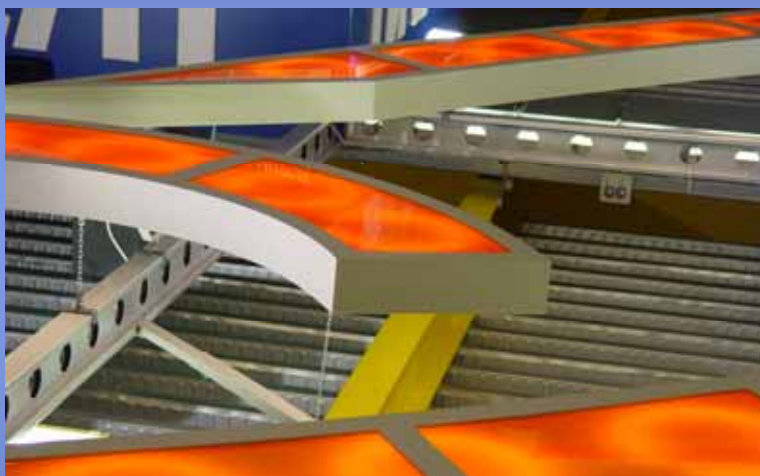


Quaderni
CRAET

3 *Settembre*
2007



Della crescita e della democrazia
per la ricchezza economica e
culturale - L'evoluzione
dell'istituzione comunale nella
prospettiva storico-legislativa - E-
procurement : il grande salto



Comitato scientifico
Vittorio Di Vuolo
Francesco Geremia
Carmine Golia
Heikki Lunas
Kari T. Ojala
Eduardo Racca

Direttore
Alfonso Marino

Direttore responsabile
Marco Alifuoco

Coordinamento
redazionale
Alessandro Coppola

Direzione, redazione e
amministrazione
c/o DIAM SUN—Seconda
Università di Napoli

Real Casa dell'Annunziata Via
Roma 29—Aversa (Ce) Tel. 081
2510332/081 6063050

<http://www.craet.it>

Redazione quaderni@craet.it

Edizione
DIAM-SUN
Seconda università di Napoli
Via Costantinopoli, 112/114
NAPOLI

Registrazione
Iscrizione N. 69 del 22/09/2006
presso Registro stampa del
Tribunale di Napoli

Periodicità della
pubblicazione
Trimestrale

Diffusione
Diffusione telematica sul sito
internet www.craet.it e
pubblicazione a mezzo
stampa

Sito internet
www.craet.it

Impaginazione e grafica
Komunica ICT solution
Via Passariello, 4—80038
Pomigliano d'Arco (NA)



Quaderni CRAET

sommario

**Della crescita e della
democrazia per la ricchezza
economica e culturale**

3

di Alfonso Marino

**L'evoluzione dell'istituzione
comunale nella prospettiva
storico-legislativa**

29

di Pasquale Granata

**E-procurement
il grande salto**

45

di Luigi Amato





**Veniamo con questa mia addirvi
una parola...**

A.De Curtis 1956



Della crescita e della democrazia per la ricchezza economica e culturale

di Alfonso Marino

*Seconda Università degli Studi di Napoli
Prof. di Economia e Organizzazione dei Servizi
Laboratorio Craet - Collegamento tra ricerca e attività economiche del territorio
Facoltà di Ingegneria - Diam*

Il tema è della crescita e della democrazia per la ricchezza economica e culturale. Il tema si declina nella quotidianità di ognuno di noi ma anche nella vita collettiva e appartiene alle diverse attività sia nel settore pubblico che privato. Una dimensione regionale che inquadra, tenta di farlo attraverso alcuni dei principali accadimenti delle nostre città e province. Una serie di libertà negative che si identificano con le problematiche dei rifiuti fino alla morte sul lavoro. Una quotidianità che deve essere indagata, capita. Una attività dunque di ricerca alla quale il laboratorio Craet non può sottrarsi e dunque proviamo in questo numero con il presentare una serie di schede, frutto di ricerche svolte in diverse occasioni di lavoro e riconducibili all'attività istituzionale del laboratorio.

Il fenomeno rifiuti, anche se con diverse intensità appartiene anche ad altre quattro regioni della nostra Italia (Calabria, Sicilia, Puglia e Lazio) e si concentra nel meridione, anche per la nostra regione, a partire dal 1994 come evidenziato dalla tavola che segue.

Commissari delegati	incarico ricoperto al momento della nomina	decorrenza della nomina del Commissario
Improta	Prefetto	3/1994 - 3/1996
Rastrelli	Presidente Regione	3/1996 - 1/1999
Losco	Presidente Regione	1/1999 - 5/2000
Bassolino	Presidente Regione	5/2000 - 2/2004
Catenacci	Prefetto	2/2004 - 9/2006
Bertolaso	Capo del Dipartimento della protezione civile	10/2006 – ad oggi

E' importante evidenziare alcuni elementi di fondo nella gestione, per poi comprendere l'emergenza nell'emergenza della regione campania. L'assetto organizzativo dell'emergenza rifiuti ha perso gli originali caratteri della precarietà ed eccezionalità e si è venuto configurando come una complessa e duratura organizzazione che si è affiancata a quella ordinaria, paralizzandone spesso l'operatività. Esempi di questa pratica sono l'adozione di regimi commissariali derogatori anche per situazioni di pericolo determinate sostanzialmente da inefficienze, ritardi e imprevidenza degli ordinari apparati amministrativi. Del resto, la stessa nozione di emergenza è risultata spesso opinabile e diver-



samente valutata dagli stessi soggetti attuatori. La deroga reiterata e pluriennale alle ordinarie competenze -derivata dalla inefficacia dell'agire delle amministrazioni locali e dall'inadeguatezza tecnica e finanziaria rispetto alla complessità dei problemi e dei compiti da svolgere- in contrasto, in questo specifico caso, con lo spirito della riforma del titolo V della Costituzione, che ha delineato un modello amministrativo basato sugli enti locali e sulla sussidiarietà. Il risultato del ricorso all'emergenza non è stato, una più efficace applicazione della complessa disciplina ambientale, bensì quello di differire nel tempo l'applicazione della normativa. Infatti, si è creato il rischio di consolidare la sovrapposizione di un sistema amministrativo e di gestione alternativo a quello ordinario con una enorme quantità di denari e potere. Denari e poteri che non hanno creato, a) forme di confronto democratico con le realtà locali e b) l'applicazione delle norme di concorrenza nell'affidamento degli appalti. L'assenza di tutto ciò ha prodotto una pleora di ricorsi amministrativi, costituzionali e, addirittura, a livello comunitario, che hanno pesantemente rallentato la soluzione dell'emergenza, non realizzando una adeguata capacità di gestione e governo. Ricordiamoci che viviamo in contesti difficili per la presenza di una radicata criminalità economica organizzata. Invece, nessuno dei contratti stipulati dai Commissari delegati è stato sottoposto al controllo preventivo della Corte dei conti. Inoltre, la copiosa produzione di ordinanze, modificative di competenze e di obiettivi, talora confuse e di non facile lettura, e l'avvicinarsi frequente, per i più disparati motivi, dei vari Commissari hanno prodotto fenomeni gravi di discontinuità amministrativa, aggravati dalla natura eminentemente personalistica dell'istituto. In definitiva, l'abbandono della gestione ordinaria a favore della straordinaria non sembra affatto giustificata dai risultati ottenuti. Se il Piano di gestione dei rifiuti è soggetto fisiologicamente ad essere rimodulato e adattato in corso d'opera, in molti casi analizzati tale procedere è sembrato dovuto più ad un repentino mutamento di strategia piuttosto che ad una meditata ricognizione dello stato delle cose derivante dall'esperienza della prima applicazione dell'atto esecutivo. In particolare, va sottolineato il continuo variare del numero degli impianti di termovalorizzazione programmati, che muta in proporzione consistente nel tempo, spesso ripetutamente. Ancora per la riduzione dei rifiuti e la raccolta differenziata. La riduzione della produzione dei rifiuti non è stata realizzata e mai ritenuta come strategia prioritaria. In particolare, preoccupa, l'assenza spesso nei bandi dei criteri di dimensionamento degli impianti, delle modalità di utilizzo del prodotto e dello smaltimento dei sovralli. L'aver attribuito, inoltre, agli operatori privati, con modalità non concorrenziali, una serie ulteriori di scelte fondamentali non si è rivelata una decisione positiva, stante la delicatezza di tali determinazioni, per le loro implicazioni ambientali, sociali ed economiche. Altra nota dolente è l'organizzazione delle strutture. L'organizzazione tecnico - amministrativa dei Commissariati è risultata assai debole. Significative sono le quote di parte corrente della spesa, ovvero di funzionamento della struttura. La vigilanza e i controlli sulle attività commissariali sono l'ultimo, ma non per importanza, degli elementi che compongono questo sistema di gestione. La rendicontazione amministrativa e contabile sottoposta al controllo delle competenti Ragionerie, non ha dato alcun esito, nonostante le notevoli problematiche che le gestioni hanno sollevato, testimoniate dalla lunga serie di pendenze giudiziarie di ogni tipo (comunitario, penale, amministrativo, contabile). Il rapporto costi-benefici di tale forma di controllo risulta palesemente squilibrato. Cinque amministrazioni regionali, quattro del meridione. Diversi orientamenti politici, stessi comportamenti ed errori, è urgente una resa dei conti non solo contabile. Appare chiaro che in materia di ricchezza economica molti paesi europei e



alcune regioni della nostra Italia si cimentano con il tema della ricchezza proveniente dai rifiuti, il tema è quello della crescita locale e nazionale. A tale proposito, molti settori sono presenti sul territorio, una realtà economica e industriale che cambia sia per struttura che cultura. Lo sforzo di collegare l'industria del nostro territorio al trend nazionale ed europeo, mantenendo la specificità competitiva di alcuni insediamenti è strategico per la ricchezza economica e produttiva della nostra regione. Alla luce della congiuntura attuale, le decisioni delle imprese evidenziano che nel nostro territorio sono in atto fenomeni di ristrutturazione, che portano l'economia a rigenerarsi, con forme flessibili, intorno ad un tessuto diffuso di medie e piccole imprese. Nell'analisi di questa storia economica e produttiva emerge la necessità di creare opportunità condivise e di lungo periodo tra i diversi soggetti economici che operano in quest'area. La costruzione di un percorso che tiene insieme i diversi soggetti è strategica per creare e distribuire ricchezza alla cittadinanza, intesa come reddito e cultura. La cultura del sentirsi parte di un sistema, la cultura nella quale ognuno e non solo i soggetti economici ma anche le istituzioni, svolge il proprio ruolo in coerenza con un obiettivo comune e condiviso: realizzare un modello di sviluppo che superi i limiti della frammentazione e del particolarismo. Tutto questo porta a ripensare le politiche di intervento a favore delle imprese, in particolare di quelle di piccole e piccolissime dimensioni, e fare in modo che l'attenzione finora posta sulla competitività individuale venga portata sulla competitività di sistema. La storia economica del nostro territorio è interessante ma al tempo stesso debole. La scarsa propensione al sistema è un tratto distintivo del meridione, anche se proprio nel nostro territorio ci sono esempi diversi che rispondono alla lunga fase congiunturale negativa, creando sistema con prodotti di qualità, avendo chiaro che ricerca, innovazione e formazione sono il nostro futuro. In quest'ambito si avvia anche la riflessione di un ruolo diverso del settore pubblico all'interno dell'economia. L'analisi, infatti, dell'andamento dei singoli settori produttivi mette a nudo le pesanti difficoltà delle attività economiche come quella manifatturiera, che hanno sempre caratterizzato l'economia regionale. Nell'ultimo decennio, in quasi tutti i comparti economici dei settori tradizionali, si è assistito ad un costante impoverimento del tessuto produttivo. In particolare per le piccole imprese, e dunque una dimensione di illegalità diffusa che si riverbera sui dati e l'analisi che segue, abbiamo poco meno di 300 nuove unità lavorative che resistono oltre i tre anni di attività. Il fenomeno può apparire interessante ma è utile ricordare che l'aumento deve essere correlato al numero di occupati e al settore di appartenenza. Purtroppo questi due indicatori evidenziano un livello minimo di occupazione. Le 300 unità occupano mediamente un paio di persone e sono insediate in settori che presentano una elevata stagionalità in termini di attività e presenza sul mercato. Infatti dall'analisi dei singoli settori delle attività economiche, i risultati migliori sono stati conseguiti dai comparti della ristorazione e della grande distribuzione e dell'edilizia. In particolare per il settore dell'edilizia, l'utilizzo di lavoratori extracomunitari è intenso e presenta dinamiche che attengono all'intero territorio. Si pone il problema dell'esercito dei nuovi lavoratori, delle tensioni dell'integrazione, della creazione e distribuzione della ricchezza. Una importante modalità di creazione della ricchezza riguarda le strategie perseguite dalle imprese: oggi le traiettorie di crescita oltre ad essere basate sulla dimensione aziendale devono essere impiegate sulle forme di aggregazione. Alla luce di tale consi-



derazione, assume un ruolo cruciale la capacità delle imprese di relazionarsi, di costruire la rete d'informazioni, di soluzioni dei problemi economici e sociali che possono rallentare la vita dell'impresa. Le scelte dei privati devono essere supportate in modo robusto dal settore pubblico e in particolari dalle sue articolazioni territoriali: Regione, Comune, Provincia. Certo i progetti devono essere realizzati e la variabile tempo assume criticità strategica. La crescita delle imprese è legata alla diffusione di forme stabili di aggregazione. Da sempre si parla del Sud come porta verso l'Europa, troppe volte questo rimane un semplice slogan, una mera petizione di principio. Le fiere devono valorizzare ciò che esprime un territorio, esaltare quelle che sono le vocazioni produttive. Inutile pensare a investimenti massicci per la partecipazione a Fiere all'estero: ben vengano, ma a condizione però che prima si rafforzi il sistema fieristico interno. Perché rafforzare il sistema fieristico interno, significa recuperare competitività, creare ricchezza, offrire ai compratori esteri l'immagine di un sistema-regione nel suo insieme. La eccessiva frammentazione degli operatori, la innata diffidenza a condurre iniziative in comune, la difficoltà di reperimento dei fondi necessari hanno sempre impedito l'affermazione di una politica unitaria che coinvolgesse i diversi soggetti economici. Presidiare l'area legislativa è uno degli obiettivi prioritari nella consapevolezza che le imprese hanno bisogno di operare conoscendo con chiarezza i loro diritti e doveri. Ad esempio, l'area della normativa tecnica va presidiata poiché è dalle norme tecniche che discendono la maggior parte dei dettati legislativi sia nazionali che europei. Operare in un mercato corretto e controllato è una priorità non più rinviabile. Competere significa qualità. L'innalzamento del livello qualitativo: l'obiettivo è quello di garantire alle imprese una uniformità di comportamento, anche in materia di contratto di lavoro. Il lavoro, la sfida secolare della nostra regione. Esiste ma non emerge del tutto, è frammentato, discontinuo spesso dequalificato. La crescita occupazionale prevista nel biennio 2006/08 prevede un saldo di +1.1%, valore al di sotto sia della media regionale (+2.5%) che dell'intera area meridionale (+3.6%) e inferiore a quella nazionale. Le prospettive migliori sono tutte nel comparto dei servizi per il quale è previsto un saldo di +1.7%. E' bene chiarire che in questo comparto siamo in presenza di servizi tradizionali, pubblica amministrazione, commercio e servizi pubblici con una presenza poco significativa di servizi innovativi. Dunque, l'aumento è spiegabile con il pensionamento massiccio di alcuni comparti, uno per tutti, la scuola, anche se questo non significa sostituzione e nuova occupazione. Il saldo attivo in questo settore, il pubblico tradizionale, è dato dalla presenza di un nutrito numero di giovani che scelgono le Forze Armate oppure con l'apertura di esercizi commerciali tentano di darsi un futuro. I servizi innovativi decollano con difficoltà che sono strutturali e culturali, dunque, da indagare in profondità. I servizi alberghieri e della ristorazione aumentano in relazione alla stagionalità delle richieste e non evidenziano trend positivi di lungo periodo. Il credito e in particolare l'apertura di nuovi sportelli bancari è in crescita. Questo fenomeno non si spiega con la minima crescita dell'occupazione, anche se evidenzia la presenza di ricchezza in campania. Ricchezza e distribuzione di ricchezza sono fenomeni diversi e spesso al primo non segue il secondo. I motivi di fondo possono essere legati al lavoro sommerso, oppure alla presenza di un robusto numero di investitori privati che si orienta verso investimenti non produttivi ma di rendita finanziaria, immobiliare o di altra natura. Il fenomeno che si delinea è interessante e deve essere



indagato in profondità. Lo scenario cambia se l'analisi si sposta al comparto delle imprese manifatturiere. Il saldo nel biennio considerato è dello + 0,5%, dunque minimo. Nel comparto dell'industria comunque è opportuno evidenziare lo stato di difficoltà del settore meccanico tradizionale e del calzaturiero. La situazione di pesante empassa, in cui versano le imprese dei due settori, non permette a queste stesse aziende di affrontare il rilancio produttivo per cui per entrambi è difficile prevedere la ripresa degli investimenti e dell'occupazione. La presenza nel comparto industriale di imprese innovative è minima, infatti se, incrociamo i settori che determinano il + 0,5% scopriamo che le qualifiche richieste sono quelle tradizionali di "operai" e "impiegati" con il 96% del totale delle assunzioni. In quest'ambito è preoccupante il dato anagrafico, la classe di età degli assunti è compresa tra i 30 - 40 anni. Certamente la poca attenzione degli imprenditori verso il requisito anagrafico è giustificata dal tipo di professionalità richiesta che come si è avuto modo di sottolineare attiene essenzialmente alle professioni tradizionali. La flessibilità nel rapporto di lavoro introdotto dalla recente riforma, con le nuove forme contrattuali che permettono alle aziende una gestione più aderente alle esigenze della produzione, risulta scarsamente praticata nelle medie e grandi imprese, mentre è presente in modo robusto nelle imprese di piccole dimensioni a conduzione familiare. I dati evidenziano che il 67% delle piccole imprese utilizza questa forma contrattuale e all'aumentare della dimensione d'impresa l'utilizzo della normativa diminuisce fino al 5% della grande impresa. E' utile ricordare che in quel 67% la presenza di piccole imprese a conduzione familiare è quasi il totale e non appartengono al settore agricolo, del commercio e del terziario avanzato. La distribuzione vede la presenza di imprese del settore ristorazione e alberghiero, orafa, tessile e abbigliamento, meccanico, insieme ad una numerosa presenza (47%) di imprese artigiane del tipo falegnameria e vetro. Il peso dell'impresa familiare è preponderante. Dunque oltre l'intervento dello Stato centrale e locale con investimenti in infrastrutture e servizi sia leggeri che pesanti è strategico focalizzare in campagna l'attenzione sulla famiglia e in particolare sull'impresa famiglia che rappresenta l'architrave della tenuta economica e occupazionale. La presenza dei grandi gruppi nazionale e internazionali è importante ma, le dinamiche che governano l'impresa familiare, l'amministrazione locale, le banche presenti sul territorio, il sistema di trasporto e stoccaggio delle merci, sono elementi strategici da comprendere, insieme alle dinamiche dell'offerta e domanda di lavoro. Lo specifico dell'impresa famiglia è dato da questi elementi. Certo anche i grandi gruppi necessitano delle relazioni enunciate in precedenza, ma le modalità con le quali l'impresa famiglia cerca ed attiva la relazione è diversa, e presenta uno specifico contesto che ad esempio vede gli studi professionali, attori di questo percorso. Il tema di fondo è la ricchezza e la contemporanea debolezza dell'impresa familiare: produce reddito ma la distribuzione dello stesso è minima, non regge la competizione dei mercati esteri e nazionale che invadono il proprio raggio di azione. In quest'ambito è utile pensare ad una serie di proposte per valorizzare questa tipologia d'impresa, rafforzando con incentivi, da valutare, il lavoro di intere generazioni, lanciando segnali che possono stanare anche fasce di attività sommerse, illegali. Il confronto con altre aree del Paese non tiene ed è evidenziato ad esempio dal fatto che nella prima metà dello scorso quinquennio, la ricchezza delle famiglie del Nord era superiore del 40% in relazione a quella riscontrata al Sud. Dall'analisi dei dati nazionali si rileva per le



