

sottolineare i vantaggi derivanti da un maggiore grado di apertura verso l'estero. In realtà, risulta alla fine determinante la natura prevalentemente "passiva" della maggior parte degli strumenti di incentivazione attualmente operanti, la cui attivazione risulta troppo dipendente dalla domanda delle imprese. Nelle regioni meridionali, dove la percentuale delle imprese che svolge un'attività di esportazione risulta minima, gli amministratori locali hanno, perciò, un ridotto interesse a convogliare risorse su strumenti che non incontrano la "domanda". Ciò, peraltro, non dimostra l'inutilità delle leggi di incentivazione, quanto il limite evidente che incontrano i diversi strumenti quando sono gestiti in modo autonomo e rigido. E' chiaro che la domanda di agevolazioni all'esportazione non può che svilupparsi nell'ambito di una complessiva crescita qualitativa delle piccole imprese che tocchi anche altri aspetti della capacità di gestione e di relazione con il mercato. Orbene, è proprio la capacità di leggere la complessiva evoluzione delle imprese di un territorio che avrebbe dovuto costituire il principale vantaggio della politica industriale regionale. Ma, con tutta evidenza, per cogliere questo vantaggio non è risultata ancora sufficiente la maturità amministrativa.

Nel *Rapporto* – nel capitolo dedicato alle "Politiche per l'industria" – è stata condotta un'analisi relativa agli *interventi di politica regionale*, comprensivi anche degli strumenti in "forma negoziale". In tale sede si è evidenziato come tra il 2006 e il 2007, a seguito delle disposizioni della Finanziaria 2007 e della Finanziaria 2008, sia stato fortemente ridefinito il pacchetto delle agevolazioni a favore delle aree sottoutilizzate. Il nuovo pacchetto – costituito da crediti d'imposta per gli investimenti; da crediti d'imposta per l'occupazione; dalle agevolazioni fiscali e contributive delle "Zone Franche Urbane"; dai contratti di programma; e dai contratti di localizzazione – non determina un rafforzamento della complessiva azione di sostegno allo sviluppo industriale. Esso, infatti, non sembra essere in grado di compensare – né per risorse né per finalità – la soppressione delle agevolazioni previste dalla legge 488/1992. Il convincimento ormai largamente prevalente è che tale regime avrebbe favorito un uso distorto degli incentivi; anche se è da richiamare, in proposito, come in un documento del Ministero dello Sviluppo Economico diffuso a fine 2007, dedicato all'analisi delle *revoche* dei primi 14 bandi della legge (relativi alle graduatorie approvate dal 1996 al 2003) si sia mostrato che, tra le *revoche* complessivamente considerate, quelle rientranti nella classe dei progetti a *rischiosità media o elevata* di un uso distorto dell'incentivo

sono solo il 3,6% del totale, e cioè una quota estremamente limitata, sostanzialmente fisiologica.

Nel 2007 tutti gli interventi del pacchetto di agevolazioni della politica regionale non sono potuti divenire operativi; ciò è stato in gran parte dovuto: al lungo negoziato tra il Governo italiano e la Commissione europea per l'approvazione della Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo di programmazione 2007-2013; alla mancata autorizzazione dei singoli regimi di aiuto da parte dell'organo comunitario; all'introduzione, solo a partire dal 2008, degli interventi più recenti (come è il caso dei crediti d'imposta per l'occupazione).

Anche nel *Rapporto SVIMEZ 2008*, come nelle precedenti edizioni, un approfondimento è stato dedicato alle politiche per l'attrazione degli investimenti esteri al Sud. Tra gli strumenti di promozione considerati, particolare attenzione è stata rivolta quest'anno alle "aree industriali attrezzate", con uno specifico "Focus" avente ad oggetto l'evoluzione della normativa inerente la loro organizzazione nelle regioni del Mezzogiorno. Tale analisi ha posto in luce come tra il 2006 e il 2008 la gran parte delle Regioni meridionali abbia promosso una modifica di tale normativa volta ad aggiornare le disposizioni che disciplinano le aree attrezzate, per ridefinire un modello normativo e istituzionale che ne razionalizzi le funzioni, la struttura organizzativa e la *governance*. E' risultato, infatti, largamente prevalente l'orientamento a sopprimere i Consorzi ASI o a ripensarne il ruolo, per migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'intervento, aumentare la qualità dei servizi e ridurre i complessivi oneri di gestione.

