



DEMOCRATICI DI SINISTRA
FEDERAZIONE DI PALERMO

DIPARTIMENTO ECONOMIA E SVILUPPO

Lavorare per il futuro. Una politica dell'offerta per il medio e lungo periodo

Documento per la Conferenza programmatica del 15 e 16 aprile 2005

Sommario: Premessa – Obiettivi e strumenti – Crescita e sviluppo – Il primo obiettivo: la crescita della competitività – Imprese e lavoro – Risorse e strumenti per la crescita. I limiti delle politiche di domanda – Consumi e investimenti – La componente pubblica della domanda – Verso una politica dell'offerta – Gli strumenti – L'ambiente e lo sviluppo locale – Le città – Il ruolo delle istituzioni – Il mito delle infrastrutture – Il Dipartimento Economia e sviluppo – Appendice statistica

Premessa

Il presente documento rappresenta una riflessione sulle possibili linee guida di un'azione di politica economica di taglio riformista incentrata sul territorio. Il documento presenta forti connotati ideologici e intende essere un contributo sostanziale alla costituzione di una forte identità politica basata su valori condivisi.

L'attenzione è concentrata sulla crescita della produttività del sistema nel medio e lungo periodo, e dunque sulle imprese, sulla produzione e sul lavoro, sulla riqualificazione delle componenti e dei fattori istituzionali, assegnando un ruolo decisivo ai fattori "immateriali" dello sviluppo. Una grande attenzione è posta, specie sotto il profilo analitico, al recente passato e alla soluzione dei problemi del presente. Tuttavia occorre sottolineare che l'interpretazione dei fenomeni in atto è proiettata sulle tendenze di medio e lungo periodo, nel tentativo di fornire le risposte e predisporre gli strumenti adeguati alle sfide del futuro.

Altra premessa importante è che, da un punto di vista tecnico, le proposte avanzate afferiscono principalmente all'area delle politiche dell'offerta, più che alle tradizionali politiche di domanda. Queste ultime, infatti, vanno da tempo mostrando i loro limiti e si rivelano sostanzialmente inefficaci all'avvio di un nuovo ed equilibrato percorso di crescita e di sviluppo economico.

I tempi della politica sono diversi dai tempi dell'economia. Le politiche di *welfare* non sono incompatibili con le politiche di sviluppo, anzi, ne garantiscono la sostenibilità. Ma non sono politiche di sviluppo. Il sostegno alla domanda è necessario, ma allo stesso tempo è necessario disinnescare i meccanismi che impediscono alla nostra terra di convergere verso livelli europei.

Non possiamo pensare di risolvere i problemi che abbiamo di fronte utilizzando gli schemi mentali e comportamentali che stanno all'origine dei problemi stessi.

Ambito di riferimento dell'analisi sono, allo stesso tempo, la regione Sicilia e la provincia di Palermo, che ne esprime le maggiori contraddizioni economiche, sociali e politiche.

Il documento non fa esplicito riferimento ai vincoli posti dal fenomeno mafioso alla crescita dell'economia siciliana. La ragione è semplice. Riteniamo, infatti, che le proposte avanzate costituiscano le basi di un approccio culturale radicalmente diverso, opposto alla logica dell'assistenzialismo e dell'intermediazione nei quali il fenomeno mafioso prospera.

Obiettivi e strumenti

Anche se il quadro di riferimento è dato dall'economia locale, le linee programmatiche che andremo a esporre seguono un'ottica e un'impostazione più ampiamente riformista.

Non parleremo tanto di obiettivi, formulando un elenco di desideri che ci piacerebbe realizzare, quanto piuttosto di strumenti e metodi per raggiungerli. Gli obiettivi, infatti, devono essere raggiungibili e la loro realizzabilità è data, in larga misura, dalla praticabilità della strumentazione tecnica disponibile e dalla correttezza, dal rigore e dall'efficienza della sua stessa applicazione.

Gli obiettivi macroeconomici o settoriali che ci andremo ponendo potranno sembrare comuni ad altre parti politiche e probabilmente lo saranno. Esiste tuttavia una fondamentale differenza tra la nostra visione del mondo e quella che di altri soggetti politici. Una visione conservatrice considera il mondo come se fosse pressoché immutabile, non si pone il problema di cambiarlo, ma semplicemente di gestirlo. Una visione riformista, al contrario, opera per il cambiamento, nella convinzione che gli effetti della sua azione siano qualitativamente migliori e duraturi nel tempo.

Non proporremo dunque un ennesimo libro dei sogni, con obiettivi lontani e virtuali. Concentreremo piuttosto la nostra attenzione e il nostro impegno su azioni quotidiane, facilmente realizzabili, nella convinzione che la condivisione e la somma di queste azioni virtuose possa efficacemente contribuire a cambiare, finalmente, le condizioni di contesto dell'economia siciliana. Una volta rimossi freni, lacci e catene che condizionano lavoratori, famiglie, imprese e istituzioni, gran parte degli obiettivi più sfidanti potrà essere facilmente raggiunta.

Sotto il profilo dei tempi, operare in senso riformista presenta due aspetti rilevanti, con i quali è necessario confrontarsi con coraggio.

Il primo è quello dei tempi lunghi: problemi complessi richiedono soluzioni complesse e queste, per loro natura, producono i loro effetti migliori non nell'immediato, ma nel medio e lungo periodo.

Il secondo è quello della non neutralità dell'azione: non si può pensare di agire lasciando le cose come stanno: molte delle iniziative da intraprendere comporteranno una redistribuzione di risorse, e dunque ostacoli e resistenze da parte dei soggetti che beneficiano dei privilegi della situazione attuale. Questo pone dunque un problema di consenso e di condivisione, che dovranno necessariamente essere ampi e duraturi.

Gli spazi, gli ambiti di competenza e le risorse disponibili per l'azione locale sono limitati. Tuttavia questo è vero solo in parte, e lo è soprattutto se si immagina un processo di crescita economica basato sul sostegno proveniente dalla domanda. In realtà, come vedremo, ribaltando il paradigma e riflettendo soprattutto sull'offerta, gli spazi di manovra sono pressoché illimitati e presentano, a fronte di evidenti vantaggi, costi economici virtualmente piuttosto bassi.

Crescita e sviluppo

Sotto il profilo economico, esiste una rilevante distinzione tra crescita e sviluppo. La crescita è essenzialmente un fenomeno quantitativo, statisticamente misurabile in punti percentuali di prodotto lordo, valore aggiunto, consumi, investimenti e così via.