famiglie con capofamiglia dirigente una dinamica di crescita più sostenuta della ricchezza, che nel 2007 supera il doppio della media generale. Migliora anche la posizione relativa delle famiglie con capofamiglia impiegato, a fronte di un andamento negativo per quelle con capofamiglia operaio, la cui ricchezza scende a un livello pari al 38% della media generale. Sulla base di tali dati, è possibile affermare che la ricchezza netta presenta una chiara concentrazione, nelle mani del 10% delle famiglie più ricche con la metà (il 45,1%) del totale. Più in dettaglio, è utile evidenziare che il 19,5% delle famiglie possiede meno di 10 mila euro, mentre il 28,6% gode di più di 250 mila euro. Queste ultime risultano inoltre più diffuse tra quelle residenti al Nord (36,4%) e con capofamiglia laureato (62,1%), dirigente (55,7%) o lavoratore autonomo (51,7%). Nella realtà regionale, il reddito delle famiglie nel 2007 ha raggiunto un incremento del 2,4% rispetto all'anno precedente. Tra le province più vivaci nella formazione del reddito, troviamo al primo posto Benevento con +8,7%, seguita a distanza da Avellino con il +4,4%. La quota maggiore del reddito (34%) è concentrata nelle famiglie con 4 componenti, distanziati si trovano i nuclei composti da tre persone con meno del 27%. Le persone che vivono da sole posseggono solo l'8,3% della ricchezza complessiva. La ricchezza media delle nostre famiglie, fatta uguale a 100 la media nazionale, risulta al di sotto di 28 punti. Se, invece, il confronto viene rapportato alle regioni del Nord-Est e del Nord-Ovest, il differenziale si amplifica in termini percentuali di ben 37 punti. Il reddito medio regionale è di circa 1.750 euro. Con la diffusione dell'indice relativo al mese di marzo 2006, è arrivata anche la conferma dell'andamento, già evidenziato nel corso dell'anno precedente, di un aumento del livello dei prezzi della Campania. Il dato preoccupante, oltre l'aumento dei prezzi al consumo e la totale assenza di un controllo sui prezzi, è l'aumento delle ore di cassa integrazione e la presenza di numerosi contratti a tempo determinato. Le imprese quindi non riescono ad avere una programmazione di lungo periodo. L'attività produttiva è di breve periodo e spesso è prigioniera delle oscillazioni della domanda. Questi sono segnali di debolezza. Segnali sui quali la riflessione delle diverse istituzioni presenti nel nostro territorio è quanto mai necessaria ed opportuna. La debolezza ciclica si è riflessa anche sulla dinamica degli investimenti. Gli investimenti fissi in beni materiali delle imprese con sede in regione sono diminuiti per il terzo anno consecutivo. La contrazione per il 2007 è dell'11,5. In rapporto alle previsioni di investimento, le realizzazioni effettive si sono mantenute su valori pari all'80 per cento circa: nel 2004 la mancata realizzazione delle previsioni di investimento ha interessato in particolare le imprese con un numero di addetti compreso tra 20 e 49. Gli investimenti delle aziende maggiori, 200 addetti e oltre hanno invece superato i livelli programmati, ma queste sono poche sul totale. Il grado di utilizzo degli impianti si è mantenuto per il quarto anno consecutivo su livelli inferiori a quelli del 2003. Dati scoraggianti arrivano dall'occupazione. Lo scorso anno, il sud ha perso 20mila posti di lavoro (a fronte di un aumento di 179mila unità nel centro - nord), e di questi una quota considerevole appartiene alla nostra regione. Ad emigrare sono soprattutto i giovani laureati anche perché la struttura dell'export campano presenta tratti di debolezza in relazione a quella di altre regioni italiane. Essa è sostanzialmente "bipolare" essendo composta per un terzo dai settori tradizionali (tessile - abbigliamento, cuoio - calzature e alimentare), quasi esclusivamente rappresentati da medie e piccole imprese a proprietà locale, e per il 45 per cento circa dall'industria metalmeccanica,



elettronica e dei mezzi di trasporto le cui esportazioni si realizzano, in prevalenza, in una decina di grandi stabilimenti di proprietà di gruppi industriali nazionali e europei. Purtroppo, nell'ultimo decennio, l'evoluzione della specializzazione delle imprese regionali per contenuto tecnologico mostra una forte e crescente presenza nei settori a bassa tecnologia, ad esempio il settore alimentare, è divenuto il primo comparto di specializzazione regionale (indice pari a 3,6), al contrario si è ridotta, nello stesso periodo, la già debole specializzazione nei settori a tecnologia intensiva che continuano a rappresentare una quota dell'export campano, grazie al contributo dei comparti dell'aeronautica, della farmaceutica e degli autoveicoli. La rilevanza dei settori a bassa tecnologia rappresenta un fattore di debolezza dell'industria regionale, sia per la decrescente competitività di prezzo, sia perché gli stessi settori sono caratterizzati da un'espansione negli scambi mondiali significativamente inferiore alla media. Un ulteriore punto di debolezza è rappresentato dalla scarsa rilevanza dell'industria meccanica, principale comparto di specializzazione nel resto del paese. In presenza di una scarsa capacità di adeguamento dell'offerta merceologica regionale ai cambiamenti della domanda mondiale, la sensibile crescita che le esportazioni campane avevano manifestato fino al 2001 e il loro successivo ridimensionamento appaiono strettamente legati alle dinamiche della competitività di prezzo e di innovazione di prodotto. Nel corso degli anni novanta, una moltitudine di aziende di piccola dimensione, operanti in prevalenza in settori a basso contenuto tecnologico, avevano iniziato a esportare grazie al favorevole andamento del cambio. La competitività di tali realtà produttive ha subito gli effetti del rafforzamento dell'euro e della maggiore concorrenza delle produzioni dei paesi asiatici. L'abbandono o il ridimensionamento della presenza sui mercati esteri da parte delle imprese di minore dimensione ha contribuito in misura decisiva alla riduzione dell'export campano verificatasi tra il 2001 e il 2003. In tale periodo, per contro, le esportazioni delle imprese medio - grandi (200 addetti e oltre) hanno continuato a crescere. Il fenomeno è proseguito anche nel 2004. Il fatturato estero delle imprese con almeno 200 addetti è cresciuto a un tasso di 4 volte superiore rispetto a quello delle altre imprese. All'interno di questo contesto è da sottolineare che i flussi di investimento esteri in Campania sia quelli della regione all'estero sono diminuiti, assorbendo una quota minore degli investimenti diretti dell'intero Mezzogiorno. Nel biennio 2003-04 gli investimenti netti in entrata sul territorio campano sono diminuiti di 2,5 volte rispetto al flusso medio annuo del triennio precedente. Sotto il profilo merceologico, gli investimenti diretti all'estero riguardano i settori dei materiali e delle forniture elettriche (57,4 per cento) e dell'alimentare (31,0 per cento); una regione quella campana che presenta pochi e confusi percorsi di innovazione e leadership nello scambio con le altre aree del mondo. I motivi di questa debolezza che viene definita strutturale, possono essere sintetizzati come segue: la scarsa presenza di grandi imprese, la presenza diffusa di piccole imprese che solo da poco hanno costituito una rete minima e condivisa, che potrebbe creare opportunità, ma il fenomeno è tutto da osservare e terzo, ma non per importanza, la presenza debole di una serie di presenze giovanili che intendono come sbocco occupazionale il fare impresa. Quest'ultima tendenza è recente e dunque al momento non è possibile presentare un consolidato analitico in termini di dati e riflessioni.



Dalla ragione alla regione: dal cambiamento alle necessità particolari

In generale, la disoccupazione coinvolge l'età lavorativa compresa tra i 35 e 45 anni e fioriscono una quantità di lavori sommersi ed illegali che rafforzano il triste primato che su quei territori si è andato consolidando sotto gli occhi di tutti. Le risposte date fino ad ora sono deboli, bisogna aumentare l'intensità e la capacità. La valutazione delle recenti tendenze dell'occupazione e della disoccupazione richiedono per la Campania una forte spinta al cambiamento. Le rilevanti innovazioni che molti paesi dell'Europa sono riusciti a realizzare, la contemporanea presenza di alcuni paesi dell'est Europa con manodopera anche qualificata che entra nel mercato senza un potere di contrattazione relativo alle garanzie minime e al costo del lavoro, l'espansione, del fenomeno cinese nella dimensione produttiva di fascia medio - bassa, determinano trasformazioni del mercato e del lavoro forti, intense. È saltata ad esempio, la struttura del salario, è saltata l'idea del lavoro stabile ancorato ad un certo numero di ore, è saltata l'assistenza per malattia e il trattamento di fine rapporto. Questi cambiamenti, trasformazioni, sono conosciuti da tempo e gli effetti sono in parte noti e chiari, dunque da tempo era necessario riorientare interventi e metodologiche, sia a livello nazionale che locale. Pensare globale, agire locale è proprio della comunità responsabile. Molte aree dell'Europa dei 15 da tempo hanno investito in questo tipo di metodologia, anche aree particolarmente deboli sono riuscite ad emergere. In alcuni casi, Irlanda ma anche Spagna, questa metodologia è stata avviata nel 2000. Con riferimento all'anno 2003, quindi tre anni, altre aree come la ex Germania dell'est si è mobilitata per avviare percorsi di questo tipo: la creazione di una comunità responsabile che individua il bilancio sociale come elemento cardine del mercato e della crescita occupazionale. In queste esperienze, Irlanda e Spagna, il tasso di occupazione è stato rivisto al rialzo, per oltre tre punti percentuali; il divario con la media europea si è ridotto di circa due punti nel passaggio tra la vecchia e la nuova metodologia. Ritorniamo alla Campania e in particolare alla nostra terra. Il tasso di occupazione per la popolazione di età compresa tra i 15 e i 64 anni, dato dal rapporto tra il numero di occupati e il totale delle persone, è calato dal 45,7 al 45,0 per cento; tale rapporto è inferiore di oltre 12 punti alla media nazionale. Il tasso di occupazione femminile risulta pari a meno della metà di quello maschile e presenta un divario di oltre 16 punti rispetto al resto del paese. Nella media del 2006 il tasso di disoccupazione è sceso al 15,6 per cento, 16,9 nel 2004. Il calo è dipeso esclusivamente dalla significativa contrazione del numero di persone che hanno cercato attivamente un lavoro, 34 mila unità in meno. Il tasso di attività della popolazione tra 15 e 64 anni di età è calato al 53,5 per cento, 9 punti in meno della media nazionale. Quello che colpisce all'interno della generale difficoltà del mercato del lavoro campano è: il calo dell'occupazione, l'idea che in regione è inutile cercarlo, la continua espulsione delle donne dal mercato. Questo ultimo fenomeno è robusto: molte più donne studiano e completano il corso di studi sia universitario che di livello superiore ma non lavorano e perdiamo pezzi per strada nel senso che l'occupazione femminile è in calo nella Regione e non diminuisce il divario con la media nazionale. Identica amara riflessione è per i giovani maschi laureati. Questo territorio non chiede laureati? Cosa chiede? Perché anche per i



diplomati l'inserimento è difficile. Vuole personale con l'istruzione media inferiore e tanta immigrazione? Infatti se verificiamo i flussi migratori, per quanto possibile, notiamo che nella seconda metà dello scorso decennio i flussi migratori netti in Campania sono pressoché raddoppiati in valore assoluto, dalle 12 mila unità del 1994 alle 30 mila del 2003. Nel successivo biennio i flussi sono lievemente aumentati, attestandosi sulle 36 mila unità del 2005. Il fenomeno dell'emigrazione è fortemente concentrato, per oltre l'80 per cento, nelle persone in età lavorativa dai 15 ai 64 anni e riguarda in misura crescente persone con un titolo di studio medio - alto: la quota di emigrati con diploma di scuola superiore è salita dal 20 al 31 per cento tra il 1994 e il 2003; nello stesso periodo la quota di laureati è raddoppiata, superando l'8 per cento. Dunque attenzione, oltre alla presenza di manodopera con basse pretese e quindi a buon mercato, a basso costo del lavoro, dobbiamo se pur lentamente, confrontarci con una manodopera scolarizzata che entra nella nostra Regione e chiede di lavorare con un costo orario della propria prestazione minimo, spesso senza osservare i diritti ottenuti dai lavoratori. Esiste anche questo fenomeno: immigrati scolarizzati e a buon mercato. Ritorniamo a casa nostra nella nostra Regione. Poca ricchezza creata e distribuita, quindi difficoltà di percepire una quota di reddito da destinare con continuità al consumo e ancora meno al risparmio. I dati relativi alla povertà evidenziano l'aumento di questo fenomeno. Nel 2005 le famiglie campane che dichiaravano spese per consumi al di sotto della "soglia di povertà relativa" fissata dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) erano poco meno di 400 mila, pari al 20,7 per cento del totale. Considerando gli errori di campionamento, l'intervallo di variazione di tale indicatore varia tra il 18,2 e il 23,2 per cento. Entrambi i limiti risultano sensibilmente superiori al dato nazionale, 10,1 e 11,1 per cento e lievemente inferiori a quello meridionale 20,1 e 22,4 per cento. Le famiglie campane che nel 2005 dichiaravano di avere avuto difficoltà nel pagamento delle bollette, nel sostenere cure mediche e nel comprare cibo necessario per la sussistenza, erano pari al 15,5, all'11,3 e al 5,8 per cento del totale, valori corrispondenti a circa il doppio del dato nazionale. In via sperimentale per tre anni la Regione Campania, con la legge n. 2 del 19 febbraio 2004, ha istituito il reddito di cittadinanza: 350 euro mensili in favore delle famiglie più indigenti. E' necessaria l'assistenza, senza è complicato. Per fare cosa? Creare la comunità responsabile? Oppure mettere l'ennesima toppa, la pezza, sperando che regga. Una regione rattoppata con dissesti economici e sociali. Stiamo creando la comunità responsabile o disperdendo energie e motivazioni, entusiasmi giovanili e utili esperienze di persone mature? Spesso alla domanda si risponde con il vecchio slogan riproposto dalle istituzioni, investimenti, innovazione, occupazione è la vecchia triade che le forze sociali – i sindacati e le associazioni degli industriali – e le diverse componenti politiche, ritenevano fondamentali per lo sviluppo del meridione. L'arretrata dimensione produttiva e di erogazione dei servizi pubblici nel meridione doveva essere modificata utilizzando la leva degli investimenti pubblici e privati. Innovazioni tecnologiche e culturali, ovvero idee ed azioni per allargare la base occupazionale di una parte importante del Paese. Le imprese al nord, la grande impresa, la piccola e media impresa al centro, l'agricoltura arretrata nel meridione con il relativo abbandono, da parte dei giovani e non solo, dei grandi e piccoli centri del meridione, fotografava una realtà economica e sociale difficile, appunto arretrata se paragonata all'Italia centrale e in particolare settentrionale. Varie le ipotesi viste, sentite: dalle



grandi opere, alle infrastrutture, allo sviluppo della piccola e media impresa, agli strumenti di finanza agevolata per la grande impresa, allo sviluppo territoriale locale. A raccontarla così, la pellicola corre veloce in questo film chiamato Campania, vari i personaggi e le comparse, entusiasmi, aspettative, intanto il tempo passa, e il divario con le altre zone del Paese, ma in particolare dell'Europa aumenta. Sono passati oltre 50 anni e il meridione è sempre priorità del Paese, gli strumenti sono cambiati, le priorità permangono. Lo strumento attuale è il piano operativo regionale denari comunitari per oltre il 70%, quindi spesa pubblica in favore dell'economia regionale. Nel 2005 il flusso di spesa dei fondi strutturali relativi al piano operativo regionale 2000-06 ha subito una accelerazione superando gli 850 milioni di euro. In rapporto al prodotto interno lordo regionale a prezzi correnti, il flusso di pagamenti ha raggiunto lo 0,9 per cento, contro lo 0,5 per cento dell'anno precedente. A fine 2006 l'attuazione finanziaria del piano operativo regionale campano si attestava a circa 3,8 miliardi di risorse impegnate e a 2 miliardi di pagamenti: in rapporto alla componente di spesa pubblica prevista nella formulazione iniziale. Tali valori rappresentano rispettivamente il 54,7 e il 29,3 per cento. Dunque molti soldi impegnati e pochi spesi e in quest'ambito sono utili una serie di riflessioni che non attengono all'analisi del dato ma, alla gestione dei denari, quindi alla politica. Il piano operativo regionale della Campania si articola in 65 diverse misure di intervento che presentano uno stato di attuazione ancora diversificato a fine 2005. Il 72 per cento della spesa effettuata era concentrato in 22 misure il cui peso, sul totale dei fondi disponibili, era pari al 44 per cento; viceversa, le 22 misure più in ritardo, che pesano per circa il 20 per cento dei fondi utilizzabili, hanno finora attivato una quota di pagamenti complessivamente inferiore al 4 per cento. In particolare, le iniziative a maggior stato di avanzamento sono rappresentate dagli investimenti sul sistema regionale dei trasporti, da quelli sul ciclo integrato delle acque, dalle misure di erogazione di incentivi alle imprese e dagli interventi in favore del settore primario cofinanziate dai fondi europei per l'agricoltura. Tutti questi programmi presentano una quota di risorse impegnate superiore al 60 per cento e una quota di pagamenti di almeno il 40 per cento. Fra i programmi a minore stato di avanzamento figurano invece quelli finalizzati alla valorizzazione delle risorse culturali e quelli in favore del settore turistico. Le misure in favore della ricerca scientifica e del trasferimento tecnologico hanno realizzato nel 2005 un sensibile progresso, con una crescita di circa 49 punti percentuali nel rapporto tra impegni e risorse disponibili e di oltre 20 punti per lo stato di avanzamento dei pagamenti. Si conferma così la lenta tendenza alla crescita degli investimenti pubblici in innovazione: tra il 1995 e il 2005 in rapporto al Prodotto Interno Lordo la spesa pubblica in ricerca e sviluppo era cresciuta in Campania dallo 0,51 allo 0,66 per cento. Tra gli altri incentivi all'innovazione previsti dal piano operativo regionale significativa risulta inoltre la spesa già effettuata, pari a oltre un terzo delle risorse disponibili, dalle misure finalizzate allo sviluppo dell'e-government e della società dell'informazione. La riprogrammazione non ha modificato in modo sostanziale la distribuzione dei fondi tra i vari assi prioritari. Sulla base della verifica della qualità delle politiche di sviluppo adottate, le risorse finanziarie assegnate alla Campania sono state aumentate, raggiungendo i 7,7 miliardi di euro. Considerando anche i circa 3 miliardi di risorse relative ai segmenti regionali dei programmi operativi nazionali e i 2,4 miliardi di risorse private previste dal piano finanziario del piano operativo regionale, i



fondi complessivamente disponibili per la Campania si attestano a circa 13 miliardi di euro da impegnare entro il 2006 e utilizzabili per pagamenti entro la fine del 2008. Tali disponibilità, a loro volta, si integrano con le dotazioni del Fondo per le aree sottoutilizzate attraverso il quale, con le assegnazioni annualmente previste dalla Legge finanziaria, il CIPE ripartisce le risorse per l'attuazione degli interventi infrastrutturale regionali. L'integrazione fra risorse comunitarie, nazionali, regionali e private per il finanziamento di specifici progetti di intervento a sostegno dell'economia locale è assicurata dalle cosiddette intese istituzionali di programma. Queste, stipulate da ogni Regione e Provincia Autonoma con il Governo, vengono attuate, per ogni settore di intervento, mediante appositi accordi di programma quadro. A partire dal 2000 in Campania il valore complessivo dei 20 accordi di programma quadro fin qui stipulati (5 dei quali nel 2004) ha superato i 4 miliardi di euro: le principali iniziative riguardano gli accordi "gestione delle acque" e "sviluppo locale". Il primo finanzia progetti infrastrutturali per la gestione integrata delle risorse idriche campane, prevedendo risorse pubbliche per 927 milioni e un contributo di fondi privati di oltre 500 milioni. Il secondo prevede invece risorse per oltre 1,3 miliardi (un terzo dei quali di fondi privati) destinate al finanziamento dei contratti di programma e degli interventi in favore dei distretti industriali e dei progetti integrati territoriali della Campania. Secondo le stime provvisorie del Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero dell'Economia e delle finanze e con riferimento agli accordi di programma quadro stipulati entro il 2003, la spesa realizzata in Campania alla fine del 2004 era pari al 40,7 per cento del costo complessivo degli accordi oggetto di monitoraggio, un valore sensibilmente superiore alla media nazionale (25,5 per cento). Tra il 1996 e il 2002 il flusso di spese riferibili a tale aggregato è cresciuto in Campania da 4,2 a 6,3 miliardi di euro; nello stesso periodo l'incidenza sul prodotto interno lordo è aumentata di 0,7 punti: 7,5 per cento, un valore vicino al dato centro settentrionale (8,6 per cento) e delle altre regioni meridionali (8,2 per cento). Denari freschi e in ammontare elevato per registrare un prodotto interno lordo della regione vicino a quello centro settentrionale. E' evidente che oltre il dato quantitativo, il monitoraggio deve attestarsi in relazione alla qualità degli interventi. La qualità degli interventi determina il mantenimento della crescita, della creazione di ricchezza, di creazione di un prodotto interno lordo regionale duraturo nel tempo. La prospettiva necessaria è il consolidamento di questo prodotto interno. Speriamo, oppure ripareremo di occasione, occasioni mancate per il meridione e per la Campania?