#### 1.5. *Le ricerche sul lavoro e il capitale umano*

L'evoluzione tendenzialmente divergente dai ritmi di crescita degli altri Paesi europei che caratterizza l'Italia ed, al suo interno, le regioni del Mezzogiorno negli anni duemila sta gradualmente aumentando le condizioni di rischio e disagio di fasce sempre più ampie della popolazione. Bassa crescita, domanda di lavoro e produttività stagnante sono fattori determinanti di questa evoluzione. E proprio su questi elementi che, nell'ambito delle ricerche sulle tematiche sociali, la SVIMEZ si è concentrata nel corso

dell'anno, sia nel proprio *Rapporto* annuale, sia nell'attività di osservazione e monitoraggio dell'economia della Regione Calabria, sia attraverso specifici contributi di ricerca.

Una lettura più attenta delle disuguaglianze presenti nel Mezzogiorno consente di evidenziare, accanto agli effetti del mancato sviluppo, anche, all'inverso, gli effetti che un incremento della deprivazione delle famiglie e della disuguaglianza dei redditi può esercitare nel penalizzare le stesse potenzialità di crescita di un'area. Aver sottolineato l'esistenza di un forte nesso tra equità e crescita ha consentito di leggere le trasformazioni dell'economia e della società meridionale in un'ottica più ampia che va al di là degli aspetti legati all'accumulazione del capitale produttivo, e che attiene anche alla più ampia accezione di "capitale sociale". L'insufficiente grado di coesione sociale, l'incertezza dei diritti di proprietà, l'inefficienza delle amministrazioni pubbliche, l'illegalità diffusa e la relativa minore efficacia delle politiche pubbliche concorrono ad ostacolare contemporaneamente sia la crescita della produttività, sia il conseguimento di più alti livelli di eguaglianza dei redditi e di migliori condizioni di vita. Le regioni meridionali, oltre a presentare un minor livello di benessere, mostrano, come viene riportato nel *Rapporto SVIMEZ 2008*, anche un più alto grado di disuguaglianza distributiva rispetto alle regioni del Centro-Nord. In particolare, Campania, Calabria e Sicilia risultano in fondo alla classifica, insieme ai Paesi più diseguali d'Europa (Grecia, Portogallo, Lituania e Lettonia).

Una sperequata distribuzione del reddito espone inoltre molte famiglie al rischio di una tendenziale povertà, soprattutto in conseguenza di congiunture negative quale quella che caratterizza anche nel nostro Paese la fase più recente. Proprio al tema dell'ampliamento del "rischio povertà" è stata dedicato un approfondimento di analisi. L'analisi sulla distribuzione dei redditi condotta nel *Rapporto* mette in evidenza che nel Mezzogiorno ben il 18% delle famiglie guadagna meno di 1000 Euro mensili, ed un altro 19,7% ha un reddito intorno ai 1.500 Euro mensili; quindi quasi il 40% complessivo ha un reddito che chiaramente lo espone al rischio povertà. La quota di famiglie "sicure", con un livello di redditi al riparo da qualsiasi spinta inflattiva con più di 3.000 Euro mensili, è appena il 21,7%. Le nuove povertà quindi non riguardano più soltanto le categorie di cui eravamo abituati a discutere (disoccupati, inoccupati, anziani); anche il 19,6% delle famiglie con reddito da lavoro dipendente è a rischio.

Inoltre, il posto pubblico è in grado di tutelare più del settore privato, perché soltanto il 9% delle famiglie del Mezzogiorno è a rischio, contro il 29,6% delle famiglie che operano nel settore privato. Sotto questo punto di vista, le distanze con il Centro-Nord sono molto evidenti.

