente della emergenza "forestale", la Regione Sicilia interessata a difendere tante potenziali portualità e reti ferroviarie ricche di lotti di costruzione mai terminati, la Regione Basilicata alla ricerca sempre di una rete ferroviaria efficiente, la Regione Molise in attesa sempre di uno spostamento dell'asse ferroviario adriatico, la Regione Sardegna sicura che nel prossimo biennio partiranno i lavori di adeguamento dell'asse viario 131 Carlo Felice.

Queste tessere impazzite non saranno in grado di rappresentare all'organo centrale delle proposte che necessariamente dovranno essere a valle di riforme organiche. Cerchiamo di formulare in modo sintetico alcuni esempi:

- La riforma organica della offerta aeroportuale del Mezzogiorno. Di fronte a 13 impianti aeroportuali adeguatamente strutturati come Napoli, Salerno, Foggia, Bari, Brindisi, Taranto, Crotona, Lamezia, Reggio Calabria, Catania, Comiso, Palermo e Trapani è urgente costituire una unica Società per Azioni

in grado di ottimizzare al massimo le singole potenzialità. In fondo è un allargamento della esperienza degli aeroporti pugliesi che con la SEAP gestiscono i quattro aeroporti regionali. Una unica Società, oltre a contenere i costi di gestione, potrebbe anche dare vita ad una vera specializzazione dei singoli scali e, soprattutto, potrebbe attrezzare solo due di essi a un servizio cargo, in grado di rendere efficienti e funzionali i trasporti delle primizie del comparto agroalimentare;

- la riforma organica della offerta portuale del Mezzogiorno. Basterebbe dare vita ad una chiara distinzione tra la portualità finalizzata al transshipment e quella destinata ad altre attività e definire i porti di Cagliari, Augusta, Gioia Tauro e Taranto come gli unici HUB del Mezzogiorno preposti ad una simile attività e trasferire la gestione di tali HUB ad unica Società per Azioni. Le altre realtà portuali rimarranno legate a quanto previsto dall'attuale normativa. Il porto di Napoli, di Salerno, di Catania, di Palermo continueranno ad essere all'interno delle Autorità di sistema portuale. Una riforma sostanziale nella offerta di trasporto pubblico locale nelle aree urbane del Mezzogiorno.

Perché questa peculiarità? Perché da una attenta analisi sulle realtà urbane del Mezzogiorno è emerso che il ripiano del disavanzo della gestione delle società che gestiscono il trasporto pubblico locale da sempre non è stato in grado di mantenere standard e livelli adeguati comparabili con quelli del centro nord del Paese ed in particolare, escluso la città di Napoli, in nessuna delle altre città si è in presenza di una offerta di trasporto di tipo metropolitano (escluso esempi parziali a Catania e a Salerno). La riforma dovrebbe consistere in una rivisitazione sostanziale dei parametri finora adottati e dovrebbe prevedere un Fondo Rotativo per la realizzazione di reti di trasporto metropolitano leggero.

Questo primo approccio vuole solo essere un nuovo modo metodologico di essere “Mezzogiorno”; di essere certamente portatore di esigenze non localizzabili in un determinato ambito territoriale, in un Comune o in una Regione, ma portatore di esigenze che trasformino le reali potenzialità dell'intero Mezzogiorno in fattori essenziali i una crescita sostenibile.

## **Le emergenze e il cambiamento strutturale**

Ma questo possibile approccio, carico di volontà riformatrice, non può sottovalutare le seguenti sei distinte emergenze:

