

LA PUGLIA INCONTRA LA POLITICA DI COESIONE EUROPEA FONDI STRUTTURALI 2007 - 2013

RELAZIONE INTRODUTTIVA

**ANTONIO GENNARI
VICE DIRETTORE GENERALE ANCE**

OTRANTO – 13 OTTOBRE 2006

L'Europa è cambiata molto dal 1999, anno d'inizio dell'ultimo ciclo dei Fondi Strutturali.

Non siamo più 15 Stati Membri ma 25 e, con ogni probabilità, diventeremo 27 con l'ingresso di Bulgaria e Romania dal 1° gennaio 2007.

Il risultato più immediato è sotto gli occhi di tutti: il reddito medio dell'Unione è diminuito, in quanto i nuovi Paesi sono ad un livello di sviluppo inferiore rispetto ai Mezzogiorni d'Europa.

Un'altra grande differenza rispetto a 7 anni fa è data dai progressi di due Paesi, Irlanda e Spagna, grazie proprio a un efficiente utilizzo dei Fondi Strutturali.

L'Irlanda è uscita dal Fondo di Coesione e nel prossimo ciclo non avrà nessuna regione nell'Obiettivo Convergenza, l'ex Obiettivo 1.

La Spagna, nella prossima programmazione, sarà in phasing out del Fondo di Coesione e l'affermazione del Governo iberico, che fino a qualche tempo fa avrebbe fatto sorridere, di voler entrare entro 4 anni nel G8, magari a spese proprio dell'Italia, non è certo da considerarsi infondata.

E da noi, in Italia, che cosa è successo?

Alla fine della programmazione 2000-2006 delle 6 regioni ricomprese nell'ex obiettivo 1, quattro sono ancora lì: Campania, Calabria, Puglia e Sicilia. Un'altra, la Sardegna, è uscita solo a causa dell'effetto statistico.

Evidentemente, qualcosa non ha funzionato.

Le dinamiche di sviluppo del Sud e il ruolo del settore delle costruzioni

Due anni fa, in occasione di un altro evento organizzato proprio qui ad Otranto, mi trovavo a commentare dati che vedevano il Mezzogiorno crescere ad un ritmo superiore rispetto al resto del Paese, e cresceva anche la speranza che si trattasse di una inversione di tendenza duratura nel tempo.

La differenza registrata dalla Svimez nel periodo 1996-2002, sebbene esigua (+1,8% medio annuo Pil Mezzogiorno; +1,6% medio annuo Pil Centro-Nord), è andata, invece, scomparendo nel triennio 2002-2005 e la crescita del Mezzogiorno si è allineata sui livelli del Centro-Nord (circa 0,5% medio annuo), di certo non sufficienti a colmare il divario nello sviluppo.

Sono stati anni di scarsa crescita per tutto il Paese ma, in questo contesto, il settore delle costruzioni ha continuato a creare ricchezza, confermando il ruolo importante e strategico di tenuta dell'economia italiana: basti pensare che gli investimenti in costruzioni, nel 2005, hanno rappresentato il 9,7% del Pil e il 47,2% degli investimenti fissi del Paese.

Anche in Puglia il settore delle costruzioni ha avuto un ruolo importante per l'economia della regione: gli investimenti in costruzioni, secondo stime

Ance, sono stati pari, nel 2005, a circa 6.600 milioni di euro e hanno rappresentato il 9,8% del Pil regionale.

Determinante il ruolo del settore delle costruzioni nella tenuta dell'occupazione: in Puglia, lavorano nelle costruzioni circa 122.000 persone che costituiscono il 36,3% degli occupati dell'industria ed il 9,9% degli occupati in tutti i settori economici. Negli ultimi 7 anni, gli addetti delle costruzioni sono cresciuti del 60,3% contro un incremento dell'occupazione complessiva regionale del 3,5%.

Un risultato significativo, che non trova riscontro in nessun altro settore di attività economica: l'industria in senso stretto, ad esempio ha fatto registrare una diminuzione dell'1,6% degli occupati e l'agricoltura ha perso il 25,5% degli addetti, contro una crescita del 4,9% del terziario.