– Le situazioni di crescente disagio economico e sociale si riflettono anche sui fenomeni di mobilità territoriale. Il carattere dualistico del mercato del lavoro italiano determina una caratterizzazione patologica di fenomeni di per sé fisiologici come i trasferimenti di residenza o il pendolarismo. Le analisi condotte nel corso dell'anno sulla ripresa, con diverse modalità, del fenomeno delle migrazioni dal Sud verso il Nord hanno suscitato un grande interesse, non solo in occasione della presentazione del *Rapporto SVIMEZ* ma anche mediante diversi approfondimenti usciti su riviste e quotidiani nazionali ( si veda in proposito il par. 1.9, di questa Relazione, relativo alla Comunicazione). L'analisi più complessiva del fenomeno della ripresa delle migrazioni Sud-Nord ha tenuto conto anche della “nuova migrazione” costituita dal *pendolarismo di lungo raggio*; una modalità di spostamento per motivi di lavoro che ha assunto negli ultimi anni una elevata consistenza e che riflette la maggiore precarietà dei rapporti di lavoro nelle regioni di destinazione del Centro-Nord, nonché gli elevati costi di insediamento in quelle aree. Nel 2007 gli occupati residenti nel Mezzogiorno, ma con un posto di lavoro nelle regioni centrali e settentrionali, erano 150.000, pari al 2,3% degli occupati residenti nel Sud e nelle Isole, dato sostanzialmente simile a quello del 2006. I posti di lavoro del Mezzogiorno, in altri termini, sono in numero assai inferiore a quello degli occupati.

– Nel corso del 2008 è stato portato a termine nella SVIMEZ un ampio lavoro di analisi della situazione del mercato del lavoro femminile in Italia, con particolare, riguardo ai differenziali di carattere territoriale. Lo studio, che presenta una ricostruzione statistica dei dati sulle forze di lavoro femminili per l'intero periodo 1981-2007, permette di ripercorrere una fase di profondi cambiamenti del ruolo della donna nel mercato del lavoro meridionale. Tra i fattori che hanno determinato il diverso atteggiamento delle donne nei confronti del lavoro produttivo, vengono segnalati, in particolar modo: a) il conseguimento di sempre più elevati livelli di istruzione e formazione professionale; b) il diffondersi di modelli più flessibili nei rapporti e nelle prestazioni di lavoro. La ricerca si articola in tre parti. La prima parte riguarda l'analisi

dell'offerta di lavoro femminile in Italia durante gli anni Ottanta, tenute presenti le difficili condizioni in cui è venuta a trovarsi l'economia italiana, ed in particolare quella meridionale, in questi stessi anni, caratterizzati come anni di ristrutturazione dei processi produttivi, dopo l'impatto delle due crisi petrolifere del 1973 e del 1979. La seconda parte del lavoro tratta delle trasformazioni della partecipazione femminile al mercato del lavoro durante i quattordici anni che vanno dal 1993 al 2006, inquadrando nell'evoluzione della situazione economica del Mezzogiorno e del Centro Nord. Il periodo si è caratterizzato per una crescita dell'occupazione femminile ancora più accentuata connessa con il progredire del processo di terziarizzazione ma anche con la diffusione del *part-time* e la crescente articolazione e flessibilità dei rapporti e delle prestazioni di lavoro sperimentata nel periodo. La terza ed ultima parte della ricerca contiene un riquadro nel quale viene riepilogato lo stato dell'offerta del lavoro femminile in atto nel Paese, per ripartizioni geografiche, secondo i dati ISTAT della *Rilevazione continua sulle forze di lavoro (RCFL)* nella media annua del 2007, nonché le sue variazioni più significative rispetto all'anno precedente. La ricerca è stata pubblicata sul numero 2/2008 della "*Rivista economica del Mezzogiorno*" con il titolo "*Caratteristiche e tendenze del lavoro femminile in Italia. Confronto tra Mezzogiorno e Centro-Nord (1981-2006 e cenni sul 2007)*", ed è stata curata dalla dr.ssa Eugenia Malfatti.