- Il peso della pandemia e il piano vaccinale che è una condizione vincolante e totalmente interdipendente con ogni scelta da coinvolgere direttamente ed indirettamente tutti i Dicasteri.
- La sottovalutazione del passato Governo nel redigere il Recovery Plan nel rispetto delle Linee Guida prodotte con 4 distinte note formali dalla Unione Europea che diventa, oggi, un altro pilastro obbligato da affrontare e da definire in tempi davvero inimmaginabili (30 – 40 giorni), cioè un arco temporale talmente limitato da imporre forse una richiesta di proroga di almeno due mesi.
- La lettura attenta del quadro finanziario, ricordando che l'ultima Legge di Stabilità, per non creare ulteriori aumenti del debito pubblico, ha preferito (vedi commi da 1036 a 1050) ricorrere alle risorse che arriveranno dal Recovery Fund e quindi creando seri problemi di disponibilità di “cassa” almeno per il 2021 (si ritiene, infatti, che le disponibilità del Recovery Fund non arriveranno prima dell'autunno del 2021)
- In quasi tre anni si è ritardata la realizzazione della Trans Adriatic Pipeline (TAP); non si è gestita bene la crisi del centro siderurgico di Taranto (un intervento strutturale di risanamento dell'ambiente e un progetto per una transizione verso una area verde) e gestito male le crisi di molte attività

produttive (oltre 150), senza risolvere in particolare il caso Termini Imerese, escluso i lavori dell'asse ferroviario AV/AC Napoli – Bari, tra l'altro avviati sin dal 2013; non si è realizzato praticamente nulla delle infrastrutture definite sin dal 2011, come l'asse stradale 106 Jonica, la Caianello – Benevento (Telesina), l'asse viario Maglie – Santa Maria di Leuca, l'asse ferroviario AV/AC Palermo – Messina – Catania, ecc.

- E, cosa ancor più grave, le imprese del Sud non possono ancora alleggerire i versamenti contributivi nei confronti dell'INPS (cioè lo sconto del 30% sulla quota a carico del datore di lavoro) perché ancora non si dispone del benessere della Unione Europea. Solo il “reddito di cittadinanza” ha avuto un successo nel Sud: il 62% di circa un milioni di famiglie lo ha ottenuto; ancora una volta ha vinto l'assistenzialismo “dannoso”.
- Non si è data attuazione alla realizzazione del ponte sullo stretto di Messina, un'opera che rende funzionale la continuità del Corridoio Helsinki – La Valletta; il Corridoio infatti è un cordone ombelicale che non può ammettere soluzioni di continuità; a tale proposito è utile ricordare che proprio in questi giorni si sono avviati i lavori del tunnel del Fehmarn Belt e in tal modo il Corridoio Baltico – Adriatico non ha più soluzioni di continuità; così rimane solo lo Stretto di Messina il tratto che non rispetta tale giusta caratteristica. Tra l'altro il ponte sullo stretto di Messina annulla il danno causato dalla attuale insularità, un danno stimato in modo approfondito dalla Società Prometeia, pari a circa 6 miliardi di euro all'anno come mancato contributo alla crescita del PIL

Sicuramente ci sono tante altre emergenze ma, senza dubbio, queste prima riportate sono tra le più incisive e più gravi; sono le criticità lasciate in eredità da Governi precedenti, criticità che erano drogate dai sistematici annunci e dalle continue anticipazioni su risultati da raggiungere.

Guardando all'azione vorremmo sottolineare l'urgenza di affrontare alcune questioni urgenti che se non affrontate rischiano di influire negativamente sulle modalità e sui tempi che ci vengono dettati dalla UE in questo programma di ripresa e di sviluppo sostenibile.

**La prima**, che sembra scontata, è quella di definire un programma a 100 giorni, in cui sarà bene che l'intera compagine di Governo lavori in modo collegiale; è necessario evitare che i singoli Dicasteri lavorino autonomamente perché le interazioni e le interdipendenze tra i vari Dicasteri in questa delicata fase diventano la condizione essenziale per riuscire a ricomporre le tessere socio – economiche del mosaico Paese. È, infatti, impensabile che la Ministra del Mezzogiorno possa produrre delle linee strategiche essenziali per la crescita del Sud senza lavorare, durante i primi 100 giorni, con la Ministra degli Affari Regionali, con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, con il Ministro dell'Economia e delle Finanze ecc. In realtà siamo sempre più convinti che la caratteristica più forte di questo Governo debba essere proprio questa elevata carica di collegialità nel formulare le proposte, nel varare scelte.

