

XXX EDIZIONE MEETING PER L'AMICIZIA FRA I POPOLI

Rimini, 23-29 Agosto 2009

“LA CONOSCENZA E' SEMPRE UN AVVENIMENTO”

Intervento di Luigi Fiorentino

Segretario Generale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

“Sud: Sviluppo Sostenibile”

Martedì 25 Agosto 2009

Mi è stato chiesto di parlare, portando la mia esperienza di persona che opera nelle Istituzioni, del “Sud”.

Interrogarsi sulle ragioni dell’arretramento del Meridione e sulle sue prospettive di sviluppo è cosa delicata sia perché il tema è da sempre terreno di dibattito sia perché tentare di fornire ricette univoche rischia di apparire presuntuoso.

Il mio attuale incarico mi impone di affrontare l’argomento da una particolare prospettiva. Quali interrelazioni possono esserci tra la concorrenza, il mercato e quell’insieme di elementi che tutti noi abbiamo imparato a conoscere sui banchi di scuola come la “questione meridionale”?

Strutturerò il mio intervento cercando di rispondere a questo interrogativo e di ragionare, nel contempo e brevemente, su quelli che – a mio modo di vedere - sono i nodi ancora da affrontare con decisione da parte della politica e delle Istituzioni.

Muoviamo da alcuni dati incontrovertibili: dal 2004 il Meridione cresce meno del resto d’Italia, il distretti locali del *made in Italy* tendono a restringersi più che nel nord, le leggi speciali per il Mezzogiorno hanno avuto dal 2002 ad oggi effetti irrilevanti.

Penso però che sia innanzitutto utile richiamare alcuni aspetti storiografici non solo perché contribuiscono a sfatare la retorica di un meridione perennemente assistito, ma anche perché presentano forti connessioni con il

tema su cui intendo soffermarmi, quello cioè del mercato e della concorrenza.

La condizione del Mezzogiorno d'Italia è ineluttabilmente legata con il modo e con il tempo in cui si è realizzata l'unità politica del nostro popolo: il *leitmotiv* di molti romanzi di poco successivi ma anche di quelli contemporanei, che evidentemente ne riportano la memoria, è il disincanto e la delusione per il fallimento degli ideali risorgimentali.

La grande speranza per la gran massa della popolazione, e di una certa borghesia intellettuale di quel tempo, era che il nascente stato unitario potesse dare un nuovo slancio al meridione ed aiutarlo ad uscire da una secolare arretratezza. Occorre anche dire, però, che l'unità politica non giunge nel deserto. Molti erano i fiori all'occhiello che l'industria meridionale poteva annoverare: si pensi alla metalmeccanica di Pietrarsa, ai cantieri navali di Castellammare di Stabia, agli stabilimenti siderurgici come quelli di Ferdinanda, all'industria tessile siciliana e alle cartiere.

L'eco di questa critica e disillusione è rimasta, come dicevo, nelle più belle pagine della nostra storia letteraria da "I vecchi e i giovani" a "I Viceré" di De Roberto, al "Gattopardo" di Tomasi di Lampedusa, al "Il Quarantotto" di Leonardo Sciascia.

Secondo una parte della storiografia, la causa primaria della decadenza fu la "concorrenza" dei prodotti settentrionali favoriti anche geograficamente negli scambi internazionali.

Secondo un altro filone interpretativo, sostenuto da intellettuali e meridionalisti dell'epoca, essa fu innestata da una politica economica, industriale e fiscale, nient'affatto "neutrale" sul piano dell'impatto territoriale, anzi "destabilizzante" in quanto alterava la *par condicio* degli operatori del mercato, che costituisce l'essenza stessa di un libero mercato.

Giustino Fortunato ("La questione meridionale e la riforma tributaria", 1904) metteva l'accento sul sistema di imposizione "non neutrale" perché centrato quasi esclusivamente su terre e consumi e non sul capitale, situazione che di per sé riandava a svantaggio delle popolazioni meridionali.