Dalle lire all'euro i soldi ci sono

I dati delle recenti indagini congiunturali evidenziano che la crescita si è concentrata nell'ultimo biennio, soprattutto in corrispondenza dell'accelerazione della spesa per trasferimenti, prevalentemente effettuati in favore di imprese e territori della regione: il peso relativo di tali trasferimenti sul totale della spesa considerata è cresciuto dal 39 per cento del 1996 al 65 per cento del 2006, un valore quasi doppio rispetto a quello del Centro Nord (26,2 per cento) e sensibilmente superiore anche al dato delle altre regioni del Mezzogiorno (39,7 per cento). In particolare fra il 1996 e il 2006 la Campania è stata la regione italiana a maggior tasso di crescita del Prodotto Interno Lordo (PIL), con un incremento medio annuo, calcolato su valori a prezzi correnti, pari al 6,3 per



cento contro il 5,1 e il 5,7 per cento delle regioni centro settentrionali e meridionali. In tale periodo la variazione degli investimenti attribuibile alla spesa in conto capitale del settore pubblico ha contribuito alla crescita del PIL regionale per il 9,6 per cento, contro il 5,3 del Centro Nord e il 6,4 per cento delle altre regioni meridionali: in particolare il contributo degli investimenti diretti della Pubblica Amministrazione e dei trasferimenti in conto capitale ha più che compensato la riduzione degli investimenti degli altri settore, in particolare di quello privato. Questo dato è interessante perché l'investimento in Campania è pubblico e non riesce a creare l'effetto moltiplicativo per tutto il comparto e inoltre non trasferisce volontà ad investire per i privati. Una riflessione merita l'ipotesi di un calo di investimenti del settore pubblico nei prossimi anni e quindi di una maggiore difficoltà nella produzione e distribuzione di ricchezza nella nostra regione. Il dibattito in merito alla differenza tra spesa pubblica e investimento pubblico e sull'effetto delle due diverse componenti è da sottolineare perché spesso l'intervento pubblico è classificabile come spesa e non come investimento. In sintesi, molto trasferimento e poca occupazione stabile.

La riflessione attiene alle modalità con le quali i denari sono stati erogati e alle difficoltà di rendicontazione delle attività svolte, oltre ad una difficoltà di accesso al credito. Ipotesi evidenti che sono oggetto di approfondimento con indagini rivolte alle imprese che hanno usufruito del finanziamento ma di fatto non sono riuscite nella realizzazione dell'impresa. Investimenti, o spesa pubblica? La risposta alla domanda vista la mole di denari utilizzati in relazione al risultato non è pretestuosa. Attenzione qui il problema non attiene al far meglio se cambia il governo regionale, ma alla necessità di una classe politica che investe il denaro pubblico per creare occupazione duratura e attività di ricerca e sviluppo che crea ricchezza. L'andamento dei risultati presenti per quanto riguarda ad esempio la programmazione negoziata, conferma l'idea presentata in precedenza. Molti denari ma enormi difficoltà ancora esistenti e di difficile soluzione per la nostra regione e per il meridione. Urge un potere espressione di una nuova cultura di governo. E' possibile liberare la nostra regione dalle incrostazioni corporative, arretratezze e rigidità che tagliano fuori saperi, motivazioni, volontà? Dobbiamo abbandonare la strada dell'egoismo sociale, del benessere immediato costruito sull'esclusione, costruito sulla cooptazione e sul favore. Il merito è escluso, il merito si dirà, è la forza dei deboli perché i deboli, i poveri non vivono di relazioni. Ma le relazioni non creano il sapere, la motivazione. Le relazioni creano una frammentazione politica, fatta di 23 partiti che oggi siedono in parlamento. Dobbiamo dare impulso alla partecipazione diretta dei cittadini alla vita delle nostre regioni. e non sempre la tecnologia crea democrazia. La tecnologia: riflettiamo sulla banda larga. In Italia il digital divide aumenta implacabilmente rispetto all'Europa. Aumenta insieme agli stipendi e alle stock option dei manager di aziende pubbliche e private. Negli Stati Uniti più del 50% delle famiglie ha la banda larga. La banda larga, non l'ads!!!! In Italia ci sono zone dove non è coperto neppure il cellulare. Perché il mercato della larga banda in Italia, non riesce a decollare?



Le pause e le accelerazioni non determinano crescita duratura

Le imprese della regione campania sono ditte individuali mentre quelle di capitale rappresentano una quota minima, come evidenziato dalla figura 1.

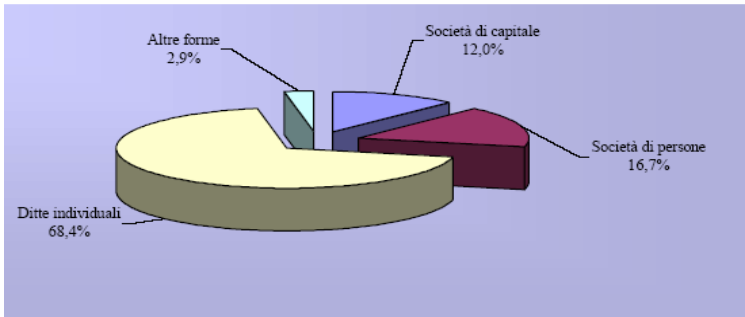


Figura 1. Composizione percentuale delle imprese campane per natura giuridica

La crescita del prodotto interno lordo (Pil) della nostra regione, evidenzia l'andamento del grafico 1. E' possibile notare che nell'arco di tempo considerato dopo una prima fase di crescita, che porta il Pil passare dal 3 al 3,2%, nell'ultimo quinquennio abbiamo avuto un calo fino al minimo dello 0,3 per poi attestarci nel 2006 al 2%.

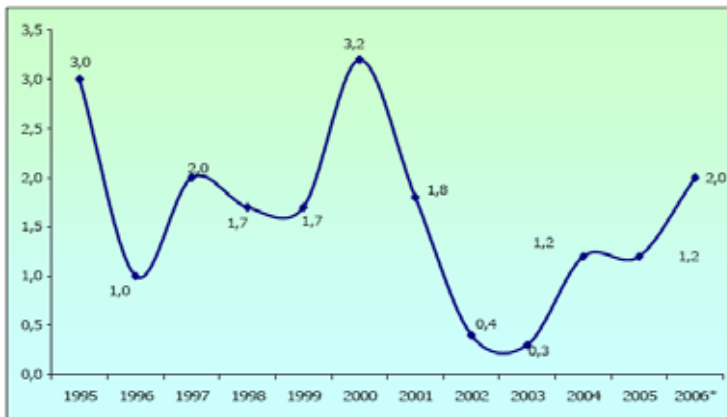


Grafico 1. Variazione del prodotto interno lordo regione campania dal 1995 al 2006

La disamina del dato provinciale è la seguente. Il 61% delle 38.600 imprese di Avellino (abitanti Avellino e provincia 429.178) e provincia, svolgono attività nei settori agricolo o commerciale. L'incidenza delle imprese agricole (34,8%) è quasi doppia rispetto a quella nazionale (18,6%) ed è di gran lunga superiore alla media del Sud (25,1%). In una regione a buona vocazione artigianale, la provincia rappresenta una conferma con il 21% di imprese artigiane sul totale: il dato nazionale è del 28,6%. Il numero di nuove imprese per l'anno 2006 presenta un minimo saldo positivo se rapportato al biennio precedente. Purtroppo in questa, come in tutte le altre province della regione la nati - mortalità delle imprese è elevata. La superficie agricola utilizzata risulta pari al 70% del totale e le dimensioni sono comprese tra 1 e 10 ettari. La provincia risulta il fanalino di coda della regione ed anche a livello nazionale non vanta una posizione di rilievo per quanto riguarda gli esercizi turistici complessivi poiché si pone al 98-esimo posto. Le quasi 31.743 imprese pongono Benevento e la sua provincia (abitanti Benevento e provincia 287.042) al 12-esimo nazionale come livello di densità imprenditoriale e tra le prime nel sud. Quasi la metà delle imprese (47,6%) opera nell'agricoltura. Interessante risulta essere il peso delle imprese artigianali (17,6%), esattamente come accade in tutta la Campania. Il ritmo di crescita del numero delle imprese, 3 imprese ogni 100 esistenti, evidenzia una buona natalità imprenditoriale ed una mortalità in linea con il dato nazionale. La struttura delle imprese mostra la decisa prevalenza delle micro attività sia nel settore industria (41,5%), che in quello dei servizi (73,3%). La struttura per età delle imprese mette in evidenza quelle con 8 - 16 anni di vita, il cui peso è del 56%. Scarsa la presenza delle imprese con più di 24 anni di età. Il turismo si pone al 90-esimo posto nazionale e terzo regionale. Poco significativo il dato delle presenze turistiche che pone la provincia agli ultimissimi posti della graduatoria delle 103 province. Ammontano a 69.970 le imprese a Caserta (abitanti Caserta e provincia 852.872) e provincia, con un incremento del 2% rispetto al 2005. Il 57% circa di queste opera nei settori agricolo (21%) e commerciale (36%). Un peso di assoluto rilievo è assunto da quelle imprese che svolgono attività dedite all'edilizia (14,9%). Le imprese artigiane costituiscono il 17,2% del totale, dato considerevole sul totale. Ottimo il tasso di evoluzione delle imprese che pur passando da 4,3 imprese in più per ogni 100 esistenti nel 2005 alle 3,83 del 2006, risente della mortalità delle stesse a pochi anni dalla nascita. Decisamente poco significativa, per converso, l'incidenza delle imprese presenti sul mercato da più di 20 anni. Questo dato deve far riflettere sulla facilità con la quale le imprese nascono ma, al tempo stesso chiudono dopo due - tre anni di vita. L'analisi delle imprese per dimensione di addetti, nel settore industriale mostra l'assoluta prevalenza della micro e piccole imprese con il 28,3%. Per quanto riguarda il turismo gli esercizi complessivi nella provincia sono 128 e la pongono al 93-esimo posto nazionale ed al penultimo regionale. Sebbene in termini assoluti il numero di imprese presenti nel napoletano si attesta oltre le 219.500 unità, il settore caratterizzante l'imprenditoria napoletana è senza dubbio il commercio visto che ben 44 imprese su 100 operano in questo contesto, prima percentuale nazionale. Rilevante anche il peso dell'industria in senso stretto che con l'11,2% esprime un peso importante: il comparto è quello dell'edilizia. Esistono poi altri settori che, pur non facendo registrare un peso rilevante in termini relativi, forniscono un contributo notevole all'economia partenopea. Tra questi settori troviamo trasporti ed alberghi, che segnano un discreto numero di giornate di pre-



senza e servizi alle imprese, tutti superiori ai corrispondenti dati regionali e meridionali. Scarsa invece la presenza di aziende agricole (6,2%), che fanno segnare la più bassa incidenza del Sud. Le imprese artigiane rappresentano per Napoli (abitanti Napoli e provincia 3.059.196) e provincia il 13,6% del totale delle attività. Discreto ma in calo con la media nazionale nel 2006 invece è stato il ritmo di crescita del numero di imprese: a fine anno sono state rilevate 2,1 imprese in più rispetto a quelle di inizio periodo, un dato che fa di Napoli la 43-esima realtà del paese, grazie ad una discreta natalità e ad una contenuta mortalità. Infine la struttura per età delle imprese partenopee è abbastanza giovane: circa il 70% delle attività imprenditoriali è infatti entrata sul mercato dopo il 1990, di cui oltre la metà dopo il 2000. Gli esercizi turistici complessivi della provincia, a differenza dell'anno precedente, sono i primi in ambito regionale. A livello nazionale ottiene un buon 17-esimo posto. Ammontano a poco più di 96.034 unità le imprese di Salerno (abitanti Salerno e provincia 1.073.643) e provincia alla fine del 2006, con un leggero aumento rispetto allo stesso periodo del 2005. Circa il 57% di esse opera nei settori dell'agricoltura (21%) e del commercio (36%). Le imprese artigiane sono il 21,5% del totale. Particolarmente sostenuto è stato il ritmo di crescita del numero di imprese nel corso dello scorso anno, 2,8 imprese in più ogni 100 esistenti ad inizio periodo. Il motivo di questa crescita così elevata, che posiziona Salerno in 14-esima posizione, risiede in un basso livello di mortalità. La struttura per classe dimensionale delle imprese salernitane mostra una netta preponderanza, nei settori tradizionali, ma anche dei servizi avanzati. Tra le realtà industriali spiccano invece le imprese che occupano da 2 a 9 dipendenti (47,5%). La struttura per età mette in rilievo la marcata presenza di imprese giovanissime, presenti sul mercato da meno di 5 anni. Salerno risulta la provincia della Campania con una maggiore propensione al turismo infatti si pone, in ambito nazionale, al 18-esimo posto, aggiudicandosi il 10° posto per il totale di giornate nel complesso degli esercizi ricettivi. Province e capoluogo presentano una articolata presenza di imprese che si concentrano in alcuni settori produttivi: agricoltura, commercio, edilizia. La presenza di piccole imprese determina difficoltà di sistema dovute anche allo scarso apporto delle banche. L'elevata natalità - mortalità è un fenomeno da indagare con maggiore attenzione. È fondamentale irrobustire i punti di forza presenti sul territorio in un panorama che vede poche imprese di vecchia data vivere nella nostra regione.

I denari pubblici non bastano perché l'impresa è trovare i prestiti

Nel 2006 il ritmo di espansione del credito bancario, nella nostra regione, ha continuato a crescere ponendosi, per il terzo anno consecutivo, al di sopra della media nazionale. Al netto delle sofferenze e dei pronti contro termine, l'aumento dei prestiti a fine anno è stato del 13,3 per cento. La domanda di prestiti evidenzia un forte incremento fino al terzo trimestre quando la crescita ha toccato il 15,6 per cento raggiungendo, sia nella componente a breve scadenza sia in quella a medio e a lungo termine, i livelli massimi dell'ultimo quadriennio; a marzo 2007 l'incremento era del 13,5 per cento. All'accelerazione dei prestiti hanno contribuito il finanziamento di investimenti immobiliari, l'accresciuto fabbisogno di liquidità delle imprese e il maggior ricorso al credi-



to al consumo da parte delle famiglie. A tale ultima componente è dovuta, in grande misura, anche l'espansione dei prestiti concessi dalle società finanziarie non bancarie, aumentati del 16,1 per cento. A dicembre 2006 i tassi attivi medi sui prestiti a breve termine verso clientela campana erano pari al 7,53 per cento, circa 1,5 punti in più della media nazionale. Alla stessa data, il TAEG (tasso di interesse annuo effettivo globale) sulle operazioni a medio e a lungo termine risultava pari al 3,53 per cento. Per tale componente dei prestiti, che rappresenta circa i due terzi del credito in regione, il divario rispetto al dato nazionale non supera il mezzo punto percentuale. Il credito verso le imprese produttive è aumentato di 2,3 miliardi e del 12,1 per cento. La crescita è stata più intensa che nel 2005 in tutti i settori di attività e per tutte le classi dimensionali di impresa. L'incremento dei prestiti a media e a lunga scadenza è stato di 1,5 miliardi e del 15,1 per cento e risulta concentrato nei settori dell'edilizia e dei servizi, mentre nei comparti industriali l'aumento è stato inferiore, 5,1 per cento. Nel settore dei servizi sono state finanziate, fra l'altro, le operazioni di potenziamento della flotta dei principali armatori campani, alcune iniziative imprenditoriali nel settore dei servizi immobiliari e delle imprese insediate nei principali centri commerciali della regione. La consistenza dei prestiti a scadenza oltre il breve termine e destinati al finanziamento di investimenti produttivi localizzati in Campania è cresciuta di 520 milioni circa, oltre il doppio dell'incremento rilevato nel 2005. Alla lieve riduzione dei prestiti destinati all'acquisto di macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto, si è contrapposto il forte aumento delle operazioni di acquisizioni di immobili e di costruzione di fabbricati a uso non abitativo, in grande misura riconducibili a nuovi investimenti nel comparto della distribuzione commerciale. L'aumento dei prestiti a breve scadenza è stato di 800 milioni e dell'8,9 per cento; l'aumento ha prevalentemente finanziato l'accumulo di scorte di alcuni comparti manifatturieri e del commercio. In particolare, circa un terzo della crescita è concentrato nei settori delle conserve alimentari e della produzione e commercializzazione di prodotti dell'abbigliamento e delle calzature. Le politiche di offerta di prestiti bancari alle imprese hanno continuato a mantenersi espansive: la crescita dei volumi di credito accordati ha raggiunto il livello massimo degli ultimi 5 anni sia per i finanziamenti a breve sia per quelli a medio e a lungo termine. Con riferimento alle linee di credito in conto corrente, il valore medio annuo del rapporto tra credito utilizzato e fido accordato è cresciuto, mantenendosi comunque su livelli significativamente superiori a quelli di inizio decennio. L'incidenza del valore degli sconfinamenti sull'utilizzo dei fidi, è aumentata fino a punte del 13% per cento nel 2006. La crescita dei prestiti alle famiglie, al netto delle sofferenze, è stata del 20,8 per cento, circa il doppio del dato medio del precedente triennio. L'accelerazione ha riguardato sia i mutui sia il credito al consumo. In rapporto al PIL, l'indebitamento delle famiglie consumatrici campane, al lordo delle sofferenze, ha raggiunto il 18,9 per cento. Considerando anche i prestiti concessi alle famiglie produttrici il rapporto sale al 21,8 per cento, circa cinque punti in più del dato nazionale. Nel 2006 i nuovi mutui concessi per l'acquisto di abitazioni sono aumentati di circa 500 milioni, portandosi a 2,3 miliardi. L'incremento ha riguardato i prestiti a tasso variabile o rinegoziabile nel primo anno la cui consistenza, sul totale delle nuove erogazioni, è salita di quasi 20 punti in tre anni. A dicembre 2006 i tassi attivi sui finanziamenti per l'acquisto di abitazioni, relativamente alle operazioni di importo superiore a 125 mila euro, erano pari al 3,76 e al 5,66 per cento per i