Lo sviluppo è un'altra cosa. Lo sviluppo ha a che fare con la qualità della vita, con la qualità dell'ambiente, con la qualità delle relazioni umane e sociali. Le analisi svolte a livello locale con riguardo al reddito pro capite sono significative, ma si fermano soltanto ad uno degli aspetti rilevanti dell'esistenza. In realtà anche a parità di reddito o di consumi pro capite (fatte salve le mille possibili disequaglianze distributive) gli individui e le società possono sperimentare condizioni ben diverse, dal vero e proprio benessere al disagio più diffuso. Che dipendono, evidentemente, da una somma di fattori diversi e complementari.

Il primo obiettivo: la crescita della produttività

Al pari di quanto avviene nelle altre regioni del Mezzogiorno, l'economia siciliana presenta strutturalmente tassi di crescita piuttosto bassi, per due ordini di motivi.

Il primo è la struttura del sistema economico, che vede prevalere, nella composizione del valore aggiunto, il settore dei servizi (nel quale, a loro volta, prevalgono i servizi tradizionali al dettaglio) e le produzioni tradizionali a valore aggiunto medio-basso (Tav. A1 in appendice). A parità di settore e di comparto, tuttavia, è importante notare sin da adesso che rispetto al resto del paese la produttività del lavoro (misurata in termini di valore aggiunto per addetto) non appare particolarmente bassa.

Date le caratteristiche della base produttiva, è a *livello generale* che la produttività del sistema risulta mediamente più bassa rispetto a quella di altre aree.

Il secondo fattore di lenta crescita, connesso al precedente, è la scarsa *dinamica* della produttività stessa (Tav. A2 in appendice), ovvero la sua scarsa o troppo lenta possibilità di crescita.

Non solo, dunque, la produzione è prevalentemente concentrata in settori tradizionali a minor valore aggiunto, ma gli stessi settori presentano tassi di crescita della produttività generalmente bassi, in termini attuali e, soprattutto, potenziali, cosa che condiziona negativamente la dinamica della crescita regionale nel medio e lungo periodo. Tra le principali cause di questo fenomeno sono la modesta concorrenzialità presente sui mercati locali e la scarsa possibilità di introdurre innovazioni di prodotto e di processo per il vantaggio competitivo.

In termini aggregati, la bassa crescita della produttività si associa a un bacino demografico anch'esso in lenta crescita, sicché il prodotto pro capite rimane destinato anch'esso a crescere poco e molto lentamente, mantenendo così nel tempo il divario rispetto alle aree più avanzate del Paese.

La crescita della produttività rimane dunque l'obiettivo primario da perseguire, attraverso

- l'espansione della base produttiva con la nascita o l'ingresso di nuove imprese operanti in settori ad alto valore aggiunto e a elevata produttività;
- l'espansione della base produttiva esistente attraverso una riqualificazione di processi e prodotti, in senso maggiormente competitivo.

L'espansione della base produttiva, la crescita della produttività e della competitività sono obiettivi realizzabili perseguendo l'**economia della qualità**.

L'economia della qualità è fatta di **agricoltura di qualità**, con attenzione all'ambiente, alle produzioni biologiche, biodinamiche e a quelle maggiormente integrate con l'industria di trasformazione e le esigenze del mercato.

L'**industria di qualità** è fatta di tecniche e tecnologie nuove, a basso impatto ambientale, dallo sviluppo di prodotti nuovi e di nuovi processi organizzativi e gestionali, ma anche dalla migliore integrazione con i servizi alla produzione.

I **servizi di qualità**, infine, nascono dalla ricerca di soluzioni nuove e sono flessibili e creativi. Sfruttando le migliori sinergie tra pubblico e privato, offrono soluzioni nuove ed efficaci ai problemi del presente, ma proiettano l'economia e la società verso il loro futuro migliore.

Imprese e lavoro

Il lavoro è attività economica. Domanda e offerta di lavoro si determinano nell'ambito del sistema produttivo. Il sistema produttivo è fatto di imprese: imprese piccole, medie, grandi, che operano in ogni settore della vita economica, dall'agricoltura, all'industria, ai servizi.

La domanda di lavoro da parte delle imprese è legata all'allargamento della base produttiva e all'espansione delle imprese esistenti.

Nel tessuto produttivo regionale prevalgono le imprese di piccole (con 1-5 addetti¹: Sicilia 93,1%, Palermo 93,5%) e medie dimensioni (6-19 addetti: Sicilia 5,8%, Palermo 5,3%), che insieme rappresentano la quasi totalità (il 98,9/98,8%) del panorama imprenditoriale. Sotto il profilo degli assetti proprietari, inoltre, è importante ricordare che le imprese di maggiori dimensioni sono controllate da gruppi esterni all'Isola.

Le problematiche delle piccole e medie imprese risultano dunque centrali a livello regionale e locale per due ordini di ragioni:

da un punto di vista *quantitativo*,

- perché ad esse è affidata, via crescita della produzione, la maggiore disponibilità di **beni e servizi** per la collettività;
- perché ad esse è affidata, mediante l'espansione della capacità produttiva, della produttività e della capacità di competere, la **creazione di lavoro** e la **crescita dell'occupazione**;

da un punto di vista *qualitativo*,

- perché ad esse è indirettamente affidata, nell'attuale quadro istituzionale e in base alle normative vigenti, la **qualità dello sviluppo economico**, anche e soprattutto a livello locale, in termini di qualità della produzione, di sostenibilità ambientale e di qualità delle relazioni sociali.

Quanto appena specificato non va letto e interpretato esclusivamente in chiave privata. Anche il ruolo e il comportamento delle imprese pubbliche, infatti, hanno un peso determinante nei processi di crescita e di sviluppo a livello regionale e locale. Al ruolo cruciale del settore pubblico nelle politiche di offerta torneremo più avanti.