Nitti, invece, evidenziava che la politica industriale era tutta orientata a favorire il "triangolo industriale".

La "questione meridionale" si poneva quindi all'attenzione dell'opinione pubblica come questione "economica" e di rapporto tra preesistente apparato produttivo e il nuovo assetto unitario. L'arretratezza era considerata in parte causa ed in parte effetto del divario di benessere che da quel momento in poi sarebbe stato destinato a crescere.

Parlare di mercato richiede la condivisione di un presupposto. Non vi può essere concorrenza senza un sistema efficiente di Istituzioni e di regole, senza quindi lo "Stato di diritto": se queste condizioni non sono date non è corretto parlare di mercato né di concorrenza, ma di conflitto darwiniano per la prevalenza del più forte, nell'esclusivo interesse di quest'ultimo.

Il mercato è, invece, il luogo ideale dove convivono più interessi: quelli delle imprese ma anche quelli dei consumatori, degli utenti e dei cittadini. Del resto, una giurisprudenza consolidata – quasi riecheggiando il pensiero di Tullio Ascarelli - afferma che la legge sulla concorrenza è una disciplina posta a tutela degli interessi non soltanto dell'impresa ma di tutti i soggetti del mercato.

Il mercato è un sistema di regole che poggia su due valori fondamentali: la libertà e l'eguaglianza. La concorrenza, invece, è il portato tecnico-economico e poi giuridico essenziale per armonizzare questa forma di organizzazione dell'economia con il principio personalistico e con l'esigenza di tutela dei diritti della persona.

Perché si affermi una economia di mercato occorre, però, non solo un contesto normativo ma anche un contesto ambientale favorevole, nel quale non vi siano soggetti economici beneficiari di vantaggi competitivi, cosa che invece accade quando ad esempio viene a mancare il rispetto delle normative poste a tutela dei lavoratori o allorché, con la forza, si impongono strategie imprenditoriali ed organizzative a soggetti economici di dimensioni minori.

Ecco perché la preconditione necessaria affinché nel Sud si affermi un contesto utile non solo per la concorrenza, ma per anche lo sviluppo del territorio e per la efficacia delle politiche pubbliche di intervento è innanzitutto combattere la criminalità organizzata.

Ma assicurare un mercato “teoricamente” concorrenziale non è sufficiente per porsi in un'ottica di sostegno alle politiche meridionalistiche: la

concorrenza deve essere un valore non astratto (da misurarsi, per così dire, *in vitro*), ma concreto (sperimentabile *in vivo*).

Essa deve in primo luogo caratterizzare l'attività delle Istituzioni pubbliche nel loro rapporto con il mercato. Se questo è vero sempre, è vero ancor di più nel Mezzogiorno dove, molto spesso, le Amministrazioni pubbliche, con l'obiettivo di assorbire manodopera, hanno occupato aree che in condizioni di normalità dovrebbero essere di dominio di operatori privati.

Mi riferisco, in particolare, a quella miriade di società a partecipazione pubblica che, spesso, drenano risorse e costituiscono una sorta di "area protetta" a vantaggio di sistemi collusivi e clientelari e a svantaggio delle imprese e del libero confronto concorrenziale.

E' lecito ad esempio chiedersi: perché le regioni del Sud non si fanno interpreti e promotrici di un'autentica apertura al mercato nel campo dei servizi pubblici locali?

Perché quelle attività che possono essere efficacemente svolte dal mercato (tra tutte: i trasporti pubblici locali) non sono affidate, attraverso opportune procedure competitive, a soggetti privati?

Il ruolo del soggetto pubblico, in questo modo, ne risulterebbe ampiamente ri-qualificato. Deve essere chiaro infatti che operare politiche di esternalizzazione non significa rinunciare a svolgere quelle attività funzioni che sono intimamente legate all'esercizio delle funzioni pubbliche e cioè regolazione, programmazione, vigilanza e controllo.

Le regioni e le amministrazioni pubbliche del Sud riorganizzino le proprie attività intorno alle funzioni fondamentali: creino il contesto, l'ambiente e aiutino il sistema delle imprese a competere; evitino di essere esse stesse attrici – forse inconsapevoli - di politiche di restrizione della concorrenza.