**La seconda**, relativa alla definizione delle riforme. Non entriamo in quelle relative alla “Giustizia”, alla “Pubblica Amministrazione”, all’“Ambiente”, ecc. ma anche in questo caso diventa necessario che si pervenga alla definizione delle riforme misurando, caso per caso, le ricadute che ogni riforma provoca in comparti diversi. Siamo sicuri, ad esempio, che la riforma della Giustizia civile dovrà necessariamente essere affrontata leggendo, in modo capillare, le ricadute che si generano nel comparto delle costruzioni. Analogamente, la riforma del trasporto pubblico locale dovrà essere definita non solo dal

Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti ma anche dal Ministero dell'Ambiente, dal Ministero degli Affari Regionali e dal Ministero del Sud. Questa esigenza di complementarità nasce proprio dalla esigenza di trasferire su mezzi pubblici la massima domanda di trasporto che invece usa ancora per oltre il 65% mezzi di trasporto privati. Occorre quindi rivedere le logiche con cui lo Stato, oggi, copre circa il 65% dei disavanzi delle società preposte alla gestione di una tale offerta di trasporto e forse occorre misurare quanto incida sulla produzione di CO2 e di polveri sottili tale trasporto e concordare con il Ministero dell'Ambiente la istituzione di un apposito Fondo rotativo capace di premiare le gestioni virtuose; tutto questo coinvolgendo le Regioni che, nel caso specifico, potrebbero concordare con lo Stato l'utilizzo delle risorse comunitarie (PON e POR) per implementare al massimo la offerta di trasporto pubblico su guida vincolata (metropolitane pesanti e leggere).

**La terza**, di natura strutturale: cercare che la esperienza che proprio in questi giorni sta partendo con la redazione del Recovery Plan non sia vissuta come una esercitazione finalizzata essenzialmente all'ottenimento di questo rilevante volano di risorse da parte della Unione Europea ma sia, soprattutto, una rivisitazione sostanziale del modo con cui la Pubblica Amministrazione deve, sia nelle attività ordinarie che in quelle straordinarie, reinventare se stessa per evitare che il fattore "tempo" diventi un elemento che annulli la incisività e la concretezza delle scelte del Governo. Negli ultimi anni, specie con la crisi economica del 2008, abbiamo raggiunto una soglia di inefficienza elevatissima: il Governo decideva, il Parlamento approvava le scelte, il Presidente promulgava le Leggi e poi i Decreti Attuativi, cioè gli strumenti che davano consistenza operativa alle scelte, non venivano varati; in proposito solo un esempio: le risorse destinate per investimenti nella Legge di Stabilità 2020 per un valore di circa 20 miliardi, alla fine del 2020 non disponevano dei Decreti Attuativi e quindi le scelte del Governo e del Parlamento erano rimaste "proposte" con grande soddisfazione - forse - del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Come superare questa assurdità? Formulando le norme in modo tale da contenere anche i provvedimenti attuativi. Questo toglierà un po' di spazio alle attività mediatiche, agli annunci di Disegni di Legge varati salvo intesa ma, almeno, renderà più sicuro l'avanzamento concreto delle decisioni.

**La quarta**, mirata alla rivisitazione della fase autorizzativa delle proposte progettuali relative alle opere che si riterrà opportuno non solo inserire nel Recovery Plan ma in quel Programma di opere che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dopo un aggiornamento del Programma delle Infrastrutture Strategiche di cui alla Legge Obiettivo, intenda confermare. Ebbene, la fase autorizzativa, che mediamente impiega oltre 30 mesi (con punte di 70 mesi), deve ridursi in un arco temporale di soli 90 giorni. Trattasi della riforma senza dubbio più rilevante ma possibile; perché le motivazioni dei tempi lunghi e delle scadenze temporali non rispettate è legata alla frantumazione dei pareri e alla disarticolata tempistica con cui questi vengono prodotti; è necessario effettuare l'esame di ogni proposta in una sede unica con la presenza dei vari Dicasteri competenti, con la emissione contestuale di tutti i pareri, con la partecipazione della Corte dei Conti e con un unico esame definitivo del CIPE. Un'azione del genere è basilare per il Mezzogiorno dove dei 54 miliardi di risorse del Fondo di Coesione e Sviluppo, in sei anni, se ne sono impegnati solo 24 e spesi solo 7; dove su circa 26 miliardi di opere infrastrutturali approvate nel 2014 sono in corso di realizzazione solo interventi per un importo di circa 5 miliardi!