Il settore delle costruzioni, in questi anni di “non sviluppo”, ha svolto, quindi, un importante sostegno dell'economia della regione Puglia, ma ***molti sono ancora gli ostacoli all'avvio del processo di crescita.***

Un dato significativo è quello relativo alla ***dotazione infrastrutturale della Puglia***, espressa come media di una serie di indicatori relativi a infrastrutture economiche e sociali, inferiore alla media nazionale del 21%.

Passando ad esaminare in dettaglio le singole componenti dell'indice, la Puglia presenta, ad esempio, forti ***carenze di accessibilità***: la rete stradale risulta inferiore di quasi il 30% alla dotazione della media nazionale, e le strutture aeroportuali registrano un indice inferiore addirittura del 56%.

La programmazione del nuovo ciclo di Fondi strutturali, con molta probabilità l'ultima per l'Italia, impone ai decisori pubblici di individuare e utilizzare le leve di politica economica più efficaci per elevare il livello di

competitività e la capacità attrattiva di questa Regione e dell'intero Mezzogiorno così da potere creare i presupposti per un processo di crescita duraturo e sostenibile.

La fine dell'intervento straordinario ha visto consolidarsi nuove idee di sviluppo del Mezzogiorno, fondate in gran parte sulla valorizzazione delle risorse presenti nel territorio, attraverso una crescita di tipo endogeno.

In questa impostazione, appare chiara l'importanza di fondare le azioni non solo sull'aumento diretto del reddito, quanto piuttosto sugli effetti positivi che può determinare il miglioramento del contesto ambientale.

A nostro avviso, il governo del territorio è l'unica leva davvero efficace e saldamente in mano ai policy makers.

E governo del territorio vuol dire investire nelle infrastrutture per la competitività, nella trasformazione e rinnovamento delle città e nella valorizzazione dei siti turistici e culturali.

Ora vorrei soffermarmi brevemente su questi tre fattori di sviluppo.

PRIMO FATTORE - Le infrastrutture per la competitività

Poter disporre di infrastrutture efficienti, che garantiscano una mobilità delle merci e delle persone in tempi rapidi, di una logistica che consenta di abbassare al massimo i costi per le aziende di sicuro avrà effetti diretti sulla competitività di ogni regione.

Reti ferroviarie, porti, aeroporti, reti idriche, infrastrutture ambientali e quelle energetiche, assumono rilievo e capacità di incidere sullo sviluppo solo se programmati, realizzati e gestiti in un'ottica di integrazione territoriale che premi lo sviluppo armonico e ordinato del territorio e superi

la concezione, antica e perdente, dell'intervento spot, dell'infrastruttura singola a livello locale o regionale.

Perseguire ***politiche dell'offerta*** di reti e servizi, materiali e immateriali, tendenti a migliorarne la qualità è uno dei capisaldi della politica di coesione comunitaria.

Solo così è possibile aumentare il livello del benessere dei cittadini, delle imprese e dei territori.

Investimenti in questi settori consentiranno un ***miglioramento dell'accessibilità territoriale***, fattore strategico che influirà in maniera determinante sull'attrattività del territorio.

Per la Puglia questo discorso è ancora più importante, visto il ruolo a cui può aspirare nella futura area di libero scambio Euro-Mediterranea.

SECONDO FATTORE - La trasformazione ed il rinnovamento delle città

Molti ritengono che tra le cause della mancata crescita del Mezzogiorno vi sia il mancato il “dialogo” tra le azioni disperse sul territorio e le aree urbane.

Occorre per questo volgere l'attenzione al progressivo riconoscimento dell'importanza delle economie urbane, della capacità, cioè, da parte delle città, attraverso l'attivazione di funzioni strategiche, di accendere la scintilla per l'avvio di un processo di sviluppo.

Per raggiungere tale obiettivo è necessario attuare politiche urbane in grado di mantenere vitale e competitivo il tessuto metropolitano e dare risposte alle esigenze di migliore qualità della vita, di giustizia sociale, di rispetto per l'ambiente, perché le città possano ristrutturarsi al loro interno e riuscire a sviluppare una molteplicità di funzioni.

La questione urbana rappresenta nel Mezzogiorno una questione cardine.

Molte delle periferie delle città meridionali, forse più di quanto non accada al Centro-Nord, si trovano in un completo stato di abbandono e di degrado urbano e sociale, espressioni di emarginazione sociale e marginalità urbana, dove lo stato di deficienza degli insediamenti abitativi si affianca alla totale assenza di servizi sociali e di collegamenti

I “non quartieri”, senza alternative di sbocchi sociali e culturali, costituiscono una fonte di disagio e di sofferenza, e rappresentano l'origine di comportamenti a rischio che spesso sfociano in fenomeni veri e propri di criminalità organizzata.