¹ In termini di unità locali. Dati ISTAT, Censimento 2001

Consumi e investimenti

Sotto il profilo della domanda aggregata, l'economia siciliana presenta un'evidenza inquietante, apparentemente paradossale: l'ammontare dei consumi eccede strutturalmente, in valore assoluto, quello della produzione regionale. Si tratta di un'evidenza comune alle altre regioni del Mezzogiorno, che non riescono a produrre le risorse delle quali necessitano per la crescita senza il contributo determinante delle cosiddette "importazioni nette", comprendenti flussi di beni e servizi e flussi finanziari provenienti, oltre che dall'estero, dalle altre regioni del Paese.

| Conto economico delle risorse e degli impieghi | | |
|--|----------|---------|
| milioni di euro correnti - Sicilia, 2002 | | comp. % |
| Prodotto interno lordo | 73.475,1 | 83,9 |
| Importazioni nette | 14.093,5 | 16,1 |
| TOTALE RISORSE | 87.568,7 | 100,0 |
| Consumi finali interni | 73.463,6 | 83,9 |
| - Consumi delle famiglie | 50.967,7 | 58,2 |
| - Consumi collettivi delle I.S.P. | 375,5 | 0,4 |
| - Consumi collettivi delle AA.PP | 22.120,4 | 25,3 |
| Investimenti fissi lordi | 13.909,1 | 15,9 |
| Variazione delle scorte | 196,0 | 0,2 |
| TOTALE IMPIEGHI | 87.568,7 | 100,0 |

Fonte: Istat

Gli investimenti fissi lordi, variabile chiave per la crescita e lo sviluppo economico, sono fortemente influenzati e correlati ai flussi provenienti, a vario titolo, dall'esterno del sistema regionale. Nel settore industriale le politiche di incentivazione hanno un ruolo determinante, sia sotto il profilo strutturale, sia sotto il profilo ciclico: l'attività di investimento, infatti, risulta fortemente correlata alla disponibilità e alla misura degli incentivi.

Dato il particolare rilievo degli incentivi pubblici, va posta una particolare attenzione alla loro taratura e alla loro entità, anche per evitare, già dal prossimo futuro, possibili fenomeni di selezione avversa, avvantaggiando settori o comparti virtualmente fuori mercato, nell'era della competizione globale, a tutto svantaggio dei fenomeni imprenditoriali più innovativi e potenzialmente più competitivi.

Il motore dell'investimento sono le aspettative delle imprese, in termini di fatturato e di reddito, e le loro tendenze espansive. Ma i nuovi investimenti richiedono nuove risorse finanziarie.

Le imprese siciliane sono piccole, fragili dal punto di vista patrimoniale, a prevalente a conduzione diretta o familiare e le fonti di finanziamento tradizionalmente più utilizzate sono l'autofinanziamento e il ricorso al credito bancario.

La disponibilità di risorse finanziarie per l'investimento è fondamentale. A livello locale, tuttavia, la disponibilità di flussi di risparmio sembra soggetta negli ultimi anni a una relativa contrazione, e a tale contrazione si associa, peraltro, la tendenza da parte delle famiglie a convertire le attività finanziarie in beni rifugio (soprattutto immobili), allontanando risorse dal processo produttivo. La disponibilità di risparmio privato, peraltro, è mediata in prima istanza dal sistema bancario, che negli ultimi anni nella regione ha privilegiato il proprio profilo reddituale favorendo l'allocazione del risparmio privato verso il mercato dei titoli e dei prodotti finanziari, più che verso l'espansione

dello stesso mondo produttivo. Il rapporto tra depositi e PIL è pari in Sicilia al 37,6%, a fronte di una media nazionale del 47%; il rapporto tra impieghi netti e PIL scende invece al 38,6%, contro una media nazionale del 79,9%.

L'accesso al credito rimane evidentemente limitato e condizionato da tassi di interesse più elevati che nel resto del Paese. Il problema, meritevole di specifico intervento politico e istituzionale in sede nazionale e regionale, può essere in parte affrontato con successo, da parte delle imprese minori, attraverso strumenti associativi come i consorzi fidi. Allo stesso tempo Basilea 2, la nuova direttiva bancaria europea, richiedendo più trasparenti ed espliciti requisiti patrimoniali, impone un salto di qualità e invita le imprese a sciogliere il paradosso apparente della coesistenza di imprese povere con famiglie ricche.

In molti casi è il rallentamento e il progressivo venir meno degli strumenti di incentivazione previsti per le aree depresse a creare i maggiori problemi alle imprese. Tali strumenti andranno opportunamente ripensati, a livello regionale, secondo i più adeguati schemi delle politiche di offerta.

In tema di strumenti di incentivazione immaginiamo, soprattutto, strumenti "leggeri" e a scadenza, come il prestito d'onore per le giovani imprese nascenti e il credito d'imposta per le imprese che intendano avviare una fase espansiva, sia in termini di impianti sia di investimenti immateriali. Tali strumenti dovranno comunque, ai fini della loro maggiore efficienza macroeconomica, essere temporanei e limitati al medio periodo, per evitare fenomeni di selezione avversa e per garantire la progressiva nascita e la diffusione territoriale delle iniziative.

Per quanto riguarda le risorse provenienti dall'esterno, la Sicilia accoglie strutturalmente lo 0,1% degli investimenti diretti esteri in Italia. La provincia di Palermo riceve lo 0,1% degli investimenti diretti destinati alle prime 50 province italiane². In entrambi i casi tali investimenti rappresentano, nel territorio di riferimento, poco più dello zero per cento (0,001) del prodotto interno lordo. Praticamente: nulla. Fatta 100 la media nazionale, l'indicatore IDE/PIL assume a Palermo un valore di 4,3; il dato di Milano, in testa alla classifica, vale 392,3. E gli investimenti realizzati a Palermo, giova dirlo, sono legati in misura determinante all'iniziativa pubblica (legge 488/92 e l. r. 30/97) e le due iniziative realizzate (gli investimenti R&S di una compagnia multinazionale operante nel settore dell'elettronica e l'insediamento di un call center), oggi in crisi, hanno avuto effetti di *spillover* praticamente nulli sulla diffusione di conoscenze e l'incremento diretto e indiretto di produttività del sistema locale.

Auspicare dunque un incremento degli investimenti diretti esteri nell'area palermitana e nell'Isola è possibile, ma la loro proficua realizzabilità dipenderà soprattutto dal miglioramento delle condizioni di contesto, più che da pure e semplici politiche di incentivazione, per quanto specifiche e mirate queste possano essere; queste ultime, al contrario, ai fini dello sviluppo locale dovranno caratterizzarsi, sotto il profilo dell'offerta, in termini di attenta selezione qualitativa.