**La quinta.** La questione urbana. L'attuale rischio sanitario ha generato un'ansia diffusa che si è combinata con una voglia di cambiamento, che va al di là dello stato, sia pur grave, che stiamo vivendo. In alcuni, non pochi, prevale il convincimento che alla fine di questa situazione eccezionale tutto sarà diverso: il nostro modo di lavorare, di vivere la città, di studiare, perfino la condizione abitativa.

Nella contingenza attuale il modello abitativo delle nostre città appare inadeguato, inadatto a corrispondere alle necessità del distanziamento, indispensabile per ridurre, forse scongiurare, i rischi del contagio; questo però non può porre in discussione l'intero patrimonio edilizio esistente e, con esso, la base della vita associata. Al contrario, si deve partire dall'esistente, carico della cultura e delle abitudini che l'hanno prodotto, individuando, attraverso la strada della manutenzione e dell'adeguamento, le soluzioni capaci di corrispondere a un ventaglio di esigenze molto più ampio.

Dal punto di vista della razionalizzazione urbanistica ed economica risulta prioritario sviluppare ogni ipotesi attraverso il riuso, e quindi il recupero. Ciò non solo per salvare i centri storici, che altrimenti scomparirebbero, ma per evitare di compromettere territori sui quali edificazioni non necessarie andrebbero a ridurre inutilmente l'ambiente naturale.

Sicuramente in un borgo antico, confortevole dal punto di vista della qualità complessiva dell'ambiente, è più facile ricavare quello spazio di aria e luce che, nella maggior parte delle abitazioni intensive di molte periferie, appare impossibile ottenere. Eppure, attraverso interventi mirati, anche qui sarebbe possibile guadagnare buone condizioni di vita all'aperto, sfruttando cortili, balconi o terrazzi di copertura.

Lo sforzo progettuale deve essere destinato il più possibile a correggere quanto esiste, sia moderno che antico, per adeguarlo, con sufficiente generosità, alle esigenze, purtroppo non sempre misurabili, piuttosto che a esercitarsi nella ricerca di modelli nuovi, di difficile impatto, soprattutto se non sperimentati e provati dalla cultura e dalle abitudini del posto.

**La sesta.** Le semplificazioni ulteriori.

Resta da sottolineare (infine) l'importanza che avranno nella vicenda gli aspetti di gestione "giuridica". Dal punto di vista sia delle normative che dovranno disciplinare l'adozione dei progetti, sia di quelle che riguarderanno il loro procedere verso i risultati programmati, sia di quelle che definiranno le responsabilità connesse alla decisione. Si tratta in verità di un problema generale che investe l'intera questione della riconduzione ad efficienza dell'azione amministrativa. Ma che – con riferimento alle opere del Piano – appare comunque di primario rilievo e ineludibile urgenza insieme con la complementare adozione di azioni di implementazione di nuove misure, rivolte ad una riduzione della incidenza dei ritardi da burocrazia (con un passaggio crescente al digitale), all'informatizzazione dei servizi pubblici (che potrebbe generare percorsi virtuosi di natura economica, con conseguente ricaduta in termini di posti di lavoro 2.0), ad una rivisitazione della legge sull'antiriciclaggio (e/o autoriciclaggio). Al contempo potrebbe essere interessante porre in essere uno studio comparatistico europeo, volto al confronto dei diversi sistemi giuridici e, simultaneamente, costituire il primo germe di un nuovo organismo europeo di coordinamento e di reale contrasto del fenomeno corruttivo.