#### 1.6. *Le ricerche sulle aree urbane*

La riflessione sul tema delle aree urbane del Mezzogiorno – riavviatasi nel 2007, come si è avuto modo di riferire nella precedente Relazione – è proseguita nel 2008 con uno specifico approfondimento nel cap. XVI del *Rapporto SVIMEZ*. Particolare attenzione è stata dedicata alla situazione delle reti di città nel Sud, alle condizioni ambientali delle sue aree metropolitane e al caso Napoli. L'analisi ha posto in luce come le città del Sud appaiano assai distanti dal modello europeo di una rete di città non necessariamente popolate ma fortemente interconnesse. Ciò che conta, ai fini dello sviluppo, è infatti in tale modello l'intensità degli scambi materiali e immateriali tra i

centri e verso i territori dell'insediamento rado, per i quali i gangli urbani sono soprattutto cerniere del sistema della mobilità e luoghi di concentrazione di servizi di pregio. I sistemi territoriali del Sud denotano, invece, scarsa interrelazione reciproca e scarsa mobilità tra le diverse città. Lo spostamento delle persone per lavoro è a questo proposito uno degli indicatori chiave: la ripartizione con la più elevata quota percentuale di spostamenti sul totale della popolazione che si sposta giornalmente è infatti l'Italia nord-orientale (70,1%), mentre l'Italia meridionale peninsulare si ferma al 26,9% e registra invece la percentuale più elevata di spostamenti per motivi di studio (47,3%), spesso un primo passo verso il trasferimento delle risorse umane più qualificate verso il Nord. Insieme a una complessiva debolezza delle *performances* economiche delle aree urbane del Mezzogiorno, la condizione ambientale costituisce inoltre un fattore di svantaggio considerevole, uno dei più gravi aspetti della debolezza complessiva del funzionamento dei grandi sistemi urbani meridionali. La situazione è complessivamente difficile per le aree urbane del Sud, che si collocano agli ultimi posti nei giudizi sintetici e nelle classifiche nazionali e in riferimento a significativi indicatori che rinviano spesso a un problema di arretratezza del sistema di servizi pubblici locali.

Nel *Rapporto* si è sottolineato come la successione di eventi, che nel 2008 hanno caratterizzato in modo drammaticamente negativo l'immagine di Napoli, abbia messo ancor più in luce l'inadeguatezza del sistema istituzionale e di *governance* del fenomeno urbano, determinante per l'efficacia delle politiche pubbliche per lo sviluppo dei territori. Resta del tutto irrisolto il problema istituzionale del governo metropolitano, di per sé molto più complesso e difficile a Napoli che nelle altre realtà metropolitane italiane o europee, per condizioni oggettive, come la impressionante densità insediativa, e i gravi problemi ambientali e sociali.

Solo in modo emergenziale e per la difesa dell'immagine del Paese, Napoli diviene elemento di interesse nazionale, essendo rimasti inascoltati, o intrappolati nelle maglie dei richiami al regionalismo costituzionale italiano, gli appelli a varare leggi nazionali dedicate alla più grande concentrazione italiana.

### 1.7. *Le ricerche di finanza pubblica*

L'attività di un Gruppo di lavoro in materia di "federalismo fiscale", istituito dalla SVIMEZ all'inizio del 2007 – e che ha visto l'adesione delle Regioni Calabria, Campania, Basilicata e Sicilia, attraverso la designazione di loro esperti – si è conclusa con la presentazione, nel corso di un Convegno tenutosi a Roma a Palazzo Marini il 17 marzo 2008, del "Quaderno SVIMEZ" n. 12 dal titolo "*Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno*". Dopo il saluto introduttivo del dott. Nino Novacco, Presidente della SVIMEZ, i Consiglieri dell'Associazione prof. Adriano Giannola e prof. Federico Pica hanno illustrato le linee del Quaderno nel quale sono esposte le osservazioni sul disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale presentato al Parlamento dal Governo Prodi, poi decaduto per la fine della legislatura.