La componente pubblica della domanda

La domanda pubblica ha un ruolo di primo piano nel sostegno alla crescita. La spesa regionale oscilla strutturalmente intorno al 28% del PIL³ e appare in crescita nell'ultimo triennio⁴. Per il

² Dati Ufficio italiano cambi; cfr. Bronzini R., *Foreign Direct Investment and Agglomeration: Evidence From Italy*,

"Temi di discussione", Banca d'Italia, Servizio Studi, n. 526, Dicembre 2004

³ con una deviazione standard di 3.4 punti nel periodo 1994-2003.

⁴ Alla crescita della spesa regionale in termini assoluti si associa un aumento del suo peso dovuto al rallentamento del PIL nello stesso periodo.

76,8% si tratta di spesa di parte corrente (2003) e gran parte di essa (54%) è ascrivibile al comparto della sanità.

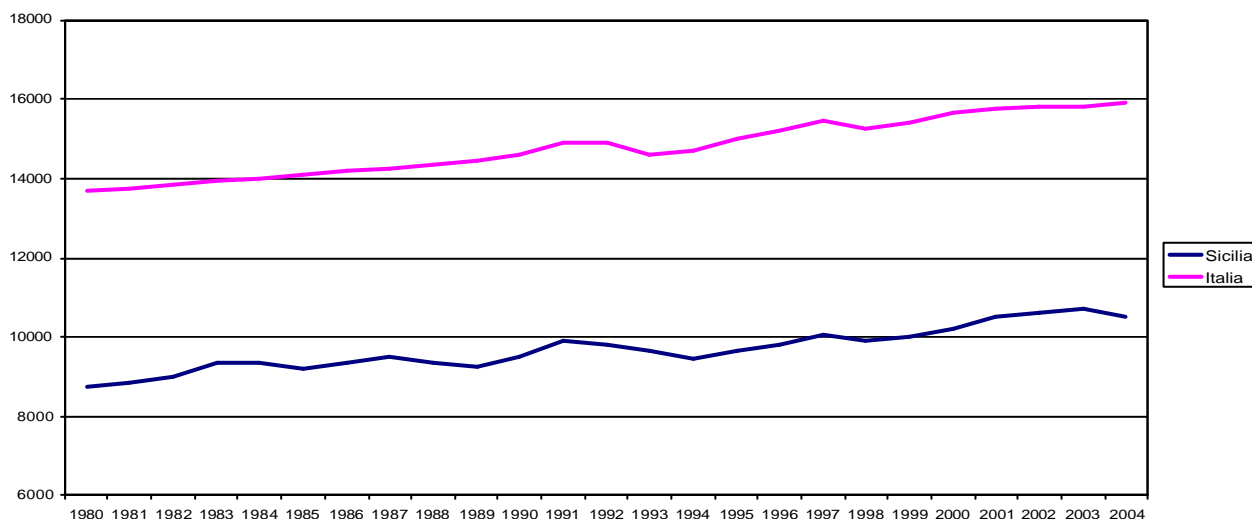
La spesa per programmi di sviluppo, in gran parte cofinanziata dal Governo nazionale e dall'Unione europea e costituita in larga misura da spesa in conto capitale, rappresenta nell'ultimo triennio quasi un terzo della spesa totale.

Regione Siciliana - Rendiconti 1994-2003 (milioni di euro)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Previsioni | | | | | | | | | | |
| Spesa per programmi di sviluppo | 2.635 | 2.808 | 4.137 | 4.409 | 4.041 | 4.153 | 3.290 | 6.800 | 6.906 | 7.186 |
| Spesa totale | 14.248 | 14.378 | 16.347 | 15.614 | 14.771 | 15.093 | 15.229 | 21.876 | 22.976 | 24.443 |
| incidenza % | 18,5 | 19,5 | 25,3 | 28,2 | 27,4 | 27,5 | 21,6 | 31,1 | 30,1 | 29,4 |

Benché la spesa della Pubblica Amministrazione assicuri un significativo sostegno al reddito e alla domanda aggregata e un contributo al benessere di ampie fasce della popolazione, benché assicuri consenso sociale e politico, il suo ammontare e la sua dinamica non sono sufficienti a ridurre il ritardo rispetto al resto del Paese. Misurato in termini di PIL pro capite, il processo di convergenza strutturale rispetto alle altre regioni appare pressoché fermo e lo stesso indicatore oscilla intorno al 65% della media nazionale, con uno scarto medio assoluto di poco più di un punto⁵ negli ultimi venticinque anni.

PIL pro capite a prezzi costanti, 1980-2004



Fonte: elaborazioni su dati Istat e ns. stime

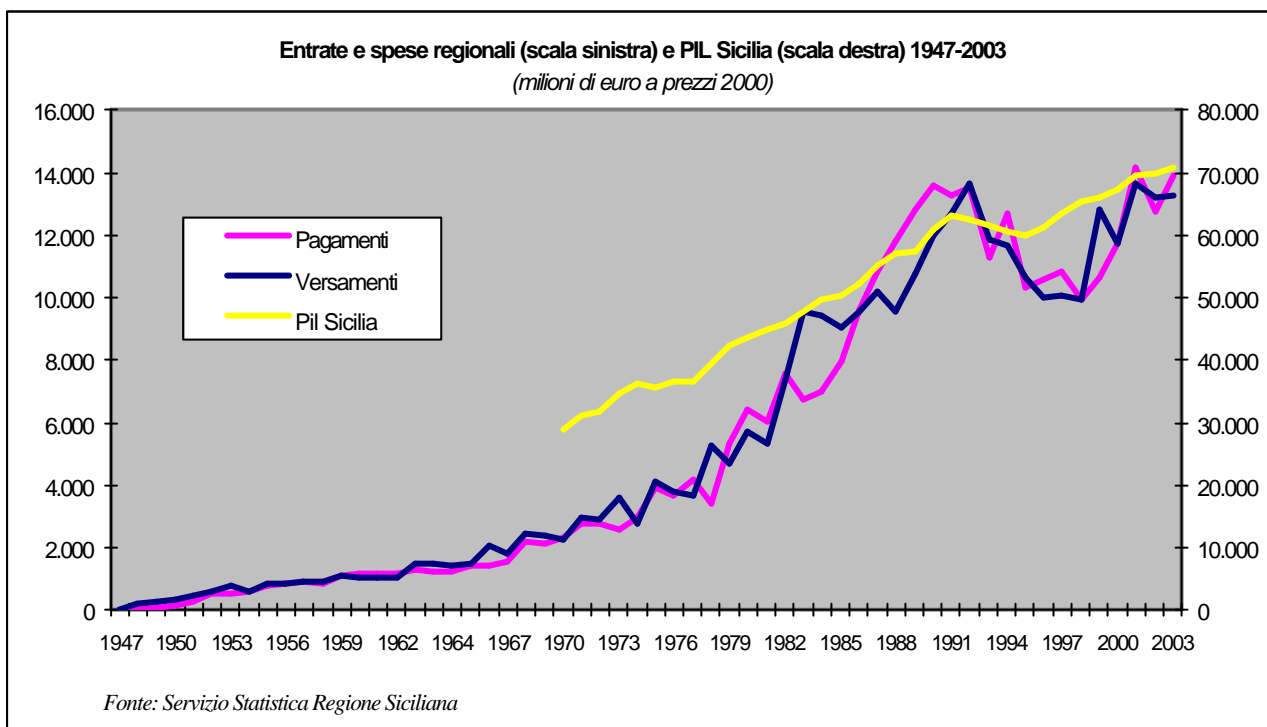
Da un punto di vista strettamente economico, la ragione per la quale il processo di convergenza si è fermato è, come si è detto, che la crescita della produttività è particolarmente lenta nell'Isola.