contratti con previsione di tassi rinegoziabili entro o oltre l'anno rispettivamente. In confronto al dato medio nazionale tali valori risultavano superiori di 1 decimo e di 4 decimi di punto circa. I crediti entrati in sofferenza nel corso del 2006 sono stati pari all'1,3 per cento dei prestiti in essere a inizio periodo; il rapporto è aumentato per il terzo anno consecutivo. Nei settori produttivi il tasso di ingresso in sofferenza è aumentato al 7 per cento; per le famiglie è, invece, cresciuto dallo 0,6 al 3% dei prestiti. Tra la fine del 2004 e quella del 2005 il rapporto tra l'ammontare dei crediti in sofferenza e il totale dei prestiti è passato dal 3% all'8,0 per cento, risentendo in misura marginale delle operazioni di cessione di crediti. L'esposizione delle banche verso clienti in difficoltà è aumentata del 2,1 per cento. L'incidenza sul totale dei prestiti del complesso delle partite anomale è pari al 10,0 per cento, 3,5 punti in più della media nazionale. Nel 2006 i depositi bancari sono aumentati del 3,7 per cento, dopo essere calati del 2,8 per cento nel 2005. L'incremento è dovuto soprattutto alla ripresa delle cessioni temporanee di titoli (12,5 per cento) che erano diminuite nei precedenti due anni; hanno invece decelerato i conti correnti, dal 5,0 al 4,3 per cento. La raccolta obbligazionaria ha continuato a crescere a un tasso modesto, 1,5 per cento. Le disponibilità liquide detenute dalle imprese sotto forma di depositi in conto corrente hanno rallentato portandosi a fine anno al 5,5 per cento. A dicembre 2006 la remunerazione media dei conti correnti liberi in Campania era dello 0,58 per cento; a seconda della classe di grandezza dei depositi, la minore remunerazione rispetto al dato nazionale variava tra 1 e 2 decimi di punto. Il valore nominale dei titoli di terzi in deposito o in gestione patrimoniale bancaria, dopo il calo del precedente biennio, è rimasto pressoché stazionario, al di sotto dei 20 miliardi di euro. L'espansione delle attività finanziarie possedute dalle famiglie, che tra il 1998 e il 2003 era stata del 7,5 per cento in media d'anno, ha rallentato al 3,5 per cento nel successivo biennio. La decelerazione ha riguardato sia i depositi sia le principali categorie di titoli. In confronto al dato medio nazionale, la composizione delle attività finanziarie delle famiglie campane mostra un peso sensibilmente maggiore delle componenti liquide o meno rischiose: i depositi, la liquidità a vista, i titoli pubblici e le "altre attività" pesano per circa il 73 per cento in regione e per il 50 per cento in Italia. A fine 2006 le banche operative in regione erano 86 di cui 32 con sede legale in Campania. Oltre il 90 per cento dei prestiti fa capo a banche con sede legale nel Centro Nord o appartenenti a gruppi bancari centro settentrionali. Nel 2006 il complesso dei crediti concessi da tali banche a clientela campana, in rapporto alla raccolta effettuata nella stessa regione, è stato pari al 92,4 per cento (84,8 per cento nel 2005). Lo stesso rapporto, calcolato per le banche "autonome" con sede nel Mezzogiorno, è pari al 63,6 per cento (58,7 nel 2005). Nel 2006, a fronte di una sostanziale stazionarietà del numero di banche presenti, è ripreso a crescere il numero di sportelli operativi. È minimo l'aumento degli utilizzatori di servizi bancari a distanza. Il numero di clienti di home, corporate e phone banking cresce a tassi ridotti e non supera lo 0,5% in relazione all'anno precedente. Per la regione campana emerge un quadro congiunturale e di medio periodo negativo, sia per le famiglie che per le imprese. È importante evidenziare come il fenomeno descritto appartiene allo stesso periodo nel quale la spesa pubblica regionale è florida. L'aumento dei prestiti ma anche delle difficoltà di pagamento, determina una realtà instabile che pregiudica la tenuta e l'eventuale crescita di ricchezza economica da distribuire. La dimensione del fenomeno è tale da prevedere



nel breve periodo, dove possibile, sia per le famiglie che per le imprese il consolidamento del debito. Spesso purtroppo le soluzioni sono più dolorose e riguardano la perdita dell'attività e dei patrimoni. Le richieste di una diversa strategia per le piccole imprese del nostro territorio regionale e verso le famiglie, in particolare verso i giovani è tutta da realizzare. Speriamo di non dover vivere anche sul fronte del finanziamento alle attività produttive e sociali un punto di non ritorno che non possiamo affrontare. E spesso insieme all'impresa del prestito c'è il sommerso. Gli occupati irregolari sul totale dei lavoratori nel mezzogiorno raggiunge il 23%, contro un livello di poco più del 12% nell'area del centro Italia e del 9% per il nord. Questi lavoratori, pagati male, senza contributi, con difficoltà di recuperare parti della loro vita professionale e con difficoltà spesso anche di tipo psicologico, producono e producono tanto. Le ultime cifre ufficiali attribuiscono al sommerso la responsabilità di un mancato gettito tributario, pari a 105 miliardi di euro, che corrisponde a circa 7 punti di PIL di entrate che non affluiscono all'erario. Dunque i volti del sommerso e del lavoro irregolare si coniugano con i conti dell'evasione. Il 34%, dell'evasione è costituita dai contributi sociali. Tradotta in valore, questa quota corrisponde ad una perdita per le casse degli enti previdenziali che si aggira intorno ai 40 miliardi di euro. Sul fronte fiscale, l'Irpef è il principale capitolo di evasione con una quota del 26% del totale, che in valore assoluto significa una perdita per l'erario intorno ai 30 miliardi di euro. Al secondo posto per dimensione relativa c'è l'IVA (13% del totale), seguita dal resto delle voci fiscali (Irap, Ires, Imposte locali e altre imposte indirette) il cui contributo all'evasione oscilla tra il 5 e l'8%.

Bacco resta vincente almeno si spera

La produzione e distribuzione del vino è in crescita. In particolare per quei vini che si sono caratterizzati per una strategia di informazione e comunicazione che tiene insieme le promesse dei produttori con la qualità verificata dal consumatore. In quest'ambito, pur a fronte di una spinta competizione europea e americana, il nostro paese si difende, anzi propone prodotti significativi e anche il Sud – compresa la nostra regione – evidenzia una interessante vivacità di soluzioni e proposte. L'Italia consolida la propria posizione di produttore nelle Dop (Denominazione di origine protetta), Igp (Indicazione geografica protetta) e Stg (Specialità tradizionale garantita) con 155 prodotti, il 21,8 per cento del totale di quelli europei (711 prodotti). Primeggiamo precedendo di qualche lunghezza la nostra rivale storica la Francia, che ne ha 148 (20,8 per cento). L'intero "pianeta" di Dop, Igp e Stg ha un fatturato al consumo di 8,851 miliardi di euro ed un export di 1,844 miliardi di euro. Prodotti che, inoltre, danno lavoro, tra attività dirette e indotte, a più di 300 mila persone e che rappresentano una risorsa insostituibile, in particolare per alcune zone marginali di montagna e di collina che, altrimenti, non avrebbero molte altre possibilità di sviluppo. La regione Campania è in questo percorso, anche se presenta una distanza considerevole dal resto del Paese. A tale proposito è utile ad esempio promuovere una campagna di informazione e stampa riguardante le modalità e le procedure per la registrazione e i disciplinari di produzione. E' necessario rispondere alla logica di un'ulteriore valorizzazione di tali prodotti, cercando di indirizzare al meglio l'imprenditore agricolo che può muoversi così con efficacia all'interno del 'pianeta' delle denominazioni d'origine, a



cominciare dalle azioni che servono per ottenere il riconoscimento di un prodotto. Uno strumento utile anche per i consumatori che possono capire in maniera chiara cosa c'è dietro al lavoro di tanti produttori che operano per la qualità e la tipicità del vino campano. Azioni utili, per tutelare un settore che è purtroppo sottoposto ad un continuo assalto da parte della concorrenza sui mercati internazionali. Un fenomeno che non colpisce solo il vino, ma tutto il settore primario. Ad esempio ogni anno la concorrenza dei produttori provoca all'agricoltura italiana una perdita di 2,5 miliardi di euro. Dai prosciutti all'olio di oliva, dai formaggi ai vini, dai salumi agli ortofrutticoli è un continuo di "falsi" e di "tarocchi" che rischiano di provocare conseguenze sempre più rilevanti ai nostri Denominazione di origine protetta, Indicazione geografica protetta e Specialità tradizionale garantita, che rappresentano la punta di diamante del "made in Italy" nel mondo. E' necessario creare l'impresa agricola meridionale e rafforzare il movimento di cooperazione, ovvero di associazione sul territorio delle imprese che utilizzando un marchio riconosciuto per l'intero territorio nazionale e sempre più di frequente e volentieri anche all'estero, possono competere con la crescente globalizzazione della produzione e vendita che investe anche il settore primario. Nella classifica italiana, dei produttori agricoli che operano utilizzando un marchio riconosciuto e sono in cooperazione con altre imprese del settore, prima è l'Emilia Romagna con 25 prodotti tipici, seguita dal Veneto (21 prodotti), dalla Lombardia (20 prodotti), dalla Toscana (19 prodotti), dal Piemonte, dal Lazio e dalla Campania (12 prodotti), dalla Puglia e dalla Calabria (10 prodotti). Un numero di riconoscimenti che è destinato, comunque, ad aumentare, visto che in lista d'attesa per i marchi Dop e Igp ci sono molte produzioni. Anche il settore primario non sfugge alle regole dell'economia. Ricordiamolo, l'economia è quella disciplina che dal greco vuol dire οἶκος [oikos], 'casa' e νόμος [nomos], 'norma', cioè "amministrazione della casa". L'economia è stata definita da alcuni come la *scienza che studia le modalità di allocazione di risorse limitate tra usi alternativi, al fine di massimizzare la propria soddisfazione* ovvero la disciplina che studia cosa si produce, come si distribuisce e si consuma. Dunque, le produzioni del nostro settore primario, agricoltura, silvicoltura e pesca, sono numerose e alcune di qualità, ma questa è la prima difficoltà in particolare meridionale: aumentare in prodotti di qualità e in particolare di qualità controllata. E' di questi giorni la notizia che in terra di lavoro alcune produzioni della filiera del latte e casearia controllate dalla camorra immettevano nel latte sostanze nocive alla salute per aumentare il volume del prodotto, un duro colpo allo sforzo che tutta la filiera prova a realizzare nel creare prodotti di qualità di origine controllata. Nel meridione è assente l'impresa agricola, ovvero manca quel percorso di associazionismo che vede nel centro nord del nostro paese l'arma vincente per competere e creare qualità. L'impresa agricola può farsi carico di un prodotto di qualità e della distribuzione, il singolo produttore è l'anello debole della filiera e con difficoltà struttura rapporti con le fonti d'informazione della Unione Europea che nel settore primario in questi anni ha destinato risorse in settori specifici e ad agglomerati industriali particolari, lasciando al margine la singola impresa. Spesso la singola impresa produce prodotti di qualità ma non è competitiva in termini di quantità prodotta, dunque è fuori dal giro europeo. Dedicare attenzione al settore primario e alla specificità dell'impresa agricola meridionale è fondamentale per rigenerarla e creare quantità e qualità di prodotti campani, un valore



aggiunto che se ben gestito può ritornare ad essere nel tempo fonte di ricchezza per molti uomini e donne del nostro territorio. Nella nostra provincia abbiamo alcune produzioni di qualità: l'asprino di aversa, il falerno del massico e il galluccio. L'Asprino ha una storia millenaria. Sarebbe stato il francese Roberto D'Angiò, nel medioevo, a promuoverlo incrementando i vitigni nell'agro-aversano. Le caratteristiche fisiologiche del vitigno Asprino, coltivato nella zona aversana, ne fanno un vino allegro e leggero, molto ricercato per la sua naturale freschezza. Il Falerno era il vino più apprezzato nell'antica Roma. Si racconta che alle falde del monte Massico, il dio pagano Baccho sotto mentite spoglie comparve ad un agricoltore di nome Falerno che lo accolse offrendogli tutto quello che aveva: latte miele e frutta. Baccho colpito dall'ospitalità dell'agricoltore che viveva di stenti, trasformò il latte in vino, Falerno lo bevve e si addormentò. Al suo risveglio trovò nella terra dove abitava uno splendido e florido vigneto a cui dedicò tutte le sue cure. L'area di produzione è estremamente limitata, comprendendo solo 5 comuni, tutti in provincia di Caserta: Sessa Aurunca, Cellole, Mondragone, Falciano del Massico e Carinola. Invece, i vitigni del Galluccio comprendono l'area geografica di Conca della Campania, Galluccio, Mignano Monte Lungo, Rocca d'Evandro, Tora e Piccilli. Quest'area è particolarmente fertile grazie al vulcano spento di Roccamonfina che ha reso il terreno ricco di potassio e microelementi utili ad un ottimale coltivazione dell'uva. Tre vini prodotti nella nostra terra, tre prodotti di qualità che possono, potrebbero identificare le aree di produzione in una filiera più ampia che comprende anche la gastronomia, il soggiorno e la visita di monumenti di storia presenti in quelle aree, una sorta di percorso come quello che identifichiamo come le vie del chianti tra Siena e Firenze. Certo con i dovuti distinguo sia morfologici che culturali, ma è possibile, forse necessario. Sappiamo che nelle stesse aree di questi nostri vitigni c'è una produzione della mela annurca e delle castagne, oltre che di una diffusa presenza di lavorazione della mozzarella e del formaggio pecorino. Ecco, mela annurca, castagne di roccamonfina, pecorino e mozzarella, altri prodotti tipici, altre storie di sistema possibili e non realizzate. Anche in questo caso ritengo utile fornire alcuni cenni storici. La tecnica di lavorazione del pecorino è tipica di tutti i formaggi di pecora. Il latte appena munto si fa scaldare a una temperatura di 34-38°. Successivamente viene aggiunto il caglio. L'impasto viene rotto in grani di piccole dimensioni, raccolto con le mani e sistemato nelle fiscelle per poi essere pressato delicatamente nello stampo, che disegna sulla crosta la fitta rete striata tipica dei formaggi cosiddetti canestrati. Le forme vengono salate a secco e rigirate continuamente finché asciugano. Dopo due mesi vengono lavate con olio extravergine di oliva, aceto e sugna. È considerato un eccellente compagno del vino rosso e del pane. Le prime prove certe della denominazione "mozzarella" risalgono al 1570 in un libro di cucina scritto da un cuoco della corte papale il quale cita mozzarelle fresche. Il termine fresche lascia pensare che precedentemente per mozzarella e più precisamente col termine mozza s'intendevano piccoli caci consumati come formaggi di breve stagionatura. Nel caso delle castagne, ritorniamo alla leggenda antica, come per il Falerno. Una leggenda vuole che ancora oggi, nella zona di Roccamonfina viva nei pressi del Santuario della Madonna dei Lattani, un albero di castagno della varietà Tempestiva, piantato dal suo fondatore, il francescano S. Bernardino da Siena. Questi, venuto agli inizi del '400 insieme a S. Giacomo della Marca in pellegrinaggio per rendere omaggio all'immagine della Madonna, e volendo edificare



in questo luogo un Convento, per conoscere la volontà di Dio provò a piantare in terra il proprio bastone di castagno secco, che subito germogliò. Ritornando alla realtà, le principali varietà coltivate sono: la "tempestiva", la "napoletana", la "paccuta" e la "lucida". Le principali aree di produzione sono: Caianello, Conca della Campania, Galluccio, Marzano Appio, Roccamonfina, Sessa Aurunca, Teano e Tora e Piccilli. Anche per l'annurca la storia ci riporta alla Campania felix. La sua raffigurazione nei dipinti rinvenuti negli scavi di Ercolano e in particolare nella Casa dei Cervi, testimonia l'antichissima legame dell'annurca con la Campania felix. Luogo di origine sarebbe l'agro puteolano, come si desume dal "Naturalis Historia" di Plinio il Vecchio. Proprio per la provenienza da Pozzuoli, sede degli Inferi, Plinio la chiama "Mala Orcula" in quanto prodotta intorno all'orco (gli inferi). Anche Gian Battista della Porta nel "Suae Villae Pomarium", nel descrivere le mele che si producono a Pozzuoli riferisce come queste siano volgarmente dette orcole. Da qui i nomi anorcola e annorcola utilizzati successivamente fino a giungere al 1876 quando il nome "annurca" compare ufficialmente nel manuale di arboricoltura di G. A. Pasquale. L'annurca è coltivata in tutte le province campane anche se le aree tradizionalmente vocate ove si concentra la maggior parte della produzione sono: nel napoletano la Giuglianese-Flegrea, nel casertano la Maddalonese, l'Aversana e la Teanese e nel beneventano le Valli Caudina - Telesina e il Taburno. Con 6-0.000 tonnellate medie annue, l'Annurca rappresenta il 60% circa della produzione regionale di mele e il 5% circa di quella nazionale. Uno degli elementi di tipicità che certamente caratterizzano questa coltura è l'arrossamento a terra delle mele nei cosiddetti "melai", un tempo realizzati con strati di canapa, oggi sostituiti da altri materiali: aghi di pino, trucioli di legna. Le indubbie caratteristiche organolettiche di questa mela, apprezzate purtroppo, solo dai consumatori campani e laziali, stanno progressivamente conquistando altri mercati, grazie anche all'ingresso nei canali della grande distribuzione organizzata. Prodotti tipici di qualità in aree della nostra terra che possono fare sistema, essere inseriti in un percorso anche internazionale, speriamo presto. Scusate! L'entusiasmo e la bontà di questi prodotti mi porta lontano, ritorniamo al vino, all'economia del vino. La superficie viticola della nostra regione è pari al 41,2% del totale coltivato. Le quote per le diverse province sono: Salerno 29%, Benevento 28%, Avellino 20%, Caserta 15%, Napoli 8%. Il totale delle aziende vitivinicole in regione è pari a 6mila unità. La produzione è suddivisa in vino da tavola Igt 85%, vini Doc - Docg 12,6% e uva da tavola 2,4%. La produzione è di 1.717 ettolitri. Il 61% della produzione è vino rosso e rosato. Il peso delle diverse province sul totale della produzione vede al primo posto Benevento con il 48%, Avellino con il 16%, Caserta con il 14%, Salerno con il 13 e Napoli con il 9%. La spesa media mensile regionale per famiglia è pari a 7,50 euro. I principali canali distributivi del prodotto, su base regionale sia per i vini Doc e Docg che per quelli da tavola, sono la ristorazione e la grande distribuzione. La vendita diretta è una quota minima della distribuzione. L'esportazione riguardante i paesi esteri, sia europei (Germania, Gran Bretagna e Francia) che non, è pari allo 1,11% del totale. Questi primi dati, evidenziano una realtà che presenta punte di qualità con alcune aziende che riescono ad incrementare il posizionamento di mercato in una fascia medio alta. La base produttiva è caratterizzata da una presenza di imprese che pur a fronte di una quantità coltivata di tutto rispetto, sia in ambito regionale che nazionale, produce vino che non trova sul mercato una attrazione particolare. Le imprese sono di piccole di-



menzioni e i vini Doc e Docg sono ancora una quota minima della quantità prodotta. Certo alcune esperienze significative in termini di degustazione in azienda sono state avviate, siamo all'inizio con risultati confortanti. Le esportazioni sono in crescita se paragonate al minimo ottenuto nel 2001 con lo 0,11% del totale. Sia chiaro, crescono ma rappresentano una quota minima del totale. La produzione Doc e Docg è concentrata in venti aree, la metà nel Sannio, della nostra regione che coprono una superficie complessiva pari al 19%. Il prodotto viticolo campano presenta 73 tipologie di vino e forse anche questo è un limite. Il prodotto campano possiede 29 vini di denominazione di origine, mentre il Piemonte 57, il Veneto 37, la Puglia 31, in Italia il totale è pari a 474. E' da notare che all'interno della denominazione di origine, la nostra regione è all'ottavo posto per quelli Doc con una quota del 1,2% sul totale del prodotto nazionale. Il vino un tipico esempio di prodotto nostro che non riusciamo ad affermare sul mercato nazionale ed estero, alcune delle cause sono state evidenziate nella sintesi della ricerca, le soluzioni: nel confronto con i produttori, nella necessità di una migliore qualità e cultura del prodotto, nella consuetudine di fare sistema.