La questione sulla quale in particolare è stata richiamata l'attenzione ha riguardato il finanziamento delle funzioni considerate non essenziali, tra le quali ricadono settori importanti per il Mezzogiorno come formazione, innovazione, capitale umano e ricerca, questione che poi si è riproposta negli stessi termini nel disegno di legge presentato dal Governo Berlusconi. Il meccanismo definito nel disegno di legge, che non riconosce a queste funzioni la copertura integrale del fabbisogno finanziario, così come previsto invece per la sanità e l'assistenza, comporta una forte penalizzazione per il Mezzogiorno: da valutazioni effettuate applicando tale meccanismo ai trasferimenti soppressi ex legge Bassanini e a quelli del fondo perequativo ex legge 549/1995, risulta una perdita per il complesso delle Regioni meridionali a statuto ordinario di 1.097 milioni di Euro.

Al successivo dibattito hanno dato il loro contributo il dott. Daniele Franco, Capo del Servizio Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia, il prof. Emilio Giardina ordinario di Scienza delle finanze nell'Università di Catania, l'on. Alfiero Grandi, Sottosegretario all'Economia del Governo Prodi, l'on. Agazio Loiero, Presidente della Regione Calabria, l'on. Isaia Sales, consulente economico del Presidente della Regione Campania, l'on. prof. Massimo Villone, ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Napoli "Federico II". Sono inoltre intervenuti il dott. Enrico Buglione, dirigente di ricerca presso l'ISSiRFA, il prof. Giorgio Macciotta,

consigliere del CNEL, l'on. avv. Demetrio Naccari-Carlizzi, Assessore al Bilancio della Regione Calabria e il prof. Giuseppe Vitaletti, ordinario di Scienza delle finanze nell'Università della Tuscia di Viterbo.

L'impegno della SVIMEZ sul tema del federalismo è poi ripreso in connessione alla presentazione da parte del Ministro Calderoli del disegno di legge del Governo per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, con il nuovo Gruppo di lavoro costituito da: prof. Domenicantonio Fausto, ordinario di Scienza delle Finanze nell'Università "Federico II" di Napoli; prof. Adriano Giannola, ordinario di Economia Bancaria nell'Università "Federico II" di Napoli; dott.ssa Franca Moro della SVIMEZ; dott. Riccardo Padovani, Direttore della SVIMEZ; prof. Federico Pica, ordinario di Scienza delle Finanze nell'Università "Federico II" di Napoli; prof. Gaetano Stornaiuolo, associato di Scienza delle Finanze nell'Università "Federico II" di Napoli.

Il Gruppo di lavoro ha analizzato il disegno di legge (Atto Senato n. 1117), formulando osservazioni critiche su alcuni aspetti di esso, espone nel documento dal titolo "*Il disegno di legge per l'attuazione del federalismo fiscale e le prospettive delle regioni deboli dell'Italia*" presentato nel corso del Convegno organizzato dalla SVIMEZ su "*Il Mezzogiorno tra federalismo fiscale e politica di sviluppo e coesione*", il 7 novembre 2008, a Palermo, presso la sede dell'Assemblea Regionale Siciliana, nell'ambito delle "Giornate dell'economia del Mezzogiorno" organizzate dalla Fondazione Curella,

Dopo i saluti del prof. Mario Centorrino, ordinario di Politica Economica nell'Università di Messina, in rappresentanza della Fondazione Angelo Curella, e del dott. Riccardo Padovani, Direttore della SVIMEZ, i Consiglieri dell'Associazione prof. Federico Pica e prof. Adriano Giannola hanno illustrato le posizioni della SVIMEZ sulla proposta del Ministro Calderoli. Il dibattito, iniziato con gli interventi dell'on. Raffaele Lombardo, Presidente della Regione Siciliana, e dell'on. Agazio Loiero, Presidente della Regione Calabria, è proseguito con i contributi dell'on. Marco Causi, membro della Commissione Finanze della Camera dei Deputati, dell'on. Sergio D'Antoni, Vice Presidente della Commissione Finanze della Camera dei Deputati, del prof. Vito Peragine, associato di Scienza delle Finanze nell'Università di Bari e del prof. Giulio Salerno, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di

Macerata. Gli atti e i documenti presentati al Convegno sono stati pubblicati nel “Quaderno SVIMEZ” n.18.