Al di là degli indicatori specifici, tuttavia, quello che a tutt'oggi è più grave è la sintesi di scarsa efficacia e scarsa produttività della spesa pubblica nel suo complesso: il confronto della sua dinamica di lungo periodo in rapporto a quella delle altre variabili economiche (occupazione, PIL,

⁵ Più esattamente 1.010334 punti.

reddito pro capite) evidenzia la sua scarsa influenza nei confronti di queste ultime: a partire dal biennio 1996-97, anzi, proprio in corrispondenza con la prima grande crisi finanziaria regionale, le variabili già citate hanno mantenuto o addirittura rafforzato il loro passo di crescita.

Si tratta di un segno evidente che da un punto di vista strutturale il sistema economico regionale è **virtualmente sano** e, al contrario di quanto comunemente si ritiene, sufficientemente indipendente o comunque in grado di emanciparsi in tempi relativamente brevi dai modelli dello sviluppo assistito.



La strada verso il recupero di margini di efficacia e di efficienza dell'azione pubblica appare dunque piuttosto ampia e praticabile, e a questo faremo riferimento nel trattare il tema delle possibili politiche di offerta, nelle quali la funzione pubblica assume un ruolo decisivo nel determinare le condizioni per la crescita della produttività del sistema regionale e locale.

Nel contesto produttivo descritto, in assenza di fenomeni migratori il mercato del lavoro deve necessariamente presentare uno squilibrio strutturale tra domanda e offerta di manodopera.

I processi scolastici e formativi sono inadeguati rispetto alle qualifiche richieste dal mercato locale, o perché di scarsa qualità o perché *quantitativamente* o *qualitativamente* in eccesso rispetto alle capacità di assorbimento del sistema produttivo. Esiste, infatti, abbondanza di manodopera *non sufficientemente* qualificata e, allo stesso tempo, abbondanza di manodopera *eccessivamente* qualificata rispetto alle possibilità offerte dal territorio.

Studi recenti dimostrano che in Sicilia i coefficienti più bassi di scolarizzazione e le maggiori sacche di disoccupazione caratterizzano fortemente le periferie urbane dei centri maggiori, con conseguenze a volte drammatiche in termini di povertà, di esclusione sociale e di criminalità. Sotto il profilo economico si tratta di risorse umane drammaticamente sottoutilizzate, che rappresentano un vasto bacino di valore, potenzialmente molto ricco.

I problemi posti da un insufficiente o inadeguato grado di scolarizzazione e formazione non vengono evidentemente risolti dalle politiche fin qui attuate a livello regionale e locale, sia nelle

iniziative di supporto alla scuola dell'obbligo, sia nel campo della formazione professionale. Tranne rari casi quest'ultima ha prodotto, fino ad oggi, soltanto l'occupazione artificiale e impropria di alcune migliaia di formatori e il finanziamento di un gran numero di micro-iniziative con scarsi effetti sull'avanzamento culturale, tecnico e professionale dei giovani. E ha prodotto, di conseguenza, effetti scarsi o nulli sulla qualità e sulla crescita della produttività e della competitività dei sistemi locali interessati. La qualità delle risorse umane, in realtà, è la variabile fondamentale dei processi di crescita e ad essa va rivolta la maggiore attenzione.

Un ruolo particolare rivestono, in questo quadro, le politiche di *welfare*. I loro strumenti, indispensabili ai fini della compensazione del disagio sociale, devono fornire un'adeguata rete di protezione, specie nel caso della disoccupazione frizionale, e vanno maggiormente integrati con adeguati servizi pubblici di assistenza e di sostegno. Allo stesso tempo, tuttavia, è necessario evitare, nei casi possibili, di trasformare l'assistenza in vero e proprio sostegno permanente al reddito, alimentando aspettative che i bilanci pubblici sono sempre meno in grado di soddisfare.

Verso una politica dell'offerta.

Gli strumenti

La teoria economica della crescita assegna un ruolo determinante al risparmio aggregato, alla tecnologia e alle cosiddette risorse endogene. Queste ultime sono risorse prevalentemente immateriali, che presentano caratteristiche diverse e specifiche in ogni sistema territoriale.

Della limitata capacità del sistema regionale di dotarsi e di fruire delle necessarie risorse finanziarie abbiamo detto. Esistono, tuttavia, ampi margini di discrezionalità, nel comportamento di famiglie e imprese, a sostegno di possibili processi di investimento produttivo, piuttosto che finanziario. Tali comportamenti dipendono dal clima di fiducia e dalle aspettative, e a loro volta afferiscono alla sintesi di comportamenti virtuosi della quale diremo più avanti.

Studi recenti in tema di sviluppo regionale focalizzano l'attenzione sul cosiddetto paradigma delle tre "t": technology, talent and tolerance: tecnologia, talento e tolleranza.

Le tecnologie standard sono accessibili senza particolari difficoltà, il problema è semmai il loro sviluppo in chiave di specificità territoriali; il talento in Sicilia è una risorsa apparentemente abbondante e a buon mercato; la tolleranza è tutt'altro che assente, anzi, in alcuni casi presenta aspetti perversi.

In tema di talento, una risorsa chiave per la crescita e la competitività territoriale, sintesi e contropartita di un favorevole clima sociale e istituzionale, è la creatività.