Della crescita e della democrazia per la ricchezza economica e culturale

Partendo dal 1995 e.....fino all'oggi, 2007, ritengo che le prospettive per il reale avvio di un percorso che prevede la diversa realizzazione e distribuzione di ricchezza nella nostra regione sono legate al superamento di molti vincoli strutturali sia di natura economica che politico - culturale. Questi vincoli spiegati nelle pagine precedenti del volume impediscono di reagire positivamente agli *shocks* provenienti dal nuovo contesto competitivo. Il modello regionale appare particolarmente svantaggiato rispetto alle due principali modifiche di contesto dell'economia mondiale: i processi di globalizzazione e internazionalizzazione delle filiere produttive, che hanno portato nel mercato mondiale paesi caratterizzati da un costo del lavoro particolarmente basso comparato a quello europeo, e italiano in particolare; e lo sviluppo delle tecnologie informatiche e di comunicazione, i cui riflessi sulla produttività risultano appropriabili in misura maggiore da imprese di grandi dimensioni e caratterizzate da un elevato capitale umano qualificato. I due elementi evidenziati sono rilevanti anche in relazione all'assenza della creazione di una macro area meridionale che può competere con altre macro aree europee. Il territorio è letto dalle istituzioni, ancora in una visione campanilistica, dove l'ambito ampio è la regione e lo sviluppo massimo previsto è quello regionale. Il recupero di competitività delle imprese che producono beni tangibili, ma anche di quelle che producono beni intangibili richiede quindi di adattare la struttura produttiva alle nuove condizioni dei mercati e ai nuovi fattori di successo. Ciò può essere possibile solo tramite un rapido, diffuso e pervasivo processo di innovazione culturale e della base produttiva, sapendo che la dorsale è data dalla diffusa presenza di piccole imprese con le problematiche economiche, fiscali ed organizzative che sono tipiche di queste imprese e in particolare di quelle meridionali. In quest'ambito il ruolo svolto dagli Enti Locali, della nostra regione, non è classificabile come elemento d'innovazione e forse non poteva esserlo del



tutto se il pieno sfruttamento delle potenzialità dell'ITC; sia per l'orientamento verso i servizi e beni a più rapido tasso di sviluppo; sia il miglioramento della produttività e redditività dell'impresa, favorendo innovazioni di prodotto e di processo, sono ancora oggetto di discussione e confronto tra le diverse istituzioni nelle loro diverse articolazioni. In Campania, gli Enti Locali riescono con difficoltà nel determinare interventi di lungo periodo. In questo caso le difficoltà sono duplici e possono essere classificate sia come interne che esterne. Quelle interne, attengono alle difficoltà degli Enti Locali di creare e implementare azioni che creano economie di vantaggio in particolare nei settori innovativi, quelle esterne alla scarsa presenza di una cultura di gestione non legata alla realizzazione del progetto e quindi di denari freschi che possono entrare nel breve periodo per poi concludersi nell'ennesima occasione persa. Inoltre l'assenza delle grandi imprese, sul territorio regionale e comunque con un controllo, esterno alla regione non contribuisce alla formazione di una pubblica amministrazione locale di qualità. Il caso del settore automobilistico è emblematico. L'abbigliamento, le calzature e prodotti in cuoio, dei mobili, del legno, delle altre industrie manifatturiere – e cioè la parte prevalente del *made in Italy* – hanno continuato in Campania ad essere caratterizzate da una dinamica negativa, a dimostrazione di una difficoltà a mettere in atto percorsi qualitativi dei prodotti. La riflessione attiene alla necessità di una qualità diversa dei servizi pubblici, ma anche delle imprese che non possono basarsi solo sulla necessità di un basso costo del lavoro che deve competere con i segmenti più difficilmente aggredibili quali India e Cina. Anche in questo caso il contesto di riferimento per costruire azioni specifiche di coordinamento è poco presente sia nelle amministrazioni locali che nelle compagini d'impresa. Il rischio tangibile è che il territorio della Campania sia sul versante industria che pubblica amministrazione locale, non ha affrontato un processo di ristrutturazione di portata ampia come quello avutosi in altre aree. Il rischio in questo caso è che la ripresa eventuale possa rapidamente spegnersi, mentre rimane il peso di problemi strutturali e di competitività irrisolti. Con riferimento all'ultimo arco di tempo disponibile (2000-2007), siamo in presenza di tassi di crescita del PIL di oltre il 5% nei Nuovi Stati membri, del 3,8% nelle regioni obiettivo 1, e di appena lo 0,4% nel Mezzogiorno. In quest'ambito si colloca la macro area mezzogiorno e in essa la Campania. Del Mezzogiorno con quella dei paesi deboli della Unione allargata nel periodo 2000-2006, emerge un quadro sconsolante. Il tasso di crescita dell'economia meridionale (1,4%) è stato inferiore di 3 volte a quello della Spagna (4,4%), di quasi 4 volte a quello dell'Irlanda (5,2%), di oltre 4 volte a quello della Grecia (6,2%). Stiamo dunque assistendo ad una profonda modificazione geo - economica dell' Europa che vede la Campania in difficoltà, schiacciata dalla morsa competitiva , da un lato, dei paesi new entry – caratterizzati da processi di catching up propri di aree arretrate che si aprono ai mercati internazionali e che possono godere soprattutto di favorevoli condizioni di costo – e, dall'altro, da paesi che nei precedenti cicli di programmazione hanno saputo sfruttare al meglio le ingenti risorse dei fondi comunitari. Le elaborazioni di indici sintetici disegnano un quadro di complessiva debolezza e collocano la Campania quasi sempre ai livelli minimi tra i paesi dell'Unione. In Italia il flusso annuo di investimenti esteri per abitante è stato, nel periodo 2001-2006, di 305 euro, con livelli di 292 euro nel Centro-Nord e di appena 13 euro nel Mezzogiorno. Nella media della Ue a 27 tale valore sale a 800 euro e raggiunge i 1.500 euro in Irlanda, Olanda e



Svezia. Tra i paesi di nuova accessione, gli investimenti esteri per abitante raggiungono in Estonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia i 500 euro. Il Mezzogiorno e in esso la nostra regione, rappresenta, dunque, un caso estremo. E' praticamente l'unica grande area dove si verifica sia un livello del prodotto pro capite inferiore al 75% della media europea, sia un ulteriore arretramento della posizione relativa. I dati in oggetto ci dicono che la quota di spesa pubblica in conto capitale complessiva effettuata nelle regioni meridionali è passata – con un graduale e costante declino – dal 40,6% del 2001 al 36,3% nel 2006. Si è in sostanza da qualche anno ad una incidenza che è ben lontana dall'obiettivo del 45% fissato in fase di programmazione, ma non eguaglia neppure il *peso naturale* del Mezzogiorno, che può valutarsi nel 38% circa, media tra la sua quota di popolazione (36,2%) e la quota del suo territorio (40,8%). Tale deludente risultato si è conseguito con una spesa aggiuntiva di circa 10 miliardi di euro 2006 all'anno. La quota di risorse *ordinarie* destinate alla formazione di capitale nel Mezzogiorno – ove confrontata con le quantità di popolazione e con l'estensione del territorio – è appena il 22,3% del totale nazionale, inferiore di circa 15 punti al citato *peso naturale* dell'area, e di circa 8 punti rispetto all'obiettivo programmatico del 30% che l'autorità politica stessa aveva proposto. In termini dinamici, la quota rilevabile nel 2006 è significativamente inferiore al valore medio del periodo 1998-2001, pari a circa il 26%, a dimostrazione di una accresciuta difficoltà a garantire una equa distribuzione della spesa ordinaria sul territorio nazionale. Partendo da simili valori di spesa ordinaria, si rende assai difficile qualsiasi discorso sull'effettiva *addizionalità* delle risorse, facendo di fatto divenire di scarso fondamento ogni ragionamento sulla entità delle risorse specificatamente dedicate all'accelerazione del progresso al Sud della spesa in conto capitale complessiva effettuata nel Mezzogiorno, la quota per investimenti pubblici destinata all'area meridionale sul totale Italia è scesa nettamente, da valori del 35-36% nel biennio 2000-2001, al 33% nel 2002, sino al 31,3% del 2006. In tutta l'ultima fase la spesa pro capite in infrastrutture è dunque rimasta al Sud costantemente inferiore che nel resto del Paese. A tale proposito, le informazioni contenute nella *XVII^a relazione fondi strutturali* della Commissione europea, pongono in luce, con riferimento all'attuazione dei programmi dell'obiettivo 1 per il ciclo 2000-2006, come la macro area mezzogiorno, a fine 2005, registra un livello di spesa pari al 50,1% delle risorse programmate, di quasi 10 punti inferiori alla media della Ue a 15, a fronte di livelli di circa il 66% sia in Germania – l'altro grande paese europeo a connotazione dualistica – la Spagna, e di oltre il 73% in Irlanda. In tale prospettiva, la posizione della Campania è debole. Nel 2004, con riferimento all'industria in senso stretto, la dimensione caratteristica è risultata pari a 21,8 addetti per unità locale a fronte dei 31,3 sia della toscana che della Lombardia. La base occupazionale in regione è ancora rappresentata dai settori tradizionali con circa il 48,0% del totale. Se aggiungiamo la pubblica amministrazione nelle sue diverse articolazioni e i servizi di base, si registra una tipica base occupazionale che poco si identifica con i tanti convegni, analisi e confronti che individuano nell'innovazione sia organizzativa che produttiva la spinta al cambiamento di cui tanto si palesa la necessità nella nostra regione. Inoltre, la dimensione caratteristica nel comparto tradizionali, oltre a far segnare il valore assoluto più contenuto, 14,7 addetti per unità locali, presenta il differenziale più ampio, pari a circa 37 punti percentuali per la ricerca sviluppata in regione a supporto delle attività produttive. Conseguentemente, il



principale vantaggio competitivo delle aziende campane è costituito da un'elevata flessibilità operativa conseguita tramite una struttura - sotto il profilo dimensionale - ridotta all'osso, ed essenzialmente concentrata sul *manufacturing* a scapito delle funzioni aziendali pensanti del percorso produttivo. Le fasi pensanti all'interno della catena del valore, sono maggiormente redditizie, in quanto meno aggredibili dai nuovi *competitors* stranieri. La loro limitata presenza, in Campania e nel Mezzogiorno, è di ostacolo alla possibilità di conseguire quegli avanzamenti competitivi indispensabili e auspicati dalla politica e dal proprio entourage. La presenza di imprese di maggiori dimensioni è minima e le relazioni con gli Enti Locali sono ridotte all'osso e spesso attingono alle sole procedure di entrata nell'area destinata all'investimento. Questa relazione debole non è stata scardinata in modo significativo, in tutti questi anni di investimenti per la comunicazione, la semplificazione dell'amministrazione locale, l'utilizzo delle tecnologie ICT, la distanza tra imprese ed enti locali è ancora in essere e non risolvibile nel breve periodo. Questa relazione debole non valorizza il territorio, e quindi aumenta il fenomeno della disoccupazione, dell'emigrazione e della precarietà. Gli spostamenti, legati a pendolarismo Sud/Nord, coinvolgono circa 270 mila persone, un dato certamente rilevante se si pensa che nel triennio 1961-63 di massima intensità migratoria si trasferirono dal Sud circa 295 mila persone all'anno. Altro elemento da sottolineare è quello della progressiva riduzione delle persone che cercano lavoro nel Mezzogiorno. Un dato spesso trascurato è quello relativo ai progressi registrati nel processo di scolarizzazione della Campania. I fenomeni di abbandono scolastico sono presenti, e diffusi nelle periferie più degradate della città e della sua provincia. Sia pur in presenza di questo dato negativo e preoccupante, il tasso di conseguimento del diploma superiore è passato in regione, in meno di dieci anni dal 65% al 78%. Anche nell'istruzione universitaria i progressi sono stati rilevanti, pur se non sufficienti a colmare il *gap* con la media nazionale. Il problema a questo punto è capire perché tali progressi non abbiano consentito alla Campania di fare quel salto qualitativo che, invece, altre aree deboli dell'Europa sono riuscite a fare. In Campania, nonostante il trend positivo, permangono divari consistenti rispetto agli altri paesi industrializzati nei tassi di occupazione: 7 punti per la componente maschile; circa 10 per quella femminile. Solo dopo i 35 anni anche in Campania i tassi di disoccupazione dei laureati scendono a livelli frizionali, quasi 10 anni dopo rispetto a quanto accade nel resto dell'Europa. Un ulteriore nodo critico che finisce per ridurre di molto il rendimento dell'investimento formativo riguarda il diverso ruolo della flessibilità al Sud. La diffusione di tipologie di lavoro non standard risulta in Campania sostanzialmente in linea con il resto dell'Italia e quindi allineata anche ai livelli medi europei. Mentre però al Nord i contratti temporanei riguardano per lo più la fase di ingresso nel mercato del lavoro, in Campania si riscontra una permanenza per lunghi periodi nello *status* di occupato temporaneo. Nella nostra regione, il passaggio dal mercato del lavoro secondario (in cui rientra anche il sommerso) a quello primario è molto incerto, senza sentieri e percorsi stabili. In quest'ambito la persistenza nella condizione a termine determina, di fatto, la trasformazione di strumenti di flessibilità in precarietà, con conseguente despecializzazione delle professionalità e delle competenze acquisite.

Rimuovere i vincoli, creare opportunità per dare la possibilità di scegliere ed essere valutati senza criteri di appartenenza ma di merito. Purtroppo ancora



una volta dobbiamo puntare sul futuro perché l'oggi è diverso: circola poca sapienza, intesa come saggezza e scienza, peccato, ma bisogna ripartire non è possibile essere spettatori, controfigure e attendere che la politica, l'economia decidono il nostro futuro.



L'evoluzione dell'istituzione comunale nella prospettiva storico-legislativa

di Pasquale Granata

Segretario regionale ANCI Campania (Associazione Nazionale Comuni d'Italia)

Il Comune inteso come "associazione che, organizzata territorialmente ed istituzionalmente, giunge talvolta ad identificarsi con lo Stato e di frequente lo precede, per divenire, attraverso un lungo processo di adattamento, il tessuto connettivo dello Stato moderno", ha un'origine antichissima che risale al Medioevo, in quanto trova il suo antecedente storico nelle città medioevali (secc. XI-XIV). Va infatti sottolineato che le esperienze costituzionali del Comune medioevale "solo indirettamente possono venire collegate ad una premessa storica del Comune moderno, e si inseriscono invece pienamente nel grande alveo dell'evoluzione storica dello Stato moderno".

Nati come associazioni volontarie tra i cittadini più influenti, essi costituivano degli ordinamenti particolari nell'ambito dell'ordinamento generale dell'Impero, del quale riconoscevano pienamente la sovranità e al cui diritto (*ius commune*) subordinavano e coordinavano il proprio (*ius proprium*).

Ciò nonostante, i Comuni medioevali erano veri e propri ordinamenti sovrani, dal momento che successivamente riuscirono ad ottenere dall'autorità regia il riconoscimento formale del loro potere: potevano darsi proprie leggi (*statuta*); esercitare la loro giurisdizione, imporre tasse e tributi.

Nonostante la tesi più sostenuta dagli storiografi sia quella di negare la continuità tra l'esperienza dei Comuni moderni e quella dei Comuni nel Medio Evo, è importante rilevare che grazie ai caratteri dei "liberi" Comuni medioevali si può comprendere il carattere autonomistico e pluralista dell'organizzazione comunale prevista dalla nostra Costituzione.

L'impostazione autonomistica tipica del periodo medievale, tuttavia, cominciò a declinare nettamente a partire dal XIV secolo, periodo in cui si è assistito alla crisi e poi alla morte dei governi autonomi delle città.

Nel periodo della Signoria e del Principato, infatti, si è verificato un processo di concentrazione del potere nelle mani del "signore", che finì con l'assorbimento dei "liberi" Comuni medioevali nelle nuove formazioni statali, intolleranti delle comunità indipendenti diffusesi al loro interno.

La conseguenza per i Comuni fu evidente ed inevitabile: perdita di qualsiasi potere politico ed assunzione di un ruolo subordinato di tipo amministrativo.

L'Era della Signoria, segnata da un profondo ed incisivo ridimensionamento dei poteri comunali, anticipa il modello di governo centralistico ed autoritario adottato dallo Stato monarchico.

E' importante rilevare, a questo proposito, che, derivando l'ordinamento comunale italiano dalla legislazione e dalle istituzioni piemontesi è a questa normativa cui bisogna far riferimento per comprendere l'evoluzione storica comunale. Le politiche accentratrici adottate dalla monarchia Sabauda dal XVII secolo in poi erano tutte volte alla creazione di un modello di governo centralistico, che poco o nulla lasciava all'autonoma determinazione delle istituzioni amministrative locali.

Le origini vere e proprie ed i tratti essenziali dell'ordinamento comunale italiano, tuttavia, risalgono alle concezioni della rivoluzione francese del 1789 e ai



principi contenuti nella costituzione francese post-rivoluzionaria. Durante questo periodo, infatti, si profilavano alcune idee generali che, accettate o rifiutate dai sovrani, non poterono essere ignorate, e, al contrario, influenzarono in diversi modi e con diversa intensità le legislazioni e le costituzioni europee.