Il documento presentato è stato poi posto a disposizione del Parlamento in occasione dell’Audizione resa dal Presidente della SVIMEZ, dott. Nino Novacco, il 10 novembre 2008, nell’ambito della “*Indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell’articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale*”, davanti alle Commissioni riunite – 1 (Affari costituzionali), 5 (Bilancio) e 6 (Finanze e Tesoro) – del Senato della Repubblica.

Successivamente, ai primi di dicembre 2008, le proposte formulate nel documento sono state espresse in forma di emendamenti attraverso la predisposizione di schede – contenenti ciascuna le motivazioni della proposta correzione – fatte pervenire singolarmente a ciascun componente delle Commissioni del Senato impegnate nella discussione sul disegno di legge.

La SVIMEZ ha indicato innanzitutto le caratteristiche che dovrebbe avere un federalismo fiscale che possa dirsi economicamente e politicamente *equo*. Esse possono riassumersi: nel rispetto del principio dell’uguaglianza di tutti i cittadini ovunque essi risiedano; nell’assegnazione di risorse che assicurino la sostenibilità finanziaria di tutti gli Enti territoriali e di ciascuno di essi individualmente considerato; nel porre in essere un sistema che non contraddica l’obiettivo della riduzione degli squilibri economici e sociali esistenti nel Paese e che preveda una azione attiva in tale direzione attraverso risorse nazionali di importo non marginale espressamente dedicate a tale obiettivo. Nel merito del provvedimento in discussione in Parlamento forti perplessità sono state espresse riguardo alla definizione dei *costi standard*, alla questione dell’autonomia finanziaria degli Enti territoriali, al sistema di finanziamento delle funzioni non essenziali, all’indeterminatezza delle norme riguardanti gli interventi aggiuntivi dello Stato previsti dal comma 5 dell’art. 119 per il perseguimento di obiettivi di coesione e sviluppo.

Le proposte formulate dalla SVIMEZ in forma di emendamenti hanno riguardato: il coinvolgimento del Parlamento nel procedimento di adozione dei decreti legislativi di attuazione della legge delega; la soppressione della riserva di aliquota sull’imposta sui redditi delle persone fisiche; le modalità di individuazione dei trasferimenti da sopprimere tra quelli attualmente presenti nel bilancio dello Stato; un diverso

meccanismo di finanziamento delle funzioni non essenziali; la sostituzione della denominazione “interventi speciali” con quella “interventi per la coesione economica e sociale”; l’esclusione delle Regioni dalla decisione dello Stato sulle risorse da destinare a tali interventi, e la modifica da “*intesa*” a “*parere*” del loro coinvolgimento nella definizione degli obiettivi e dei criteri di utilizzazione di tali risorse; l’inserimento di una norma in base alla quale gli interventi per la rimozione degli squilibri strutturali tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno si attuano attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione.