La creatività nell'economia di oggi è pervasiva e continua. E' un errore considerarla semplicemente fonte di innovazioni, produzioni o imprese per il mercato di massa, per quanto importanti queste possano essere. La creatività ha molti aspetti e molte dimensioni, e si presenta in molte forme, che si rinforzano a vicenda. La creatività richiede un ambiente sociale ed economico in grado di alimentarla nelle sue varie forme. Nei contesti sviluppati è diventata la materia prima più altamente premiata e apprezzata senza essere una vera e propria materia prima in senso tradizionale. La creatività offre prospettive e soluzioni nuove. Va pertanto favorita, sostenuta, incoraggiata, premiata attraverso opportune politiche di valorizzazione del merito; ad essa va riservato molto più spazio di quanto adesso non avvenga. Esiste una generazione di tecnici, di laureati, di architetti, ingegneri, arredatori, matematici, fisici, insegnanti, medici, storici, comunicatori, tra i 25 e i 35 anni di età,

destinati all'attesa o all'emigrazione ed esiste un'esigenza collettiva di spazi di ozio creativo, di tempo libero, di svago, di aggregazione e di convivenza creativa, in chiave ormai postindustriale.

La creatività è uno strumento fondamentale per la crescita e lo sviluppo. L'altro strumento essenziale per la crescita è quello che dovrebbe costituire l'elemento di fondo del sistema: una sintesi di comportamenti virtuosi, pubblici e privati. Associata a un sistema di regole e sanzioni condivise, tale sintesi costituisce allo stesso tempo la preconditione e l'ossatura di un rapido ed equilibrato percorso di sviluppo, evitando lo spreco indecente di intelligenze che rimangono attualmente inutilizzate.

L'ambiente e lo sviluppo locale

L'ambiente ha un ruolo fondamentale nei processi di sviluppo locale: rappresenta, allo stesso tempo, un vincolo e una risorsa.

Rappresenta un vincolo perché ogni processo di crescita e di sviluppo economico non può ormai prescindere dalla nozione di sostenibilità ambientale e rappresenta un vincolo perché proprio all'ambiente, inteso in senso naturale e paesaggistico, ma anche storico, culturale, umano e sociale sono legate le risorse per lo sviluppo locale.

Rappresenta uno strumento fondamentale per la crescita e lo sviluppo perché proprio puntando sulla valorizzazione delle risorse locali, nel pieno rispetto dei vincoli esistenti, è possibile realizzare un sano ed equilibrato percorso di crescita economica, in una corretta competizione con altri sistemi territoriali, con la maggiore attenzione alla qualità della vita.

La teoria economica ha tradizionalmente considerato il territorio come fonte e riserva di valore in senso produttivo per la sua possibilità di fornire materie prime minerali, energetiche, agricole e forze di lavoro per il processo industriale, riservando poi ad alcune aree l'ingrato compito di accogliere i rifiuti e i detriti della stessa civiltà industriale.

Oggi la crisi dell'industria, la società dei servizi, i limiti posti dalla non riproducibilità di molte risorse naturali impongono un approccio diverso.

La valorizzazione delle risorse ambientali, intese nel senso esteso che stiamo loro attribuendo, diviene elemento fondante di una strategia di sviluppo territoriale completamente diversa, volta innanzi tutto a soddisfare esigenze di carattere **qualitativo**, più che quantitativo.

Tale strategia deve prevedere processi di maggiore o minore riqualificazione del territorio, in ragione del diverso grado di antropizzazione del territorio stesso e dell'entità degli eventuali danni prodotti dal mancato rispetto della sua vocazione.

E' una strategia basata su nuovi prodotti e nuovi modi di produrre: in un contesto di prezzi crescenti, come quello attuale, il settore agricolo e l'industria alimentare possono orientarsi con relativa facilità verso produzioni di qualità e di eccellenza, il tessuto industriale in crisi può tentare di riconvertirsi verso settori e comparti a domanda crescente, il settore dei servizi può e deve operare un deciso salto di qualità.

In quest'ambito assumono un rilievo particolare le tecnologie per il risparmio energetico e la produzione di energia da fonti rinnovabili, lo smaltimento, la depurazione e l'eventuale riutilizzo delle acque reflue e dei cascami industriali, così come un ruolo strategico assume lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, attualmente destinati alla cosiddetta termovalorizzazione senza tener conto dell'economicità, della redditività e del minore impatto ambientale di sistemi alternativi come la raccolta differenziata e il compostaggio, praticabili ed efficaci soprattutto nei centri minori.

Relativamente al settore terziario, un ruolo strategico può essere assegnato al comparto del turismo. La salvaguardia dei valori ambientali, intesi in senso paesaggistico, storico e culturale può infatti creare e attirare nuova ricchezza, oltre che migliorare la qualità della vita per i residenti. Gli strumenti per questa strategia esistono, ma nulla impedisce di immaginarne di nuovi e di più potenti.

Le città

Considerazioni analoghe valgono per gli agglomerati urbani di maggiori dimensioni e per le città.

La crescita della produttività nei sistemi urbani è legata alle risorse presenti sul territorio e alla loro qualità. E' necessario trasformare, anche in questo caso, i vincoli in risorse, con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita a livello di sistema.

Nell'esperienza europea le città sono entità storicamente e culturalmente stratificate, nelle quali nuove esperienze si aggiungono e si affiancano alle precedenti senza sostituirle. Si tratta spesso di patrimoni edilizi e urbanistici di inestimabile valore, che tuttavia in molti casi presentano grossi problemi di congestione, inquinamento, viabilità, igiene e degrado delle periferie. Sempre in tema di risorse, inoltre, da un punto di vista sociale le persone in cerca di occupazione sono un enorme potenziale inespresso e il loro numero è massimo proprio nelle città.

Esistono dunque ampi margini perché una sintesi di comportamenti virtuosi, pubblici e privati, possa produrre effetti benefici sul territorio. Competenza primaria delle amministrazioni locali è quella di definire il contesto di regole e sanzioni nell'ambito delle quali l'iniziativa può svilupparsi.

In un'ottica di sviluppo e con una speciale attenzione alla qualità della vita andranno innanzi tutto definiti obiettivi, metodi e tempi per la riqualificazione e la ristrutturazione urbana, con particolare riguardo ai centri storici, ai piani per la mobilità e i trasporti, per lo sviluppo dei servizi di pubblica utilità, l'igiene e lo smaltimento dei rifiuti.