Ciò fu particolarmente vero per il Piemonte che, oltre a subire la suggestione provocata dai rivolgimenti francesi, sentì un influsso maggiore a causa dell'annessione all'Impero di Francia e dell'estensione degli ordinamenti amministrativi napoleonici alle province subalpine.

Abbandonata l'impostazione centralistica e gli assetti locali tipici dell'*ancien régime*, la Costituzione del 1789 aveva riconosciuto l'esistenza di un *"puvoir municipal"*.

L'intento di questa normativa era quello di rendere razionale il quadro territoriale (articolato in Dipartimenti, Distretti e Comuni) attraverso la creazione di un sistema locale autonomistico.

Ne era la prova l'elettività di tutti gli organi preposti alle tre amministrazioni locali e la mancanza di organi statali destinati a rappresentare il potere centrale e ad esercitare su di esse delle funzioni di controllo.

Tra i principali criteri che connotarono il modello francese nel periodo rivoluzionario c'era quello della *"generalizzazione del regime comunale"*.

Mentre nell'*ancien régime* il potere locale era considerato come un privilegio concesso solo a determinate parti del territorio, con la rivoluzione l'ordinamento comunale fu esteso all'intero territorio della Francia.

La Costituzione post-rivoluzionaria del 1789, inoltre, prevedeva un ordinamento omogeneo per tutti i Comuni, la cui organizzazione e il cui complesso di funzioni erano regolati da norme uniformi, indipendentemente dalle caratteristiche peculiari o dalle dimensioni comunali.

L'esaltazione del potere municipale tipica di questa fase storica, tuttavia, ebbe breve durata e, sotto il regime napoleonico, il Comune divenne poco più che una *"semplice circoscrizione amministrativa dello Stato"*.

Il riassetto dell'ordinamento locale operato durante questo regime si fondava su due principi fondamentali: la concentrazione dei poteri esecutivi nelle mani di organi monarchici e la collocazione di tali organi in una precisa e definita scala gerarchica.

I sindaci (*maires*) erano alla base di tale assetto organizzativo: rappresentavano il governo centrale, che deteneva il potere di nomina e di rimozione dalla carica degli stessi.

Al vertice di tale scala gerarchica c'era il Prefetto, perno essenziale dell'accentramento napoleonico.

Questi veniva configurato come rappresentante del governo in periferia e come organo preposto alla tutela e al controllo dei Comuni.

Una forte amministrazione centrale a carattere accentuatamente autoritario con una serie di enti locali sottoposti alla sua costante vigilanza, era dunque il modello organizzativo caratterizzante questo periodo storico.

Il Comune in Italia dall'Unità al fascismo.

Come già i vari Stati italiani preunitari, il Piemonte aveva recepito l'impostazione amministrativa centralistica di tipo napoleonico.

La storia della legislazione comunale piemontese dal 1848 al 1854, infatti, fu



dominata da una costante: la tendenza a concentrare nelle mani del Governo il controllo e la tutela degli enti locali.

Una tendenza inversa rispetto all'egemonia centrale si ebbe con l'emanazione dell'Editto albertino del 27 novembre 1847 n. 659, secondo il quale l'organizzazione amministrativa locale si articolava in Divisioni e Province (erette a corpi morali) da un alto, e Comuni dall'altro, ai quali furono riconosciuti, anche se solo parzialmente, autonomia e auto-governo.

Tale sistema, però, non entrò in vigore in quanto fu assorbito dalla riforma introdotta con la l. 7 ottobre 1848 n. 807, che prevedeva l'elezione solo degli organi deliberativi.

Tale normativa manifestava un evidente accrescimento dell'ingerenza statale nella gestione delle amministrazioni comunali e, allo stesso tempo, rappresentava la base della successiva legislazione in materia.

La legge Rattazzi 23 ottobre 1859 n. 3702, infatti, recepiva una serie di norme della precedente riforma, registrando un duplice mutamento negli equilibri istituzionali: da un lato, secondo il modello napoleonico, aumentarono i poteri decisionali degli organi comunali (nonostante il sindaco restasse ancora di nomina governativa); dall'altro, si dilatarono maggiormente i poteri di controllo e di direzione dello Stato.

In Italia la formazione dello Stato unitario, proclamato il 17 marzo 1861, comportò una ulteriore contrazione dell'autonomia comunale ed una drastica affermazione del potere centrale su quello locale, dal momento che, temendo di alimentare forze centrifughe, l'organizzazione centralista del Piemonte fu estesa a tutto il nuovo Stato.

Le disomogenee condizioni economiche e sociali, le differenti tradizioni linguistiche e culturali e le divisioni marcate tra le diverse realtà locali, imposero al nuovo Stato di diventare un efficace strumento di unificazione nazionale.

Questo assetto centralistico fu, perciò, dettato prevalentemente da esigenze di carattere pratico.

In realtà, però, l'estensione dell'ordinamento napoleonico a tutto il territorio nazionale non si svolse senza contrasti e riserve, dal momento che non mancarono, nei vari ambienti politici, diverse proposte favorevoli ad una impostazione autonomistica.

L'urgente compito dell'unificazione amministrativa del Regno, tuttavia, alla fine fece prevalere l'istanza accentratrice della Destra Storica, la quale, con l'on. Ricasoli, riuscì a fare approvare la prima legge comunale e provinciale dell'Italia, la legge 20 marzo 1865 n. 2248, all. A, postasi come legge di revisione della normativa di Rattazzi, nonché come punto di partenza per le successive innovazioni legislative relative all'ordinamento comunale.

In questo quadro, il sindaco era ancora di nomina governativa, e la partecipazione della maggior parte dei cittadini alla gestione della "cosa pubblica" era ancora scarsa, dal momento che l'elettorato era ancora delimitato sulla base di un sistema censitario.

Di lì in poi le cose non mutarono molto se non per l'introduzione di un nuovo organo di controllo atto a contrastare le aperture in senso autonomistico, la Giunta provinciale amministrativa (legge 30 dicembre 1888, n.5865), presieduta dal Prefetto, che subentrava alla Deputazione nel controllo sugli enti locali; e per la legge 29 marzo 1903 n. 103 con cui Giolitti cercò di disinnesicare il pericolo autonomista attraverso la municipalizzazione dei servizi di pubblico interesse (la deliberazione di municipalizzazione doveva comunque essere appro-



vata dalla Giunta provinciale amministrativa, accompagnata dal parere del Prefetto, trasmessa al Ministero dell'Interno e confermata da referendum popolare).

L'avvento del regime fascista portò alla soppressione dell'autonomia degli enti locali.

Il primo passo fu rappresentato dalla trasformazione del Comune di Roma in Governatorato, con R.D.L. 28 ottobre 1925, n. 1949. Dopo vari interventi normativi le funzioni amministrative e legislative municipali furono affidate ad un Governatore ed ad un Vicegovernatore nominati con decreto reale coadiuvati da una Consulta di 12 membri nominati con decreto reale su proposta del Ministro dell'Interno di concerto con quello delle Corporazioni.

Fu poi introdotta la riforma podestarile dei Comuni con meno di 5.000 abitanti; tutte le funzioni attribuite al Sindaco, alla Giunta ed al Consiglio erano conferite ad un unico organo, il Podestà, nominato con regio decreto reale per cinque anni e revocabile dal Ministro dell'Interno. Il Podestà era coadiuvato da una Consulta municipale composta da un numero di consultori non inferiore a 6 nominati con decreto prefettizio per un terzo direttamente e per due terzi su designazione degli enti economici, dei sindacati e delle associazioni locali. Alla Consulta spettavano funzioni consultive su tutte le materie sottoposte al Podestà e su alcune materie obbligatorie indicate dalla stessa legge.

Successivamente il sistema podestarile fu esteso a tutti i Comuni del Regno, con possibilità del Ministro dell'Interno di nominare uno o due vice-podestà a seconda che la popolazione fosse o no superiore a 100.000 abitanti, in questo progetto s'inserì anche la statalizzazione dei Segretari comunali.

Il Testo unico della legge comunale e provinciale del 1934 diede atto delle rilevanti modifiche introdotte all'organizzazione ed al funzionamento degli enti locali dalla legislazione fascista e fotografò una situazione in cui i dipendenti, anche di livello più alto, avevano solo funzioni esecutive; le funzioni deliberative erano riservate in toto ai vertici politici.

Se l'ingerenza statale appare considerevole fino a questo momento, il regime fascista, con il testo unico 3 marzo 1934 n. 383 (considerato il monumento del sistema accentratore), annullò praticamente del tutto l'autonomia locale, prevedendo la nomina da parte del Governo dei capi delle amministrazioni comunali e la totale cancellazione degli organi elettivi: "il Comune divenne un mero strumento di amministrazione diretta *dello Stato*".

Tale accentramento terminerà con la caduta del fascismo: già a partire dal *R. D. L. 4 aprile 1944 n. 11* venne ristabilito il precedente assetto previsto dal testo unico 4 febbraio 1915 n. 148, nonostante fosse mantenuto operativo per molti aspetti il testo unico del 1934.

Il Comune nella Costituzione

In risposta al secolare immobilismo centralizzatore, ed in particolare a quello del regime fascista, la questione dell'autonomia comunale venne ampiamente sostenuta nel corso dei lavori preparatori della Costituzione repubblicana.

Nel disegno dei costituenti, infatti, le autonomie locali erano viste come uno dei punti fermi del nuovo Stato e come un elemento fondamentale per assegnare alla periferia gli strumenti necessari alla tutela e alla promozione dei propri interessi.

La Costituzione repubblicana del 1948, in perfetta aderenza con queste con-



vinzioni, "prefigura, dunque, un netto capovolgimento degli elementi strutturali che avevano caratterizzato l'amministrazione locale secondo il modello napoleonico e mortificato ogni libertà di autodeterminazione della comunità di base" ed adotta un modello di amministrazione autonomistica strutturalmente differenziato rispetto a quello precedente, fortemente ispirato al principio di gerarchia ed ampiamente fondato su di un modello accentrato, in cui le principali scelte amministrative erano fatte al centro e poi trasmesse alla periferia per la loro esecuzione.

La Costituzione introduce, dunque, radicali innovazioni nell'assetto fondamentale delle istituzioni politiche, prevedendo un pluralismo politico-istituzionale "basato sul pieno riconoscimento delle autonomie locali, al fine di assicurare ampie possibilità di sviluppo ed elevate garanzie di equilibrio interno al funzionamento del sistema democratico mediante la distribuzione del potere politico fra più centri".

Il concetto di autonomia, perciò, permea l'essenza stessa della Repubblica ed apporta un capovolgimento dei rapporti tra lo Stato, ritenuto fino a quel momento l'ente titolare di tutti i poteri, e gli enti locali, che, fino all'avvento della carta costituzionale, sono stati "quasi i terminali di un processo discendente che aveva in altre sedi i momenti salienti dell'iniziativa e della decisione". Questa nuova prospettiva, tuttavia, non si riduce ad un rovesciamento delle relazioni di potere tra i vari soggetti istituzionali dell'ordinamento, ma introduce un sistema di rapporti del tutto nuovo: la Costituzione italiana configura un ordinamento pluralista ed organico ed un sistema ispirato ai principi della democrazia partecipativa in ogni settore della vita sociale.

Uno dei cardini fondamentali di tale sistema è rappresentato dall'art. 5 della Costituzione, il quale proclama il riconoscimento e la promozione degli enti locali; sancisce il principio del decentramento amministrativo nell'ambito dell'apparato statale e vincola il legislatore ordinario ad adeguare "i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

Ogni futura legge ordinaria non potrà contrastare con tale precetto, che per altro ha un significato ben più ampio del mero invito al legislatore a garantire o accrescere l'autonomia degli enti locali: esso, infatti, vuole indurlo a congegnare le regole della sua organizzazione in modo tale che esse lascino dei margini di azione e di intervento sufficienti agli enti territoriali, pur mantenendo un certo contatto tra l'ordinamento generale e i vari ordinamenti locali.

L'articolo 5 Cost. contiene, infatti, una chiara affermazione del carattere unitario dello Stato: "La Repubblica una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali [...]".

Tale disposizione sembra voler affermare che il limite massimo, superato il quale il decentramento amministrativo a favore delle autonomie locali non è più consentito, è quello oltre il quale si verificherebbe il mutamento da unitario a federale della struttura dello Stato.

Pertanto, in questa nuova visione, gli enti territoriali rimangono sempre ancorati all'unità e all'indivisibilità dello Stato repubblicano, ossia si inseriscono nell'ambito di un sistema comunitario.

Lo Stato, cioè, si articola in una pluralità di soggetti giuridici che godono di una propria autonomia riconosciuta dalla legge, ma che si ricompongono in un ordinamento complessivo unitario, che ne costituisce il limite insuperabile.



Malgrado l'impossibilità degli enti locali di violare l'assetto unitario dello Stato, tuttavia, l'importanza dell'art. 5 della Costituzione sta proprio nel fatto che, essendo le autonomie locali direttamente riconosciute dalla carta costituzionale, ad esse è riconosciuta una propria identità originaria che gli garantisce un importante diritto di autodeterminazione per la realizzazione di obiettivi, scopi ed interessi propri delle rispettive comunità.

Procedendo all'esame degli articoli della Costituzione che riguardano i Comuni, possiamo brevemente considerare una serie di disposizioni, il cui contenuto non fa altro che sviluppare e riprendere l'art. 5 Cost.

L'art. 114 della Costituzione delinea la complessità istituzionale della Repubblica secondo una articolazione tipica: Regioni, Province e Comuni.

Quest'articolo, oltre a determinare l'articolazione della struttura statale, attribuisce a tale divisione il valore di un principio costituzionale, nel senso che questi tre enti sono coesenziali alla struttura stessa dello Stato.

Inoltre, non solo si conferisce rilevanza costituzionale ed istituzionale alle autonomie locali in genere, ma il Comune, in particolare, diventa la cellula primaria ed autonoma della collettività ed elemento essenziale di decentramento.

Lo stesso costituente, infatti, aveva creduto di garantire più autonomia ai Comuni imponendo alle Regioni di delegare "normalmente" l'esercizio delle loro funzioni agli enti locali, e riservando per questi ultimi le funzioni che presentassero "interesse esclusivamente locale". (art. 118 Cost.)

Il sistema di assegnazione dei compiti e funzioni agli enti locali prevede, dunque, l'attribuzione diretta di funzioni dallo Stato, ma anche di deleghe da parte della Regione.

L'articolo 128 della Costituzione, poi, disponendo che "Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni", rappresenta una ulteriore garanzia costituzionale dell'autonomia locale, ed in particolare di quella comunale (che interessa in modo particolare ai fini della nostra trattazione).

Innanzitutto, esso ha riconfermato il principio della rilevanza costituzionale dei Comuni già affermato dall'art. 114 Cost.: per cui il legislatore ordinario non potrà sopprimerli.

In secondo luogo, questo articolo riconosce loro il diritto ad ordinamenti autonomi, limitando la potestà legislativa dello Stato alla sola fissazione di "principi", tramite non un qualsiasi atto legislativo bensì con "leggi generali" (con le quali, tra l'altro, devono essere determinate anche le funzioni dell'ente stesso).

In dottrina si è discusso ampiamente sul concetto di legge generale contenuto nell'art. 128.

L'opinione più diffusa definisce tale tipo di legge come una norma che disciplina in modo uniforme tutto il territorio nazionale in una determinata materia (che ne costituisce l'oggetto).

Con le disposizioni di questo articolo, infatti, il costituente intendeva limitare la discrezionalità del legislatore ordinario alla sola emanazione di leggi generali, al fine di evitare che l'adozione di leggi ad efficacia territorialmente limitata potesse determinare favoritismi o, al contrario, abusi nei confronti di un numero limitato di enti locali.

Questa norma costituzionale, inoltre, rinviando ad una o più leggi generali dello Stato il compito di fissare i "principi" basilari in materia di ordinamento



locale, attribuisce a tale legge il compito di svolgere una funzione di completamento dei principi costituzionali, senza intervenire con delle normative di dettaglio.

Un tale intervento, infatti, comprimerebbe l'autonomia dei Comuni, non riservandogli un effettivo potere di governo e non garantendogli una effettiva capacità operativa e decisionale.

La concreta ampiezza dell'estensione del principio di autonomia, dunque, dipende dalle scelte del legislatore, le quali, tuttavia, trovano un limite invalicabile nello stesso principio costituzionale di autonomia locale: *"si dovrà, cioè, di volta in volta, accertare se le disposizioni legislative si siano mantenute nell'ambito strettamente necessario a soddisfare esigenze generali [...] ed abbiano lasciato agli enti locali quel minimo di poteri richiesto da quella autonomia di cui essi devono godere"*.

Pertanto risulta evidente come il legislatore ordinario sia stato vincolato dall'art. 128 a disciplinare in modo uniforme l'ordinamento comunale (senza poter effettuare una differenziazione della normativa in base ai singoli enti), al fine di porli tutti in una posizione di perfetta uguaglianza di fronte alla legge.

Tuttavia, per molto tempo, i Comuni hanno trovato nell'uniformità, pur mitigata da parecchie deroghe, il limite principale alla loro autonomia, in quanto non era consentito agli enti locali di avere una organizzazione adeguata alle proprie caratteristiche: per questo le disposizioni dell'art. 128 sembrano porsi in contrasto con le altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia locale (in particolare con l'art. 5 Cost.).

L'ostacolo maggiore all'applicazione del suddetto principio è costituito, infatti, dalla difficoltà di applicare uno schema giuridico identico a realtà locali molto differenziate fra loro per situazioni economiche, storiche, geografiche e per ampiezze demografiche.

Un'ulteriore specificazione dell'autonomia comunale è contenuta nell'articolo 130 della Costituzione, che riguarda il sistema di controlli sugli atti dei Comuni, e degli altri enti locali.

Tale norma prevede un organo della Regione che esercita in forma decentrata il controllo di legittimità sulle deliberazioni adottate dagli enti locali, stabilendo, inoltre, che il controllo di merito può essere esercitato solo in determinati casi previsti dalla legge e nella forma di una richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare i loro atti.

Con questo articolo il sistema dei controlli risulta profondamente modificato rispetto all'impostazione centralistica tipica della fase precostituzionale, sia da un punto di vista soggettivo, poiché il controllo Sugli atti degli enti territoriali è trasferito ad un organo della Regione, che da un punto di vista oggettivo, poiché il controllo di merito viene ridotto ai minimi termini.

L'assetto dei controlli disegnato dall'art. 130 ha influito considerevolmente sulla posizione e sul ruolo dei Comuni nell'ordinamento, dal momento che essi si sono trovati a fronteggiare non solo le spinte accentratrici dello Stato, ma hanno dovuto anche operare contrapponendo i loro interessi a quelli regionali.

Per l'articolo 129 della Costituzione *"Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale"*, configurandosi, in tal modo, un sistema di trasferimento di funzioni amministrative dagli organi centrali agli enti locali.



Nonostante questa disposizione sia finalizzata ad un ampliamento delle funzioni comunali, essa comporta anche una sovrapposizione di competenze il cui coordinamento non sempre risulta agevole e privo di contrasti.

Difatti, il Comune viene preso in considerazione come circoscrizione di decentramento statale poiché svolge funzioni generalmente attribuite allo Stato (come la tenuta dell'anagrafe della popolazione, le liste elettorali e di leva ecc..).