Si pensi, ad esempio, alla gestione dei bacini di carenaggio nei porti, che sono una grande risorsa per il Mezzogiorno. Spesso il concessionario si comporta come un vero e proprio monopolista. Per questo occorre una regolazione che garantisca l'equo accesso alla infrastruttura anche ad altri operatori economici. In caso contrario, diventa assai difficile attrarre investimenti e sviluppare attività. Non a caso proprio sulla gestione concessoria di tali bacini in un grande porto del Mezzogiorno, l'Autorità ha avviato un'istruttoria ancora in corso.

Così come gli Enti pubblici devono evitare, pur nel lodevole intento del contenimento della spesa, di contribuire a “cristallizzare” situazioni collusive tra le imprese, spartitorie del mercato. E' questo l'oggetto di una istruttoria da tempo avviata con riguardo alle problematiche riscontrate nel mercato del servizio di trasporto marittimo nei golfi di Napoli e Salerno laddove si ipotizza l'esistenza di un coordinamento tra le principali imprese volto a ripartire le diverse rotte.

Aprire i mercati significa porsi in un'ottica di sviluppo, di creazione di benessere, di ampliamento delle possibilità occupazionali. Ciò peraltro senza necessità di risorse finanziarie, cosa tanto importante, quanto purtroppo trascurata, soprattutto in un momento di particolari ristrettezze economiche. Per lo sviluppo della concorrenza servono scelte coraggiose,

una buona normazione e un'amministrazione capace di assicurarne l'effettività.

Un caso che conferma tale assunto è riportato in un'analisi sull'attuazione a livello regionale della "riforma Bersani" sul commercio.

Molto spesso la programmazione urbanistico/commerciale introdotta da tale normativa è stata recepita dalla Regioni attraverso l'introduzione di criteri rigidi o tramite l'assegnazione di poteri assai invasivi alle Province. Ciò ha avuto come esito la creazione di un sistema di competenze eccessivamente farraginoso, su tre livelli, con la conseguenza che per l'apertura di un centro commerciale passano non meno di sei anni.

La nostra indagine ha altresì dimostrato come, laddove l'attuazione delle norme di liberalizzazione sul commercio è stata piena, e cioè in quelle regioni che hanno dato attuazione alla normativa nazionale nella maniera meno vincolistica possibile, l'impatto è stato positivo in termini di aumento degli addetti e del reddito procapite. Purtroppo, anche in questo caso, il Sud è indietro rispetto ad altre regioni, soprattutto centro-settentrionali.

Il ruolo dei poteri pubblici nella creazione di un contesto idoneo ad un confronto concorrenziale tra operatori economici è essenziale.

In una delle serate estive che ho trascorso nella bella campagna del Sud, ho chiesto ad alcuni miei amici che operano nel settore dell'edilizia, che cosa occorrerebbe fare per risolvere i problemi del Sud. Ebbene, la risposta è stata immediata ed univoca: troppa burocrazia. Dove ciò non significa "allergia" ai controlli, ma esprime l'esigenza di "amministrazioni semplici" nel rapporto con gli operatori economici, funzionanti, accessibili, non

“oscure” (pensate: nel capoluogo della mia provincia di origine alcuni uffici ricevono il pubblico solo due volte a settimana), in pratica amministrazioni “dalla parte dei cittadini” (siano essi imprese, siano essi semplici utenti).

In aree in ritardo di sviluppo, il pur necessario ruolo propulsivo dei poteri pubblici non deve essere invadente, ma deve piuttosto accompagnare gli operatori economici, creare un sistema che permetta agli stessi di “scendere in campo” senza dover superare ostacoli procedurali, senza doversi rapportare a burocrazie che agiscono spesso in modo autoreferenziale.