Eppure la sicurezza, la legalità sono condizione indispensabile per lo sviluppo economico e proprio una diversa organizzazione degli spazi delle città può agire come deterrente al prodursi di azioni criminali, impedendo che si instaurino condizioni di degrado e facendo leva su un rinnovato senso di appartenenza.

Le città possono svolgere un ruolo significativo per lo sviluppo e per fare questo devono diventare poli di attrazione della classe creativa, che proprio in una dimensione urbana, ricca di cultura, stimoli ed opportunità, ritrova il proprio habitat.

Le città del Mezzogiorno devono realizzare interventi proprio con ***l'obiettivo di attrarre, o trattenere, giovani talenti***, in quanto rappresentano il potenziale creativo di una società.

Quello della “giovinezza del Mezzogiorno” è un tema importante, indicativo del potenziale di crescita che può sprigionare la più elevata presenza di

giovani: nel Mezzogiorno la popolazione compresa tra 0 e 34 anni è pari al 43%, mentre nel Centro Nord si attesta al 36,5%.

A questo si associa, però, un dato preoccupante, la ripresa, a partire dalla seconda metà degli anni '90, del fenomeno migratorio interno, dal Sud verso le aree del Centro Nord, con un prevalente coinvolgimento della componente giovanile compresa in età tra i 20 e i 30 anni e più scolarizzata.

Dati Svimez, relativi al 2003, mostrano che circa la metà (48,8%) delle persone che si sono trasferite ha un titolo di studio medio alto.

Si assiste, dunque, ad una fuga dalle aree meridionali, ***la forza creativa si sposta per mancanza di opportunità.***

La partita si gioca, dunque, sull'attrattività, per vivere e lavorare, delle città meridionali, così da trattenere i «giovani creativi».

Per questo è necessario individuare le funzioni cardine sulle quali fare sviluppo, e adattare spazi e luoghi perché ciò si realizzi.

La competitività dei sistemi urbani è, infatti, legata ad una molteplicità di funzioni, quali l'accessibilità, la mobilità, la sicurezza, i servizi efficienti, l'attrattività, la concentrazione di attività internazionali e direzionali, la qualità del patrimonio storico-artistico, un efficiente sistema di istruzione, la qualità del costruito, lo svolgimento di eventi, la qualità delle relazioni che vi si svolgono.

Accanto all'intervento "simbolo" di una città, occorre diffondere qualità edilizia sul territorio, progettando e realizzando una nuova distribuzione dello spazio urbano.

L'Ance sta seguendo con attenzione le esperienze regionali in tema di riqualificazione urbana. La Puglia, dal nostro monitoraggio, sembra essere

la regione più dinamica in questo campo, visto che è una delle poche realtà che sta investendo fondi nel recupero delle periferie grazie al recente bando di gara "Programmi Integrati di Riqualificazione delle Periferie (PIRP).

Importanti ci sembrano anche le disposizioni contenute nella Finanziaria 2007 relativa alle "zone franche urbane", un programma di interventi mirati a finanziare il recupero urbano di aree particolarmente degradate delle città del Mezzogiorno.

Desta preoccupazione lo stato di avanzamento dell'asse città del QCS 2000-2006; a due anni dal termine, le risorse impegnate sono ferme al 63,2%, mentre la spesa si attesta al 38,2%. La speranza è che in quest'ultimo periodo si possa avere una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse disponibili.

TERZO FATTORE - Le strategie per il rilancio del turismo

La valorizzazione delle risorse naturali e del patrimonio artistico-culturale può costituire un'altra risorsa strategica per il Mezzogiorno, perché può far diventare il Sud una meta di primo piano nel mercato turistico internazionale.

Oggi, purtroppo, il peso del Mezzogiorno è molto limitato.

Secondo una recente ricerca Svimez, dei 240 milioni di turisti stranieri che hanno visitato il Mediterraneo nel 2003, solo il 3% circa si è recato nel Meridione. E la maggior parte di questi arrivi si è concentrata nel Golfo di Napoli, in Sicilia nelle zone di Palermo e Taormina ed, in misura minore, in Sardegna.