Come circoscrizione di decentramento regionale, invece, esso diviene soprattutto destinatario di deleghe da parte della Regione: l'ultimo comma dell'art. 118 Cost., infatti, prevede che *"la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici"*.

Nel prosieguo del presente capitolo si tenterà di evidenziare alcuni passi delle più recenti riforme che, sviluppando il modello autonomistico in materia di Comuni ed altri enti locali, hanno inteso realizzare, con più o meno successo, una organizzazione sempre più decentrata e pluralistica dei pubblici poteri.

La riforma della legge n. 142 del 1990.

Proseguendo nell'analisi della posizione e del ruolo dei Comuni all'interno del nostro sistema amministrativo, occorre sottolineare che, nonostante la Costituzione repubblicana abbia attribuito garanzie e significati nuovi alle autonomie comunali, il sistema locale italiano è rimasto regolato a lungo da normative emanate in epoca precostituzionale (a loro volta spesso ripetitive di modelli risalenti ad epoca ancora più antica), ispirate a concezioni e criteri contrapposti al disegno perseguito dal costituente.

Alla fine degli anni ottanta, infatti l'organizzazione dei Comuni e degli altri enti locali trovava ancora la sua disciplina di base nel testo unico della legge comunale e provinciale del 3 marzo 1934, n. 383 e in quello precedente del 4 febbraio 1915, n. 148, entrambi risalenti ai primordi dello Stato liberale in Italia e certamente non in sintonia con i principi autonomistici del disegno costituzionale.

L'attuazione delle norme della Costituzione relative all'ordinamento locale, perciò, ha avuto una gestazione lenta e in larga misura carente, che si è svolta tra notevoli resistenze e contraddizioni, con la conseguenza che la valorizzazione del ruolo dei Comuni, lungi dall'essere una realtà effettiva, rimase per molto tempo solo una aspirazione di alcuni autonomisti.

E' solo con l'istituzione generalizzata dell'ordinamento delle Regioni a statuto ordinario (artt. 117 ss., Cost.) nel 1968-1972 che viene segnato un mutamento dell'indirizzo politico legislativo precedente, con una decisa iniziativa a favore del decentramento amministrativo: mentre la "legge generale" sui Comuni e sulle Province prevista dall'art. 128 Cost. è stata adottata solo nel giugno 1990 (*legge 8 giugno 1990, n. 142, intitolata significativamente "Ordinamento delle autonomie locali"*), lasciando inattuato il dettato costituzionale in materia di autonomia locale per oltre quarant'anni.

La strada che ha condotto all'emanazione di questa legge è lastricata di progetti, ma anche di leggi e leggine che hanno disciplinato con più o meno successo porzioni o settori dell'amministrazione locale (si è trattato infatti di interventi che interessavano profili specifici e che non regolavano la parte essenziale dell'ordinamento locale, rimasta disciplinata dai tt.uu. del 1915 e del



1934), scontrandosi quasi tutti con un persistente centralismo statale e con un neocentralismo regionale.

Preceduta da un dibattito estremamente lungo e complesso, la legge 8 giugno 1990, n. 142 ha rappresentato l'occasione da tempo auspicata per l'attuazione dei principi costituzionali in materia di decentramento e per l'avvio di un processo di riforma dei Comuni in direzione di una democrazia locale forte.

Tale legge, recependo in larga misura il disegno tracciato in sede europea, realizza un assetto delle autonomie locali nel quale ai Comuni (come anche agli altri enti locali) è garantito un ruolo di primo piano, dal momento che essa si pone come obiettivo fondamentale quello dell'ampliamento e della valorizzazione della loro autonomia, realizzata essenzialmente attraverso il riconoscimento a questi enti di potestà pubbliche nel perseguimento delle proprie finalità e dei propri interessi.

Il principio di autonomia era già stato proclamato nella *Carta Europea dell'autonomia locale* firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 dagli Stati membri del Consiglio d'Europa e recepita dall'ordinamento italiano con la legge del 30 dicembre 1989, n. 439, la quale all'art. 3 definisce l'autonomia locale come *"il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici"*.

Ispirandosi alla definizione di autonomia locale data a livello europeo, e richiamandosi agli articoli 5 e 128 della Costituzione, la legge 142 del '90 afferma all'art. 2 comma 1 (articolo che rappresenta la più rilevante disposizione di "principio" dell'intera legge) che *"Le comunità locali, ordinate in Comuni e Province, sono autonome"*, stabilendo poi ai commi 2 e 3 un esplicito nesso tra tali soggetti e la cura e lo sviluppo degli interessi della rispettiva comunità. Il concetto di autonomia viene, inoltre, implicitamente ribadito al comma 5 dell'articolo sopracitato, nel quale si stabilisce che Comuni, e Province, sono titolari di funzioni proprie (titolarità che può essere giustificata solo in virtù del riconoscimento dell'autonomia dell'ente), individuando nel Comune l'ente dotato di una competenza generale, relativa a tutte le funzioni che riguardino la popolazione e il territorio comunale (art. 9).

In quest'ultimo articolo, infatti, la legge n. 142 del '90 afferma il principio secondo il quale il Comune può esercitare tutte le funzioni amministrative (principalmente nelle materie dei servizi sociali, dell'utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico), salvo quelle espressamente attribuite dalla legge ad altri soggetti istituzionali.

Appare perciò evidente come grazie a questa legge si concretizzi finalmente la possibilità per i Comuni di abbandonare in modo definitivo il ruolo di ente subordinato, privo di competenze e di propri spazi di autodeterminazione, che aveva caratterizzato in passato la storia comunale.

Quanto appena detto è ulteriormente confermato dal fatto che al comma 4 della legge in discorso il legislatore ha voluto richiamare due profili completamente nuovi dell'autonomia locale: l'autonomia statutaria e quella finanziaria. Relativamente alla prima fattispecie, si può certamente affermare che la sua regolamentazione ad opera della legge n. 142 del '90 costituisce forse l'elemento più significativo della riforma, poiché essa ha determinato un notevole accrescimento dell'autonomia comunale, soprattutto di quella forma di autonomia chiamata *"autonomia organizzativa"*.



Nonostante le tendenze già presenti a favore di una espansione dell'esercizio della potestà normativa e statutaria, è stata la l. n. 142 a fornire ad essa un esplicito ed organico fondamento giuridico, dal momento che la Costituzione italiana non contiene in materia di potestà statutaria dei Comuni delle disposizioni esplicite come per le Regioni.

Lo statuto costituisce l'insieme delle norme fondamentali che regolano la vita e l'attività della comunità locale: con esso è riconosciuta all'ente la potestà di disciplinare i propri assetti fondamentali, ossia "le attribuzioni degli organi, [...], l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme di collaborazione fra Comuni e Province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi" (art. 4 l. 142 del '90).

Nonostante l'apparente dilatazione del grado di effettività dell'autonomia locale offerta dallo statuto, lo stesso art. 4 individua una serie di limiti all'autonomia statutaria: limiti di tipo verticale (lo statuto si muove "nell'ambito dei principi fissati dalla legge", e nel rispetto della funzione demandata allo stesso ente) ed orizzontale (in questo articolo si precisa che lo statuto pone solo delle "norme fondamentali" in una serie di materie indicate).

L'autonomia statutaria, perciò, dovrà rispettare non solo i principi generali desumibili dalla legge di riforma, ma anche quelli contenuti in ogni altra normativa che disciplini materie nelle quali essa si esercita, nell'esigenza di assicurare il rispetto dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e dell'interesse nazionale.

Passando, poi, alla potestà regolamentare riconosciuta dall'articolo 5 della legge n. 142 ai Comuni, e agli altri enti locali, bisogna sottolineare che essa non costituisce certo una novità, essendo stata richiamata già in altre disposizioni legislative anteriori alla legge in discorso e, perciò, da questi già ampiamente utilizzata in passato.

La legge 142, tuttavia, ne incrementa la portata, consentendo alla potestà regolamentare di concorrere con la potestà statutaria a determinare l'ordinamento locale: non a caso, infatti, in alcune materie è stata prevista una concorrenza delle due fonti, in quanto lo statuto determina le norme di principio e i regolamenti stabiliscono delle norme più dettagliate, adattabili alle diverse circostanze.

Al di là delle caratteristiche specifiche dell'autonomia normativa comunale, ciò che è rilevante sottolineare è che, attraverso il riconoscimento a questi enti della potestà statutaria, il legislatore del '90 ha inteso dotare i Comuni di nuovi strumenti organizzativi, che gli permettano di adottare discipline differenti a seconda delle loro peculiarità, superando la contraddizione tra uniformità legale e differenziazione di fatto emersa dalle normative precedenti.

In contrasto con un modello di ordinamento comunale caratterizzato da una quasi totale eteronomia e da una rigida applicazione del principio di uniformità, infatti, con questa legge si è voluta dare la possibilità ai Comuni di adeguare le regole ed i principi del loro funzionamento alle diversità esistenti sotto il profilo economico, sociale, demografico, attribuendogli la facoltà di scegliere autonomamente l'organizzazione da darsi, di strutturarsi in rapporto alle proprie esigenze e dimensioni e di soddisfare le esigenze della propria comunità di riferimento.

Il riconoscimento e la valorizzazione delle diversità tra gli enti locali consente, infatti, agli enti stessi di fornire risposte differenziate in differenti contesti,



riducendo la funzione dello Stato ad una mera definizione dei requisiti minimi da soddisfare da parte di questi enti e ad una elaborazione delle linee guida per la loro azione.

Gli statuti, tuttavia, non sono sempre riusciti a rappresentare un mezzo utile all'ampliamento dei poteri e delle libertà comunali, a causa della parziale incapacità mostrata dagli amministratori nel gestire uno strumento completamente nuovo come questo: gli statuti si sono rivelati spesso il frutto di un lavoro affrettato ed improvvisato, e sono stati davvero pochi i Comuni che hanno rispettato i termini legali per la loro adozione.

Nella pratica, perciò, l'intervento del legislatore in questa materia non è stato privo di difetti: esso è intervenuto troppo timidamente a dare agli statuti maggiore autorità e spesso lo spazio che ha concesso alle libere determinazioni dei Comuni è stato limitato da un quadro normativo statale ancora troppo particolareggiato ed estremamente puntuale, e perciò non del tutto in sintonia con le esigenze autonomistiche.

Passando ad analizzare un altro ostacolo preoccupante al realizzarsi dell'assetto autonomistico, viene alla luce il ritardo della riforma della finanza locale: vale a dire che ai Comuni, e agli altri enti locali, mancavano delle risorse finanziarie proprie, ritenute uno strumento indispensabile per l'attuazione dello stesso modello autonomistico.

In contrasto con un modello di finanza locale in cui i flussi finanziari erano in larga parte vincolati ed il finanziamento della gestione era prevalentemente collegato a trasferimenti finanziari statali e regionali, la l. 8 giugno 1990, n. 142 all'art. 54 individua una serie di entrate proprie degli enti locali: la loro autonomia finanziaria si fonda, ai sensi di questo articolo, su "*risorse proprie*" (imposte proprie, tasse per i servizi erogati ecc.) e "*risorse trasferite*" (trasferimenti erariali e regionali).

La trasformazione dei caratteri della finanza locale, perciò, è strettamente connessa al potenziamento dell'autonomia locale ed anche ad una ridefinizione del ruolo di questi enti.

In seguito all'ampliamento della loro autonomia finanziaria, infatti, si determina la necessità di porre maggiore attenzione agli aspetti di economicità della gestione e di introdurre strumenti più adeguati per governare l'equilibrio tra entrate (o proventi) e spese (o costi) conseguenti alle decisioni da essi direttamente assunte.

La ricerca dell'economicità diventa un criterio guida rilevante per le decisioni degli enti locali, che non possono più limitarsi ad interpretare i bisogni della popolazione, ma devono farlo con sempre maggiore efficienza, non potendo, per altro, più attribuire la responsabilità del mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati alla limitatezza delle risorse trasferite dallo Stato o dalle Regioni.

Con il passaggio ad una concezione di ruolo attivo degli enti locali nel promuovere lo sviluppo economico e sociale della società, l'attività amministrativa deve perdere la caratteristica di rigidità e deve diventare sempre più flessibile e differenziata rispetto a situazioni diverse, utilizzando forme privatistiche o manageriali di organizzazione del lavoro.

Ma la legge n. 142 del 1990 non incrementa l'autonomia comunale solo da un punto di vista normativo e finanziario: non si può negare, infatti, che la riforma sul controllo degli atti adottati dai Comuni rientri a pieno titolo fra le disposizioni che ne accrescono l'autonomia, dal momento che una incidenza



troppo forte dei controlli statali e regionali può costituire un rilevante ostacolo alla possibilità offerta a tali enti di determinare in modo autonomo la propria attività.

La nuova normativa della l. 142, rispetto all'art. 130 Cost., ha sostanzialmente ridimensionato e poi soppresso il controllo di merito, e ha ridotto il controllo di legittimità alle principali deliberazioni consiliari dell'ente (sottraendovi la gran parte degli atti della Giunta, salva la possibilità di sottoporre al controllo determinate deliberazioni a richiesta di un numero di membri del consiglio fissato dalla legge, art. 41 ss. l. 8 giugno 1990, n. 142).

La legge 15 maggio 1997, n. 127 ("Bassanini due", dal nome dell'allora Ministro per la funzione pubblica) restringe in modo ancora più esplicito, rispetto alla l. 142 del '90, il controllo di legittimità da parte del CO.RE.CO, limitando l'ambito delle deliberazioni soggette a controllo ai soli documenti di bilancio e a quelle a contenuto normativo (statuti e regolamenti).

Ne consegue che il precedente rapporto tra Stato e Comuni incentrato sul controllo legislativo si è profondamente modificato, andando ad incrementare gli spazi di autonomia e di autoregolamentazione degli enti stessi.

Concludendo, possiamo affermare che la legge 8 giugno 1990, n. 142 ha avviato un importantissimo processo di valorizzazione dell'autonomia statutaria, organizzativa, finanziaria e tributaria dei Comuni e del resto degli enti locali, e contiene indubbiamente significative novità in questa materia, dal momento che rappresenta un considerevole passo in avanti verso la realizzazione del modello autonomistico sancito negli artt. 5 e 128 della Costituzione.

Essa, tuttavia, non ha definito stabilmente e compiutamente gli assetti dell'ordinamento comunale (lo dimostra il fatto che questa legge è stata oggetto di aggiunte, sostituzioni, modifiche e cambiamenti continui da parte di leggi di riforma ad essa successive che hanno cercato di completarne il disegno autonomistico) e mostra una serie di limiti strutturali che ne pregiudicano un po' la portata generale: la non ottimale attuazione dell'autonomia finanziaria, la persistente eteronomia normativa e, non ultime, le difficoltà materiali incontrate dai Comuni nel recepire una riforma di tale portata.

L'intervento della legge n. 59 del 1997.

Dopo la *legge 25 marzo 1993, n. 81*, che ha introdotto e disciplinato l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, il processo di riassetto in senso autonomistico del Comune è stato portato avanti con grande incisività dalla *legge 15 marzo 1997, n. 59*, contenente norme in materia di "*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed agli enti locali per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*".

La legge appena citata ha cercato di realizzare un progetto molto ambizioso: un ampio decentramento di funzioni alle Regioni, ai Comuni e alle Province, attraverso un sistema di "conferimento" di poteri statuali verso la periferia, senza giungere ad una modifica in senso federalista della Costituzione.

E' molto interessante, ai fini dell'analisi dell'effettività dell'autonomia locale, e comunale in particolare, analizzare i rapporti che sono stati delineati dal legislatore della "Bassanini uno" tra i vari soggetti istituzionali del nostro ordinamento.

A questo proposito, l'articolo 1 della legge n. 59 del 1997, al comma 1, delega il



Governo a conferire (con uno o più decreti legislativi) una serie di compiti e funzioni alle Regioni e agli altri enti locali ai sensi degli artt. 5, 118 e 128 della Costituzione, mentre al comma 2 viene richiamato l'art. 3 comma 1 della l. n. 142 del 1990, secondo il quale "[...] ferme restando le funzioni che attengano ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, le Regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province".

Perciò, se le Regioni sono chiamate ad assolvere ad un nuovo compito, ossia a quello di ripartire le competenze tra i Comuni e le Province, a stabilirne le modalità di esercizio ed i criteri organizzativi, a questi ultimi due soggetti spetterà l'esercizio diretto delle stesse funzioni, che devono essere quelle relative alla dimensione locale.

La legge n. 59 del 1997 è congegnata in modo da accentuare il ruolo e la posizione degli enti locali, pur imponendo una serie di limiti alle funzioni amministrative da essi svolte da parte dello Stato: esso, infatti, si riserva alcune materie tassativamente indicate dall'art. 1 l. n. 59 del '97 (commi 3, 4 e 5) che non possono essere conferite agli altri soggetti dell'ordinamento giuridico, quali ad esempio la difesa, l'ordine pubblico, l'amministrazione della giustizia ecc.

Nella scia già tracciata dalla l. n. 142 del 1990, la finalità di questa legge è quella di valorizzare le competenze delle comunità locali: è in questo senso che si comprende la portata del conferimento di maggiori funzioni a favore degli enti locali, ed è sempre a questo scopo che la legge prevede all'articolo 4, comma 3, sub a), il principio di sussidiarietà, principio non espressamente affermato dalla nostra Costituzione, ma perfettamente compatibile con essa: secondo questo principio, l'esercizio delle funzioni e dei servizi deve essere dislocato al livello di governo più prossimo ai cittadini-utenti, quindi ai Comuni e, in seconda battuta, agli altri enti locali di dimensione sovracomunale.

Da questa breve analisi, dunque, emerge come anche la legge n. 59 del 1997 sia intervenuta per valorizzare maggiormente il ruolo dei Comuni e per provare a fornire una normativa organica a tutti gli enti locali, senza per altro completarla del tutto, visto che anche questa normativa è stata seguita da altri tentativi di completamento della materia.

L'autonomia locale dopo la legge n. 265 del 1999.

La legge 3 agosto 1999, n. 265 (c.d. Napolitano-Vigneri) ha introdotto alcune significative novità in materia di autonomia ed ordinamento comunale, modificando (e integrando) la legge 8 giugno 1990, n. 142 e definendo in modo più completo, rispetto alla normativa precedente, gli spazi di autonomia dei Comuni.

Sul terreno della valorizzazione dell'impianto autonomistico, la legge n. 265 del 1999 attua un rilevante ammodernamento dell'ordinamento di tutti gli enti locali, tentando di adeguare i principali istituti della legge n. 142 alle innovazioni in atto nel nostro ordinamento (soprattutto a quelle emerse nell'ambito del processo riformatore delle leggi Bassanini), e allo stesso tempo cercando di aggiornare e consolidare l'impianto esistente, alla luce dell'esperienza applicativa consolidatasi a partire dall'emanazione della legge del 1990.

E' dunque una legge che, proseguendo nella complessa strategia riformatrice del sistema di governo locale, si propone di rivisitarne la materia per conferirle maggiore organicità e completezza, senza tuttavia modificare del tutto le



caratteristiche di fondo del sistema amministrativo locale.

Fra i punti più innovativi della l. n. 265 del '99 c'è sicuramente quello di aver compiuto progressi rilevanti in materia di autonomia normativa locale, e, in particolare di aver ampliato gli spazi di autonomia riconosciuti allo statuto.