Occorre quindi puntare su amministrazioni locali di qualità: aiutare le amministrazioni regionali e locali a sburocratizzarsi, a professionalizzare il proprio personale, a formare e sostenere una nuova leva di funzionari pubblici che sia interprete vera delle politiche di semplificazione amministrativa, di trasparenza e di creazione di contesti economici favorevoli alle imprese.

E’ necessario quindi procedere in maniera coordinata, nel rispetto dei poteri delle autonomie locali, a costruire una vera cultura della semplificazione e a far sì che questa sia non solo oggetto di studio ma penetri finalmente nell’agire quotidiano delle amministrazioni: è questo uno dei nodi principali, a mio avviso, da risolvere.

L’attuazione delle norme sul federalismo e la loro successiva applicazione, possono essere una occasione positiva per il Mezzogiorno, soprattutto nel senso di ricostruire un “circuito virtuoso” in termini di *accountability* e di trasparenza tra cittadini e amministrazione.

Il federalismo richiederà anche importanti innovazioni nel modo di rapportarsi delle Amministrazioni centrali dello Stato alle problematiche del Mezzogiorno. Esse dovranno sempre più divenire istituzioni moderne di propulsione e svolgere un coordinamento leggero basato soprattutto sulla conoscenza del territorio.

Lo stesso Cipe, io penso, dovrà dedicarsi di più alla programmazione di interventi infrastrutturali rilevanti; non ha senso, infatti, che esso si occupi di microinterventi. Deve sempre di più essere un luogo di definizione di obiettivi “macro”, di coordinamento, di programmazione generale, anche per prepararsi al 2013 allorché verranno meno, nelle forme sino ad oggi conosciute, i fondi comunitari e con essi i loro positivi condizionamenti.

Penso, ad esempio, alla definizione, nel rispetto dell'autonomia degli enti, di una strategia unitaria di intervento e al sistema del cofinanziamento che impone investimenti aggiuntivi nazionali. Ecco, da questo punto di vista, è certamente necessario che i finanziamenti stanziati siano poi assicurati nei tempi e nell'ammontare concordato. Altrimenti non ha senso il principio ormai affermato e da tutti condiviso della programmazione pluriennale e diventa difficile, se non impossibile, promuovere progetti di ampio respiro.

Penso soprattutto al tema delle infrastrutture del Mezzogiorno, da un lato, perché è pacifico che esiste una relazione diretta tra livello di infrastrutturazione e livello di sviluppo (cfr.: Istat – Le infrastrutture in Italia, 2006) e, dall'altro, perché è altrettanto pacifico che il Mezzogiorno deve recuperare un consistente gap infrastrutturale (evidenziato, da ultimo, anche dal Rapporto sulle infrastrutture a cura di Banca Intesa – San Paolo, 2008).

Questo tema va affrontato con decisione dandosi obiettivi concreti. Mi capita di pensare che i ritardi di opere pubbliche strategiche siano spesso funzionali ad altri obiettivi, ad altri processi: siano cioè funzionali alle esigenze di quei gruppi collusivi localistici (imprese, a volte criminalità, pezzi trasversali del sistema politico), piuttosto che alle esigenze dei cittadini che ogni anno, ad esempio, si trovano incolonnati a causa degli immancabili cantieri aperti su questa o quella “opera incompiuta”.

Con decisione, anche utilizzando strumenti organizzativi straordinari (penso a Commissari straordinari con poteri di deroga e sostitutivi) e con un forte impulso politico, forse le “eterne opere incompiute” potranno nel giro di qualche anno essere realizzate.

E’ indubbio poi che in questo ambito di intervento occorran, per un verso, una revisione organica delle normative che punti sulla concentrazione delle responsabilità in un unico soggetto dotato dei necessari poteri che risponda dei tempi e dei costi di realizzazione e, per altro verso, di maggiori risorse finanziarie. Sotto questo profilo, credo sia stata giusta e opportuna, anche in considerazione dell’attuale crisi economica, la scelta di riprogrammare gli stanziamenti del Fas nazionale orientandoli verso le infrastrutture. In prospettiva, una buona opportunità potrebbe essere data anche dalla legge delega sul federalismo fiscale che prevede meccanismi per la cd. “perequazione infrastrutturale”: ma su questo sarà decisivo il modo in cui vi si darà attuazione.