Nonostante le indubbie potenzialità, il sistema turistico meridionale mostra evidenti limiti dovuti ad una elevata frammentazione dell'offerta ed alla mancanza di logiche industriali orientate al mercato.

Per esempio, un aspetto comune a tutta Italia, ma che al Sud si acuisce ancor di più, è la presenza di un'offerta molto parcellizzata, in cui è ancora insufficiente la presenza delle catene alberghiere.

Nel nostro Paese il loro peso è del 4,4% a fronte del 18% della Spagna, del 25% della Francia e del 70% degli Stati Uniti. Dei 265 esercizi appartenenti a catene alberghiere, solo il 26,8% è localizzato nel Sud mentre più della metà è ubicato al Nord (Fonte AICA).

Di fronte ad una domanda che ha aumentato le proprie esigenze, l'offerta turistica deve innovarsi profondamente, attraverso ***una visione complessiva delle potenzialità del contesto territoriale***, nel quale valorizzare i siti turistici in una logica di sistema industriale integrato.

Occorre creare un sistema turistico, capace di stringere accordi con tour operator internazionali, destagionalizzare le presenze, promuovere l'immagine delle regioni del Mezzogiorno.

Gli interventi in campo turistico avranno il massimo dell'efficacia, a mio avviso, se verranno rispettate due condizioni.

1) Inserire il sito d'interesse turistico – culturale nel contesto territoriale. Per essere efficace, infatti, l'intervento deve valorizzare i siti d'interesse turistico collocandoli nel più ampio contesto territoriale, predisponendo le infrastrutture di trasporto e di comunicazione necessarie per l'accesso alle strutture, quelle da destinare alla produzione e vendita dei servizi.

Si dovrà, inoltre, valorizzare i beni ambientali, le manifestazioni e i prodotti del territorio.

L'intervento, dunque, è in grado di attivare un circuito economico positivo a condizione che si leghi ad una strategia credibile ed articolata di promozione del territorio.

2) Fare rete, creare itinerari.

In Puglia, dove sono presenti molteplici borghi, città minori, occorre creare itinerari, circuiti d'interesse turistico così da suscitare una forte motivazione a visitare i luoghi.

In questo contesto, se le regioni del Mezzogiorno sviluppessero insieme strategie coordinate, sono convinto che i risultati sarebbero molto efficaci.

L'esperienza della Spagna è interessante perché probabilmente alcune delle strategie iberiche potrebbero dare ottimi risultati anche nel nostro Mezzogiorno, tanto più che le cinque regioni spagnole che si affacciano sul Mediterraneo sono nostri diretti competitor (buona parte della clientela - tedeschi, francesi ed inglesi - è infatti comune).

Gli spagnoli hanno puntato negli ultimi anni sul potenziamento delle linee ferroviarie ad alta velocità e, soprattutto, degli aeroporti, attenuando in tal modo lo svantaggio della perifericità geografica.

Per avere un'idea delle diverse dinamiche di crescita degli aeroporti della Spagna Mediterranea e del nostro Mezzogiorno, vi riporto alcuni dati: nel 2004 la somma del numero di passeggeri degli aeroporti delle otto regioni del Mezzogiorno (23.269.303 passeggeri) ha superato di poco il flusso di turisti atterrati a Palma de Majorca (20.375.561), ma si attesta a livelli inferiori a quelli del solo scalo di Barcellona (24.364.083).

Questi risultati si sono potuti raggiungere anche perché in Spagna è andato avanti il ***processo di liberalizzazione delle tratte aeree*** che ha

portato ad uno sviluppo molto sostenuto delle compagnie aeree low cost, specialmente nei collegamenti internazionali.

Eurocontrol, l'Organizzazione per la Sicurezza Aerea, ha calcolato che il 50% dei voli tra Regno Unito e Spagna è effettuato da compagnie low cost che rappresentano ormai il 10% circa del mercato europeo a basso costo.

L'effetto di questa liberalizzazione è che gli inglesi rappresentano ormai il 32,5% dei turisti stranieri nelle regioni della Spagna Meridionale.

La quota di mercato delle compagnie a basso costo che volano tra il Regno Unito e l'Italia è, invece, molto più esigua, pari al 3,6% del mercato, segno che il mercato degli slot nel nostro Paese è ancora poco liberalizzato.