Dal primo punto di vista (normative regolative del processo di adozione), deve sottolinearsi l'importanza che dovrà attribuirsi alle modalità di "coordinamento" delle diverse valutazioni concorrenti, per le quali sarà indispensabile prevedere (per la tempestività da assicurare alle decisioni da assumere) modelli decisionali rapidi ed efficienti (sul modello ad es. della legge obiettivo) per quanto

possibile accentrati e con forme di “concertazione contestuale” (con previsione anche – per i casi più importanti, e perciò rigorosamente “tipizzati” – di modalità di superamento del contrasto di valutazioni, che demandino la determinazione finale all’organo politico ritenuto prossimo: consiglio regionale, parlamento).

Dal secondo punto di vista (normative di regolazione dei conflitti), sarà non meno necessario continuare a sottolineare l’importanza di forme di risoluzione dei contenziosi relativi alle opere pubbliche – relativi non solo nella fase di avvio delle opere (progettazione ed approvazione) ma anche nella fase di esecuzione delle stesse (sino ai collaudi richiesti) – di tipo “arbitrale” (con esclusione dei contenziosi relativi all’applicazione delle normative di contrasto della criminalità organizzata e con opportuno studio/introduzione, per gli altri, delle modalità costituzionalmente consentite, anche in considerazione dei tempi imposti di realizzazione delle opere, di ingresso necessario a tali forme anche da parte di soggetti coinvolti occasionalmente dalle opere durante il processo esecutivo delle medesime) o, se giurisdizionali, con riti comunque accelerati: esse determinerebbero una deflazione continua del contenzioso anche verso i terzi e gli oppositori delle opere e una sua risoluzione nella fase embrionale nonché una conseguente (fisiologica) riduzione del tasso di ricorso alla risoluzione giurisdizionale del contrasto, i cui tempi, specie nelle controversie in fase esecutiva, non sono ad oggi efficienti. In questa direzione, potrebbero valorizzarsi (con ogni cautela) le previsioni di cui agli artt. 5 ss d.l. semplificazioni (ad oggi efficaci fino al 31.12.2021) che prevedono la costituzione di collegi consultivi tecnici con il compito di risolvere rapidamente le controversie e le dispute tecniche della fase esecutiva e le norme di semplificazione delle procedure di nomina dei Commissari straordinari per le opere di maggiore complessità o più rilevanti a livello economico e sociale (es. 50 bis d.l. semplificazioni).

Dal terzo punto di vista (responsabilità degli attori), occorre proseguire (nel quadro dell’auspicata revisione generale della materia) il disegno avviato con il decreto semplificazione. Quest’ultimo infatti, quanto alla responsabilità penale, si è condivisibilmente proposto di limitare la rilevanza dell’abuso di ufficio escludendo dalla fattispecie la violazione dei regolamenti e i procedimenti discrezionali, al fine di eliminare un fattore di blocco rispetto all’assunzione di decisioni non vincolate, ma contiene anche tuttavia il rischio – con la sua formulazione – di incoraggiare, da un lato, interpretazioni che possono vanificare significativamente i propositi dell’intervento e, dall’altro, atteggiamenti del legislatore rivolti a privilegiare (per prevenire le esitazioni degli amministratori e circoscrivere lo spazio della giurisdizione) tecniche normative estremamente dettagliate (in contrasto con la naturale flessibilità che la normativa – specie amministrativa – dovrebbe conservare). Una simile previsione (ma significativamente migliorata nella forma) potrebbe ad es. essere estesa a tutti i procedimenti che si inseriscono nell’attuazione e nel processo di spesa del Recovery Fund. Potrebbero correggersi, in particolare, quelle imperfezioni che hanno già suscitato critiche come ad es. la distinzione tra responsabilità commissiva (sanzionabile solo in ipotesi di dolo) e quella omissiva (sanzionata anche in caso di colpa).

*Marzo 2021*