Ma per il Sud è necessario anche non rimanere indietro nella scommessa del futuro: la infrastrutturazione immateriale, le reti di nuova generazione.

Dobbiamo comprendere che se vogliamo rendere competitiva l'impresa del Sud in una economia oggi prevalentemente fondata sulla conoscenza e sullo scambio di informazioni, è fondamentale consentire in tempi rapidi il più ampio e solido accesso alla Rete da parte degli operatori economici. La rivoluzione informatica ha mutato la natura stessa della organizzazione e dell'agire dell'impresa moderna.

Anche in questo caso la progettazione è da tempo avviata, ma la pluralità di soggetti competenti rende la fase attuativa molto lenta. Sarebbe necessario, in termini politici, che la sfida della infrastrutturazione immateriale venisse avvertita come pregnante e imprescindibile presupposto nel mutevole contesto dell'economia contemporanea. Va quindi nella direzione giusta la scelta del legislatore di impegnare fino a 800 milioni lo sviluppo della banda larga nel mezzogiorno.

Tutto questo richiede risorse finanziarie. Per questo credo che l'idea di Banca del Sud definita dalla legge finanziaria del 2006 e rilanciata con forza dal Ministro Tremonti debba essere sostenuta. I venti milioni di cittadini del Sud sono di fatto senza una banca territoriale di riferimento a differenza di quanto avviene nelle altre macroregioni europee. La Banca del Sud dovrebbe recuperare quella grande progettualità che era insita nel vecchio sistema della Cassa per il Mezzogiorno. Una banca, quindi, capace di attirare capitali dall'estero, di orientare le proprie scelte di finanziamento su infrastrutture strategiche in grado di favorire l'aumento della concorrenzialità e della competitività meridionali. Una banca in grado di far crescere le imprese sane e superare il "nanismo" imprenditoriale che caratterizza spesso le imprese meridionali rispetto a quelle settentrionali.

In conclusione

L'importanza della rinnovata attenzione della politica sul Sud è fuori discussione. Se il Sud, metà del territorio italiano, venisse condotto a livelli di sviluppo economico e sociale accettabili, ciò costituirebbe un valore aggiunto per il Paese intero. Anche oggi la questione del Mezzogiorno è la questione dello Stato italiano.

I problemi da affrontare sono noti. Molte iniziative sono state in questi anni avviate. Punti di eccellenza, anche se a macchia di leopardo, esistono, ma l'esigenza di maggiore legalità e di amministrazioni pubbliche semplici, il gap sulle infrastrutture (materiali e immateriali), la necessità di un sistema creditizio ritagliato sulle peculiarità e sulle esigenze del territorio, rappresentano nodi critici da affrontare con decisione.

In un contesto così rinnovato, una moderna politica della concorrenza può costituire una leva ulteriore in termini di creazione di opportunità e di apertura di spazi per l'Amministrazione, per l'impresa, per i cittadini del Mezzogiorno.

Serve una nuova Cassa per il Mezzogiorno? Con quali strumenti attivarla? Serve, come ho cercato di dire, sicuramente una nuova cultura delle Amministrazioni centrali dello Stato. Le sedi di coordinamento istituzionale, già oggi non mancano. C'è, forse, l'esigenza di una struttura leggera, snella, in grado di dare unitarietà politica e tecnica alle molteplici azioni che pure sono in moto e a quelle che dovranno essere attivate.

Ma il futuro del Sud è soprattutto nelle mani della gente del Sud, della classe dirigente del Sud, dei giovani del Sud. Basta con la rassegnazione, basta con il pietismo, basta con l'autocommiserazione. Nel Sud ci sono le risorse umane, emotive, e un territorio splendido (potrebbe essere esso stesso occasione di tanta ricchezza) per potercela fare.

Il Governo, la politica e le Istituzioni aiutino queste risorse ad esprimersi al meglio.

Grazie.