Richiamando il paradigma delle tre "t" (tecnologia, talento e tolleranza), ampi spazi andranno lasciati alla circolazione delle idee, alla cultura, alla progettazione creativa, favorendo a livello locale le proposte di quest'ultima rispetto all'insediamento di iniziative produttive e commerciali provenienti dall'esterno, che sfruttano le risorse del territorio al livello più basso e senza effetti diffusi o propulsivi per il futuro. Sotto questo profilo molto ancora può essere fatto, a livello regionale e comunale, per favorire comportamenti correttamente competitivi tra iniziative economiche, produttive o commerciali che siano, assicurando loro parità di condizioni di partenza, di insediamento e di espansione, ben al di là degli attuali schemi di concorrenza monopolistica, e dunque di rendita, che avvantaggiano soltanto i gruppi d'interesse che ne sono beneficiari nei confronti del resto della collettività.

Grandi sfide e grandi opportunità di sviluppo, infine, sono poste dai problemi del traffico nei maggiori centri urbani: problemi di trasporto, di congestione, di inquinamento che non possono essere risolti semplicemente con la creazione di nuovi parcheggi, ma che richiedono, per il bene di tutti, scelte coraggiose e creative.

Il ruolo delle istituzioni

Nel contesto descritto, caratterizzato dalla limitata disponibilità di risorse finanziarie da destinare alla crescita, assume un ruolo determinante quella che abbiamo definito una sintesi di comportamenti virtuosi da parte dei singoli e, soprattutto, delle istituzioni. Il riferimento è alle istituzioni pubbliche e a quelle private, formali o informali che siano: Pubblica Amministrazione, partiti, sindacati, associazioni di categoria, gruppi di interesse. In un contesto di regole e sanzioni condivise, il concorso mediato di comportamenti virtuosi in sana competizione fra loro può alimentare la dinamica sociale ed economica con effetti diretti rapidi ed evidenti.

La recente esperienza della programmazione negoziata è stata particolarmente preziosa in questo senso, evidenziando come la stessa prassi negoziale possa costituire un notevole punto di forza nei processi di sviluppo sostenibile, ma anche l'ampio e persistente deficit progettuale che, a fronte di tanti ritardi strutturali, ancora caratterizza il territorio regionale.

Mancano i progetti, ma non solo in termini di progettazione esecutiva, quanto piuttosto nei termini di una visione di lungo periodo, ad ampio raggio e di lungo respiro, del futuro del territorio. Manca una definizione degli obiettivi *ex ante* che in termini qualitativi rappresenti, in una visione integrata a livello regionale e di intero Mezzogiorno, il quadro programmatico di riferimento dell'azione locale, tale da evitare inutili duplicazioni, sovrapposizioni e conflitti su risorse limitate delle quali è indispensabile massimizzare l'efficienza.

Nell'ambito delle politiche di offerta la Pubblica Amministrazione presenta, in questo senso, un enorme potenziale ancora inespresso. Può infatti fornire direttamente servizi ad alto valore aggiunto, aumentando la produttività del sistema, e può agire indirettamente sulle condizioni di fondo per lo sviluppo, garantendo quell'assetto istituzionale di regole e sanzioni che altrove, come nel caso della Spagna, dell'Irlanda e della Grecia, ha stimolato un sano, equilibrato e rapido percorso di crescita.

Uno strumento efficace per l'incremento di efficienza della Pubblica Amministrazione può essere, al pari di quanto avviene nel settore privato, un uso accorto della mobilità orizzontale, specie se associata a meccanismi premianti (ad esempio in termini di flessibilità oraria o di *fringe benefits*, se non di progressioni verticali di carriera, quando i meriti individuali lo consentano).

Il mito delle infrastrutture

Sempre nell'ambito dell'azione pubblica, un ruolo particolare è da sempre tradizionalmente attribuito all'investimento infrastrutturale.

Con la notevole eccezione della rete stradale, la provincia di Palermo e la Sicilia presentano indicatori fisici di dotazione infrastrutturale sensibilmente inferiori alla media nazionale. Questo tuttavia non significa che sia necessario insistere con una politica espansiva nel campo delle opere pubbliche; al contrario, il territorio abbonda di opere che hanno richiesto ingenti finanziamenti e hanno prodotto effetti limitati sulla produttività del sistema, perché realizzate in tempi molto lunghi (opere stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, commerciali) o perché sovra o sottodimensionate rispetto alle esigenze della popolazione servita o perché sussistono grossi problemi di gestione o di manutenzione (strutture idriche, sanitarie, sportive).

La realizzazione di infrastrutture e impianti ha fin qui seguito, troppo spesso, la logica delle politiche di domanda, accrescendo il valore aggiunto locale principalmente per effetto della stessa realizzazione delle opere da parte di imprese di costruzione.

Considerazioni analoghe valgono per le infrastrutture sociali, e in primo luogo quelle sanitarie e scolastiche, deputate all'offerta di servizi che - pur in presenza di significative eccezioni - risultano

ampiamente deficitari in rapporto all'entità della spesa loro destinata e nel confronto con altre realtà italiane ed europee.

Proponiamo dunque, con le risorse disponibili, una politica di attenta riqualificazione in senso produttivo della dotazione infrastrutturale – economica e sociale - e dei servizi connessi, da realizzarsi sul territorio attraverso strumenti negoziali di concertazione che adeguino il rendimento delle opere ai bisogni effettivi della popolazione servita. In un'ottica di sviluppo, nuove opere potranno riguardare il recupero, la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio ambientale, storico, artistico e culturale, ma non vanno esclusi, in sinergia con il settore privato, interventi nel campo delle nuove tecnologie.

Il Dipartimento Economia e sviluppo

Due parole, infine, sull'operatività del Dipartimento di Economia e sviluppo.

Coerentemente con l'idea di quadro istituzionale che abbiamo proposto, il Dipartimento è pronto ad accogliere proposte, segnalazioni, suggerimenti, collaborazioni e a rendere un analogo servizio a chi, dalle Sezioni alle Amministrazioni locali, vorrà farne richiesta.

Il dialogo con gli Enti locali è indispensabile per individuare le istanze del territorio, gli obiettivi specifici e le priorità nell'ambito del metodo delineato.