Le strategie comunitarie vanno nella stessa direzione...

Nei documenti della Commissione sulla politica di coesione, specie per le regioni ricomprese nell'Obiettivo Convergenza, sono considerate molte delle tesi appena illustrate.

Vorrei solo ricordare che, per questo ciclo di Fondi Strutturali, l'Unione Europea è concentrata sul potenziamento della crescita economica, sull'aumento della competitività e dell'occupazione, facendo proprie le priorità contenute nella strategia di Lisbona.

Tre saranno le direttrici su cui ci si dovrà concentrare:

- rendere più attraenti le regioni e le città dell'Unione attraverso il miglioramento dell'accessibilità, garantendo la qualità ed il livello dei servizi e tutelando l'ambiente;
- promuovere l'innovazione, l'imprenditoria e lo sviluppo dell'economia della conoscenza mediante lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione;

- creare nuovi e migliori posti di lavoro attirando un maggior numero di persone verso il mercato del lavoro.

Per quanto riguarda il primo punto, quello più direttamente legato al governo del territorio, l'Unione raccomanda gli Stati Membri di varare politiche di investimento nelle infrastrutture materiali per migliorare l'accessibilità territoriale e di tenere in debito conto le città, in modo da favorire la coesione sociale ed aumentare la qualità della vita.

Tutte indicazioni coerenti con le linee di sviluppo del territorio sopra esposte.

Le criticità da non ripetere nella nuova programmazione

Prima di concludere, vorrei accennare brevemente all'esperienza della Puglia nell'ultimo ciclo della politica di coesione 2000-2006: al 30 giugno 2006, la Puglia ha impegnato il 69% delle risorse complessive del POR, mentre la spesa si attesta intorno al 43%.

A due anni dalla conclusione del ciclo 2000-2006 la situazione non appare rosea, anche se non tutti i programmi sono allo stesso punto.

Per esempio, le misure riguardanti gli investimenti infrastrutturali si trovano in una situazione migliore: gli impegni sono arrivati all'81,3%, mentre le spese sono al 52%.

Serve, quindi, un'accelerazione nell'attuazione dei programmi per evitare di perdere risorse fondamentali.

Questo ritardo senza dubbio fa sentire inevitabilmente i suoi effetti anche nel conseguimento degli obiettivi che l'Unione europea ha fissato nella cosiddetta Strategia di Lisbona.

Un recente studio di un istituto di ricerca italiano ha monitorato il gap socio-economico delle regioni italiane rispetto ai parametri di Lisbona.

Da questa analisi è emerso che tutte le regioni meridionali occupano gli ultimi posti della classifica delle Regioni italiane: la Puglia occupa il 18° posto, il terz'ultimo, con un gap doppio rispetto a quello medio nazionale.

Un risultato di questo tipo è assai preoccupante, visto che gli obiettivi di Lisbona devono essere conseguiti entro i prossimi 3 anni.

Per la Puglia sarà importante risolvere le criticità che hanno caratterizzato la programmazione 2000-2006. Nel Documento Strategico Regionale si fa riferimento all'eccessiva frammentazione delle azioni programmate, che hanno limitato la possibilità di raggiungere gli obiettivi programmati, specie nella politica infrastrutturale, alla burocratizzazione nella gestione di alcune misure del QCS, all'insufficiente capacità realizzativa da parte della P.A., allo scarso ricorso al partenariato economico e sociale soprattutto per i programmi destinati allo sviluppo urbano e territoriale.

Sono osservazioni che condividiamo tutte e che dovranno essere tenute in considerazione nella programmazione dei fondi, europei e nazionali, del nuovo ciclo 2007-2013.

* * *

Il convegno di oggi, e soprattutto la disponibilità della Regione a confrontarsi sulla nuova programmazione 2007-2013, può essere un ottimo punto di partenza per la nuova stagione della politica di coesione.

Molte delle indicazioni prima delineate sono rintracciabili nel Documento Strategico Regionale.

L'auspicio, ora, è quello di ritrovare queste strategie di sviluppo nel Programma Operativo e di coordinare il più possibile gli investimenti derivanti dalla politica di coesione comunitaria con quelli nazionali, come più volte la Commissione ha raccomandato agli Stati membri.

Rev.8