Su questo versante la riforma tende a porre rimedio ad una delle grandi contraddizioni della l. n. 142 del '90, ossia quella di aver riconosciuto per la prima volta l'autonomia statutaria a Comuni, e Province, e allo stesso tempo averla rinnegata coprendo gli spazi *riservati* alla normativa autonoma con discipline statali troppo puntuali e dettagliate.

E' in questo senso che si parla di "occasione perduta" con riguardo alla prima possibilità di adozione degli statuti da parte delle comunità locali.

Con la riforma del '99 gli ambiti di autonomia statutaria tendono ad allargarsi sensibilmente, estendendosi ad una serie di oggetti importanti: in particolare in materia di organi di governo (l'art. 11, comma 1, stabilisce che la scelta della disciplina di organizzazione e funzionamento del Consiglio viene fatta da un regolamento, adottato a maggioranza assoluta sulla base dei principi fissati dallo statuto); di forme di decentramento comunale (l'art. 8, comma 2, precisa che i Comuni con oltre trecentomila abitanti possono prevedere, mediante lo statuto, particolari e più accentuate forme di decentramento) ecc.

La legge n. 265 del '99, tuttavia, punta al rafforzamento dell'autonomia statutaria non solo ampliandone gli oggetti, ma anche, e soprattutto, attraverso una collocazione nuova nel rapporto con le fonti sovraordinate.

Il legislatore, prendendo atto della particolare natura degli statuti e dell'inapplicabilità ad essi dell'istituto dell'abrogazione da parte di norme contrarie di rango superiore, ha previsto all'art. 4, comma 2 bis, della legge n. 142 del 1990 (introdotta dall'art. 1, comma 2, della legge n. 265 del 1999), una norma più specifica circa i rapporti tra la legge statale e gli "atti di autonomia normativa" degli enti locali.

In particolare, si è cercato di conciliare l'autonomia concessa a questi enti con l'esigenza di garantire il rispetto delle fonti di primo grado da parte delle norme statutarie (tradizionalmente inserito tra le fonti secondarie) e regolamentari.

Nell'art. 4, comma 2 bis, della l. n. 142 si afferma l'esigenza che le future leggi (sia statali che regionali) che disciplinano l'organizzazione o le funzioni conferite ai Comuni, e alle Province, enuncino *"espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile"* per l'autonomia normativa di questi enti.

Perciò, soltanto le leggi che abbiano previamente enunciato questi principi hanno riconosciuta dall'ordinamento la forza di abrogare le norme statutarie con essi incompatibili, e dalla loro entrata in vigore decorre il termine di 120 giorni per l'adeguamento degli statuti alle novità legislative.

Il risultato complessivo è che, con la riforma del '99, viene profondamente modificato il rapporto tra legge e normativa locale delineato in precedenza: se prima, infatti, ogni disposizione di legge statale era vincolante per qualsiasi norma adottata dagli enti locali, ora la regola, al contrario, prevede che, nel silenzio del legislatore, gli statuti e i regolamenti locali possano derogare le stesse disposizioni di legge (ad eccezione dei principi espressamente enunciati¹).

Per quanto riguarda poi, più in generale, l'autonomia complessiva riconosciuta ai Comuni, bisogna rilevare che mentre nella versione originaria il comma 4 dell'art. 2 della legge n. 142 del 1990 si limitava a fare riferimento all'autono-



mia statutaria e finanziaria, il legislatore del '99 ha dato esplicito riconoscimento (all'art. 2 l. n. 265 del 1999) anche all'autonomia normativa, organizzativa e impositiva.

Particolarmente rilevante appare l'espressa attribuzione di quest'ultimo tipo di autonomia ai Comuni, che sembra soddisfare le aspettative autonomistiche di chi, invece, rimase deluso dal comma 1 dell'art. 54 della l. 142, il quale bloccava i poteri di questi enti con una riserva di legge statale: *"l'ordinamento della finanza locale è riservato alla legge"*.

Malgrado i passi avanti in tema di finanza locale fatti dalla legge appena citata, infatti, la finanza di tali enti restava ancora quasi del tutto "derivata" da quella statale e regionale, dal momento che agli amministratori locali era garantita una autonomia di gestione e di spesa, ma non impositiva.

La legge n. 265 del '99, seguendo la scia tracciata dal d.lg. n. 446 del 1997 (riforma che ha dato l'avvio al c.d. *"federalismo fiscale"*), ha cercato di colmare la lacuna lasciata in questa materia dalla l. n. 142 del 1990, assicurando ai Comuni, e agli altri enti locali, attraverso la previsione introdotta nel comma 3 dell'art. 54 della legge n. 142, una espressa *"potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe"*.

In conclusione, si può affermare che *"la legge 265 è una legge dal doppio volto: da un lato adegua e migliora il testo della precedente legge n. 142, dall'altro, consapevole della disorganicità della materia e di una regolamentazione non esaustiva, si pone come legge ponte verso un successivo testo unico"*.

All'articolo 31, infatti, la legge n. 265 ha affidato al Governo il compito di adottare, entro un anno dall'entrata in vigore della legge (quindi entro il 21 agosto 2000), un decreto legislativo avente ad oggetto il nuovo testo unico in materia di ordinamento degli enti locali.

Il nuovo Testo Unico degli Enti Locali.

Con il nuovo testo unico sull'ordinamento degli enti locali (*decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*), viene data attuazione alla delega contenuta nell'art. 31 della legge n. 265 del 1999 e, allo stesso tempo, viene a colmarsi una lacuna del sistema amministrativo locale, il quale attendeva da tempo la predisposizione di un quadro normativo organico, chiaro e stabile.

Già l'art. 64 comma 3 della legge n. 142 del 1990, infatti, aveva assegnato al Governo il compito di emanare, entro 6 mesi dall'entrata in vigore della stessa legge, *"un testo unico di tutte le disposizioni rimaste in vigore in materia di ordinamento degli enti locali"*.

Finalmente, dopo dieci anni dalla prima disposizione relativa all'emanazione di un testo unico, è venuto alla luce nell'agosto del 2000 il c.d. *"codice degli enti locali"*, così come è definito nella relazione illustrativa dello stesso.

Ponendosi come fine quello del superamento della frammentazione e dell'inorganicità della legislazione locale, il nuovo testo unico si pone come *"l'elemento che, a chiusura del decennio delle riforme locali, riunisce in un quadro finalmente sistematico le disposizioni in materia di ordinamento istituzionale, di sistema elettorale, di stato giuridico degli amministratori, di sistema finanziario e contabile, di controlli, di organizzazione dei Comuni, delle Province e delle loro forme associative"*.

Il testo unico sulle autonomie locali, tuttavia, non costituisce un testo onnicomprensivo di tutte le disposizioni legislative che interessano gli enti territo-



riali, ma rappresenta una sintesi accurata e completa delle norme fondamentali in materia di assetto locale: esso rappresenta la principale, ma non l'unica normativa di disciplina di tali enti, che conferisce armonia alle disposizioni legislative ad esso antecedenti pur non modificandole in modo effettivo.

Nonostante un po' tutta l'impostazione del nuovo testo unico si ponga in conformità con l'obiettivo di razionalizzazione dell'assetto locale e di valorizzazione del ruolo e dell'autonomia degli enti territoriali, e del Comune in particolare, obiettivo, peraltro, già perseguito nel corso di tutti gli anni '90 (si pensi all'ulteriore ampliamento dei contenuti dell'autonomia statutaria prevista dall'art. 6 del t.u.), particolarmente incisiva in questo ambito è stata la previsione di un sistema di controlli interni affidati a revisori assolutamente imparziali e privi di qualsiasi contiguità con l'ente locale, che, a fronte delle quasi scomparse forme di controllo esterno, assumono un ruolo sempre più crescente e significativo.

Concludendo, si può certamente affermare che l'opera di riordino operata dal nuovo testo unico degli enti locali rappresenta oggi un grande risultato, che va ad arricchire di un nuovo capitolo la lunga e complessa storia della legislazione in materia di ordinamento comunale, anche se è molto probabile che l'intervento del legislatore in questo settore non si fermi con esso ma, al contrario, continui ancora e cerchi ulteriormente di perfezionarsi.



E-procurement : il grande salto

di Luigi Amato

Ricercatore ASMEPI

La Pubblica Amministrazione acquista on line, nel 2006, beni e servizi per un miliardo e 232 milioni: un + 385%, rispetto agli anni precedenti, che rappresenta il grande salto in avanti di un processo in nuce, ma con buone prospettive di consolidamento. Si tratta, nel complesso, dell'1% della spesa totale della PA che, come sottolineato da una recente ricerca della *School of Management* del Politecnico di Milano, triplica,



nell'ultimo biennio, il volume degli acquisti telematici, ormai entrati a pieno titolo nel novero delle alternative a disposizione degli acquirenti pubblici. E' Consip, la Società per Azioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze, a fare la parte del leone, contribuendo fortemente all'espansione del comparto, totalizzando, secondo le stime più recenti, sul proprio mercato elettronico, ricavi per 40 milioni di euro, con costi della produzione pari a 156 milioni di euro.

Il 90% circa delle negoziazioni telematiche, all'interno della Pubblica Amministrazione, è avvenuto mediante lo strumento delle gare e delle aste on line, con un residuo 10% diviso tra il mercato elettronico, i cataloghi di vendita ed il negozio elettronico. Le stime di crescita si palesano piuttosto lusinghiere, con incrementi molto significativi rispetto al recente passato e, soprattutto, verificatisi nel 2006, un periodo nel quale i *buyer* della Pubblica Amministrazione si sono dovuti confrontare con cambiamenti radicali, quali l'introduzione del nuovo "Codice degli Appalti (D. lgs. 163/2006)" e l'entrata in vigore, dal luglio 2007, come previsto nella Legge Finanziaria, della norma che obbliga le amministrazioni pubbliche a ricorrere al Mepa per gli acquisti sotto la soglia comunitaria (€137.000).

Il volume delle transazioni operate da Enti Pubblici italiani attraverso il ricorso allo strumento delle gare ed Aste elettroniche è di un miliardo e 63 milioni





di euro, un valore in netta crescita se rapportato al biennio precedente al 2006, rispetto al quale la stima è di un + 468%. Un risultato attribuibile per larga parte al ruolo avuto da Consip, il cui sviluppo si è delineato secondo due direttrici fondamentali: l'utilizzo della piattaforma da parte di Enti che vi hanno operato i loro acquisti e l'utilizzo della piattaforma da parte della stessa Consip per le gare on line indirizzate alla stipula delle proprie Convenzioni. Un contributo all'incremento è arrivato, inoltre, sia dal settore sanitario, che ha dimostrato di utilizzare largamente lo strumento delle gare elettroniche per l'acquisto di beni, soprattutto farmaci, sia dal superamento da parte di molti enti della fase iniziale di sperimentazione e l'avvento di una nuova consapevolezza nei vantaggi offerti dalle procedure telematiche di acquisto. E' invece di 48 milioni di euro il valore del totale acquistato dagli Enti Pubblici italiani mediante l'utilizzo degli strumenti del Mercato Elettronico e dei Cataloghi on line. L'80% circa dei volumi è movimentato dal Mepa di Consip, in crescita rispetto al biennio precedente, mentre i Mercati Elettronici sviluppati a livello locale o regionale si fermano invece, tra il 2005 ed il 2006, a valori stazionari. E' pari a 1,5 miliardi di euro il valore delle Convenzioni stipulate dalla PA nel 2006, a testimonianza di una rinnovata fiducia nello strumento che vede le amministrazioni centrali funzionare come Centrali di Aggregazione che stipulano convenzioni, disponibili mediante il supporto elettronico ed alle quali



hanno facoltà di aderire altri enti della PA.

L'atteggiamento verso le procedure telematiche di acquisto da parte dei soggetti della Pubblica Amministrazione è, comunque, molteplice con differenze anche sostanziali, che sembrano evidenziare l'esistenza di un universo variegato e poco uniforme, nonostante la fase di sviluppo riscontrabile nel complesso della realtà pubblica nazionale.

I comuni, rispetto ad altri enti, causa il forte vincolo territoriale, sono maggiormente influenzati dalla percezione che hanno i cittadini di un determinato servizio loro offerto, con il risultato che avere il fiato sul collo della comunità locale ha avuto un influsso diretto sull'approccio all'E-government soprattutto nei piccoli comuni. Gli Enti Locali di più grandi dimensioni, in termini di bilancio e dipendenti, utilizzano l'E-procurement come una risorsa per la gestione delle complessità amministrative, mentre i comuni più piccoli vivono ancora una fase sperimentale, ove il ricorso alle procedure telematiche muove ancora i suoi primi passi. All'avanguardia si mostrano i comuni di Cremona e Firenze con il primo che utilizza i sistemi elettronici senza difficoltà alcuna, registrando qualche perplessità nell'atteggiamento dei fornitori, ed il secondo promotore, insieme con la Regione Toscana ed altri enti territoriali, del Gruppo di lavoro sull'E-procurement, che mira a sviluppare ed armonizzare l'utilizzo degli strumenti elettronici di acquisto nella PA.

Le Province sono orientate principalmente ad offrire servizi agli enti del territorio, così l'approccio all'E-procurement ha ricadute anche su enti di minori dimensioni che fanno riferimento alla Provincia, che non solo ricorre alle procedure telematiche per i propri acquisti, ma mette a disposizione dei comuni la piattaforma tecnologica, sviluppata al proprio interno o acquistata da operatori privati.

Le Regioni considerano l'E-procurement, in primo luogo, uno strumento idoneo alla razionalizzazione della spesa di altri enti locali ai quali destinano risorse. La gran parte di esse è ancora in una fase iniziale della propria esperienza di E-procurement, e, a fronte di casi isolati di eccellenza, prevale l'atteggiamento attendista di chi preferisce non sperimentare in attesa di segnali che arrivino da altre iniziative pubbliche. La Regione Campania, esempio a noi più vicino, dopo la centralizzazione degli acquisti del settore sanitario, attribuita a So.re.Sa (Società Regionale per la Sanità) medita di estendere questa funzione a tutto il comparto degli acquisti regionali.

Il settore Sanitario è caratterizzato da una struttura organizzativa, da tipologie di acquisto e da approcci decisionali differenti dagli altri soggetti della PA, avendo l'onere di gestire procedure di acquisto estremamente complesse. La sua esigenza principale è l'aver a disposizione uno strumento per la gestione dei rapporti con i fornitori e per gli acquisti. I regolamenti interni e normativi rendono ostico il ricorso alle procedure telematiche di acquisto, nonostante il mercato in questione sia tra i più ampi, considerato che più del 50% dell'acquistato totale pubblico è riconducibile al settore sanitario. Il ricorso alle procedure telematiche di acquisto si attesta comunque su discreti livelli e, considerato le peculiarità del comparto, la sua performance può reputarsi positiva in termini di volumi di transazioni operate.

I soggetti che costituiscono la Pa centrale e periferica hanno caratteristiche eterogenee, scaturenti dai diversi ambiti in cui essi operano. Ciò comporta un livello organizzativo differente ed una instabilità generata da cause di ordine politico che complicano il coordinamento delle azioni indirizzate alle procedu-





re telematiche di acquisto. In questo senso, nell'ambito della PA centrale e periferica il ricorso all'E-procurement resta ancora poco significativo e frutto di una ricezione passiva di norme, piuttosto che di una reale intenzione di procedere nella direzione di un suo consolidamento. La maggior parte delle PA centrali ha avuto timidi approcci alle procedure elettroniche, con sperimentazioni e cifre scarsamente impattanti sul complesso dei volumi dell'acquistato. Lo scenario sembra, però, già godere degli influssi positivi scaturenti dalla Legge Finanziaria dello scorso anno che obbliga le PA centrali all'utilizzo del Mercato elettronico, dei negozi on line e delle Convenzioni per i loro acquisti.



I falsi miti dell'e-procurement

L'E-procurement è anche oggetto di critiche da parte dell'utenza, che con le sue obiezioni ha contribuito a creare quelle barriere all'utilizzo delle procedure telematiche di acquisto che i ricercatori della *School of Management* del Politecnico di Milano non esitano definire falsi miti dai quali sgombrare il campo nell'ottica dello sviluppo futuro del ricorso nella PA ai supporti tecnologici di acquisto.

La tecnologia sul mercato non è adeguata alle esigenze e alle procedure di acquisto della PA

Sono le esperienze negative nell'utilizzo degli strumenti elettronici di acquisto a dettare questa obiezione, soprattutto nella fase di sperimentazione che ha visto coinvolte molte pubbliche amministrazioni. E' la numerosità degli strumenti dedicati all'approvvigionamento pubblico in grado di supportare tutte le fasi del processo di acquisto a rendere vana questa considerazione.

Gli strumenti dell'E-procurement non sono integrabili con i nostri sistemi

Questa obiezione è stata riscontrata principalmente nel settore sanitario, dove a fronte della consapevolezza dell'approccio all'E-procurement si registra un posticipo delle sperimentazioni relative, perdendo di vista degli innegabili vantaggi in termini di gestione degli acquisti.

Per gli enti di dimensioni minori i costi di utilizzo di una piattaforma di E-procurement sono proibitivi

Le principali iniziative a livello nazionale e regionale puntano apertamente sulla diffusione degli strumenti elettronici verso gli enti più vicini, mettendone molti a disposizione gratuitamente. Resta da dire che i costi restano, quando presenti, comunque contenuti rispetto ai benefici derivanti dall'E-procurement..

La normativa non sempre risulta chiaramente interpretabile oppure presenta delle carenze

La fiducia nelle opportunità offerte dagli strumenti telematici di acquisto è in costante aumento, pur considerando che l'elemento normativo resta tra i più importanti per un acquirente pubblico, rappresentando in alcuni casi un freno all'espansione delle procedure telematiche di acquisto, nonostante l'obiezione si palesi come fittizia, visto l'elevato numero di enti che hanno deciso di realizzare, con ottimi esiti, piattaforme di E-procurement.

Nella nostra realtà è difficile implementare gli strumenti di E-procurement

La percezione dell'E-procurement da parte delle persone delegate agli acquisti nella PA è l'elemento alla base di questa obiezione che, come accade per qualsiasi innovazione, ha bisogno di tempo e di uno sforzo in termini di interesse e formazione del personale per affermarsi.

I fornitori locali non sono ancora pronti o non hanno un livello di informatizzazione adeguato alle esigenze

Alcuni enti hanno individuato, tra le criticità, una presunta inadeguatezza dei propri fornitori, che non essendo ancora attrezzati per l'utilizzo di particolari tecnologie, rappresentano un concreto freno alla loro diffusione sul territorio. Gestire un negozio on line e la dotazione necessaria per farne parte sono, nella realtà, aspetti molto semplici ed alla portata anche dei fornitori tecnologicamente meno evoluti.



© 2007 Komunica ICT Solutions
Via Passariello, 4
80038 – Pomigliano d'Arco (NA)
e-mail: info@komunica.it
<http://edizioni.komunica.it>

ISBN 88-95295-02-1

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte del libro può essere riprodotta o diffusa con un mezzo qualsiasi, fotocopie, microfilm o altro senza il permesso dell'editore.

Finito di stampare nel mese di settembre 2007
Stampato in Italia



CRAET è il Laboratorio di Collegamento tra la Ricerca e le Attività Economiche del Territorio, costituito, nel corso del 2006, dalla Facoltà di Ingegneria/DIAM, da Asmepi Scarl e dalla CNA (Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della piccola impresa) della Campania, con lo scopo di perseguire, attraverso esperienze e progetti d'innovazione, uno stabile e sinergico rapporto tra il mondo dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica e il tessuto produttivo e imprenditoriale