Palermo, aprile 2005

Adam Asmundo

Appendice dati

Tav. A1 - Valore aggiunto ai prezzi base – Sicilia 2002

miliardi di euro costanti 1995

| ATTIVITA' ECONOMICHE | 2002 | comp.% | coeff.spec.* |
|---|-----------------|--------------|--------------|
| Agricoltura, silvicoltura e pesca | 2.157,8 | 3,8 | 130,3 |
| Agricoltura, caccia e silvicoltura | 2.094,0 | 3,7 | 130,6 |
| Pesca, piscicoltura e servizi connessi | 63,8 | 0,1 | 123,3 |
| Industria | 9.802,3 | 17,4 | 61,5 |
| Industria in senso stretto | 6.516,0 | 11,6 | 49,9 |
| Estrazione di minerali | 103,7 | 0,2 | 49,2 |
| Industria manifatturiera | 4.861,6 | 8,6 | 42,2 |
| - Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco | 850,6 | 1,5 | 73,1 |
| - Industrie tessili e dell'abbigliamento | 138,6 | 0,2 | 12,0 |
| - Industrie conciarie, fabbricazione di prodotti in cuoio, pelle e similari | 9,7 | 0,0 | 3,6 |
| - Fabbr. della pasta-carta, della carta e dei prodotti di carta; stampa ed editoria | 200,6 | 0,4 | 25,2 |
| - Cokerie, raffinerie, chimiche, farmaceutiche | 1.293,3 | 2,3 | 111,8 |
| - Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi | 499,6 | 0,9 | 64,5 |
| - Produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo | 481,5 | 0,9 | 28,8 |
| - Fabbr. di macchine ed apparecchi meccanici, elettrici ed ottici; mezzi di trasporto | 815,2 | 1,4 | 26,4 |
| - Industria del legno, della gomma, della plastica e altre manifatturiere | 572,5 | 1,0 | 39,6 |
| Produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas, di vapore e acqua | 1.550,8 | 2,8 | 116,6 |
| Costruzioni | 3.286,3 | 5,8 | 114,0 |
| Servizi | 44.409,3 | 78,8 | 114,6 |
| Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni | 13.728,4 | 24,4 | 96,3 |
| Commercio all'ingrosso e al dettaglio; rip. autoveicoli, motocicli ed altro | 7.194,8 | 12,8 | 93,7 |
| Alberghi e ristoranti | 1.713,6 | 3,0 | 87,5 |
| Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni | 4.820,0 | 8,6 | 104,2 |
| Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immob. ed imprenditoriali | 15.099,7 | 26,8 | 106,5 |
| Intermediazione monetaria e finanziaria | 2.560,0 | 4,5 | 73,7 |
| Att. immob., noleggio, informatica, ricerca, altre attività prof. ed imprenditoriali | 12.539,7 | 22,2 | 117,1 |
| Altre attività di servizi | 15.581,2 | 27,6 | 151,0 |
| Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria | 5.164,1 | 9,2 | 183,8 |
| Istruzione | 4.156,8 | 7,4 | 171,2 |
| Sanità e altri servizi sociali | 3.886,6 | 6,9 | 145,7 |
| Altri servizi pubblici, sociali e personali | 2.068,0 | 3,7 | 104,3 |
| Servizi domestici presso famiglie e convivenze | 305,6 | 0,5 | 70,9 |
| Valore aggiunto ai prezzi base (al lordo SIFIM) | 56.369,3 | 100,0 | |

*coefficienti di specializzazione settoriale: Italia=100

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Tav. A2 - Produttività del lavoro – Sicilia e Italia, 2002

Valore aggiunto per Unità di lavoro standard, a prezzi costanti 1995

| Attività economiche | Sicilia | Italia | Sic/Ita, % |
|--|-------------|-------------|--------------|
| Agricoltura, silvicoltura e pesca | 14,3 | 21,8 | 65,6 |
| Agricoltura, caccia e silvicoltura | 15,2 | 22,1 | 69,0 |
| Pesca, piscicoltura e servizi connessi | 4,8 | 16,2 | 29,8 |
| Industria | 35,7 | 40,0 | 89,1 |
| Industria in senso stretto | 39,8 | 43,3 | 91,7 |
| Estrazione di minerali | 43,2 | 89,2 | 48,4 |
| Industria manifatturiera | 32,1 | 39,5 | 81,2 |
| - Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco | 28,3 | 41,2 | 68,6 |
| - Industrie tessili e dell'abbigliamento | 18,2 | 29,8 | 61,2 |
| - Industrie conciarie, fabbricazione di prodotti in cuoio, pelle e similari | 13,9 | 23,7 | 58,6 |
| - Fabbricazione della pasta-carta, della carta e dei prodotti di carta; stampa ed editoria | 27,9 | 45,9 | 60,7 |
| - Cokerie, raffinerie, chimiche, farmaceutiche | 99,5 | 78,1 | 127,4 |
| - Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi | 25,8 | 38,3 | 67,2 |
| - Produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo | 24,0 | 37,6 | 63,7 |
| - Fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici, elettrici ed ottici; mezzi di trasporto | 26,6 | 41,0 | 65,0 |
| - Industria del legno, della gomma, della plastica e altre manifatturiere | 25,2 | 35,4 | 71,1 |
| Produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas, di vapore e acqua | 153,5 | 173,6 | 88,4 |
| Costruzioni | 29,6 | 29,8 | 99,6 |
| Servizi | 40,4 | 42,5 | 95,2 |
| Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni | 34,7 | 38,5 | 90,2 |
| Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa | 29,9 | 36,6 | 81,8 |
| Alberghi e ristoranti | 31,0 | 26,0 | 119,0 |
| Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni | 48,5 | 54,2 | 89,5 |
| Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari ed imprenditoriali | 73,9 | 75,8 | 97,5 |
| Intermediazione monetaria e finanziaria | 83,7 | 95,7 | 87,5 |
| Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali | 72,2 | 71,1 | 101,7 |
| Altre attività di servizi | 31,2 | 29,0 | 107,4 |
| Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria | 37,5 | 35,5 | 105,9 |
| Istruzione | 27,9 | 26,2 | 106,5 |
| Sanità e altri servizi sociali | 36,4 | 34,7 | 105,1 |
| Altri servizi pubblici, sociali e personali | 27,5 | 32,4 | 84,7 |
| Servizi domestici presso famiglie e convivenze | 7,9 | 9,6 | 82,5 |
| Totale | 37,0 | 40,6 | 91,1 |

Fonte: elaborazioni su dati Istat