Dopo l’approvazione da parte del Senato, con modifiche, del disegno di legge Calderoli, il provvedimento è passato alla Camera (Atto Camera n. 2105): il nuovo testo è stato oggetto di ulteriore analisi da parte del Gruppo di lavoro della SVIMEZ, che ha predisposto un testo dal titolo “*Il disegno di legge per l’attuazione del federalismo fiscale all’esame della Camera e le prospettive delle regioni deboli dell’Italia*”, messo a disposizione del Parlamento in occasione dell’Audizione resa dal Presidente della SVIMEZ, dott. Nino Novacco, l’11 febbraio 2009, nell’ambito della “*Indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell’articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale*”, davanti alle Commissioni riunite – 5 (Bilancio) e 6 (Finanze) – della Camera dei deputati. L’attenzione si è concentrata: su alcune questioni di costituzionalità del disegno di legge; sul problema della sostenibilità del sistema di finanziamento, nel cui ambito particolare rilievo è stato dato al fondo perequativo ex legge 549/1995 sul quale attualmente fanno conto le Regioni meridionali per il finanziamento delle funzioni non essenziali; sulle questioni relative agli interventi speciali, soprattutto in riferimento all’art. 21, introdotto nel testo di legge durante l’esame al Senato, con il quale, prevedendo una ricognizione degli interventi infrastrutturali da ricondurre nell’ambito degli interventi speciali finanziati dallo Stato, si escludeva qualsiasi specificità al Mezzogiorno, negandone di fatto la condizione di strutturale sottosviluppo.

– Ulteriori contributi sul tema del federalismo e della finanza locale, dovuti al prof. Federico Pica, Consigliere della SVIMEZ, sono stati pubblicati nella “*Rivista economica del Mezzogiorno*”. Nel n. 1/2008 lo scritto *Competenza e cassa nel sistema contabile degli enti locali* concerne un tema di natura tecnica: in una situazione in cui i dati riferiti alla finanza dei Comuni, disponibili in tempi brevi e con sufficiente

attendibilità, sono dati di cassa ed in cui si riconosca una maggiore pertinenza e significatività del dato di competenza, può avere concreto rilievo il punto che, a partire dal dato di cassa, possa ottenersi una valutazione di competenza sul piano statistico ampiamente significativa, come ampiamente mostrato nel saggio.

Uno studio dal titolo “*Una prima analisi del disegno di legge delega Calderoli sul federalismo fiscale*” è stato pubblicato nel n. 3/4 della “*Rivista economica del Mezzogiorno*”. Esso è riferito al testo del disegno di legge di attuazione dell’art. 119 della Costituzione inizialmente proposto dal Governo d’intesa con le Regioni, che è stato ampiamente modificato nel corso dei lavori parlamentari, con miglioramenti cospicui. Restano, tuttavia, i problemi di fondo, che concernono i rapporti tra eguaglianza e solidarietà e le questioni del fondo perequativo. Si tratta di tematica svolta ampiamente, che impegnerà la SVIMEZ nel corso dei lavori di definizione dei decreti delegati, nell’intento di assicurare agli Enti del Mezzogiorno un impianto finanziario e fiscale comunque sostenibile.

Il secondo saggio che in questo contesto ha rilevanza, pubblicato anch’esso nel n. 3/4 della ReM, concerne “*La questione dei costi standard ed i problemi del Mezzogiorno*”. Vi sono, al riguardo, motivi di preoccupazione, in particolare riferiti ad interpretazioni che possono compromettere i diritti dei cittadini, in tutte le Regioni d’Italia, in materia di livelli essenziali delle prestazioni. Ciò che conta è che in ciascuna Regione l’entità delle risorse sia congrua, il che evidentemente non è assicurato da medie, o analoghi artifici di natura algebrica. Occorrerebbe perciò, in via preliminare, stabilire le variabili pertinenti nell’analisi che dovrà essere condotta. Inoltre, è ben chiaro che costo e fabbisogno standard non sono grandezze “obiettive”, come è stato detto, invece, nel comma 2, lettera f), dell’art. 2 del disegno di legge, poi modificato, ma, invece, implica una valutazione da parte di un soggetto cui si riconosca ruolo nella *governance* del sistema, ed adeguata capacità tecnica.

– E’ stata terminata all’inizio del 2008 l’analisi sulla Legge Finanziaria 2008, della quale si è data notizia nella Relazione dello scorso anno, con la pubblicazione sul n. 1/2008 della *Rivista economica del Mezzogiorno* di un articolo dal titolo “*Interventi per il Mezzogiorno, Finanziaria 2008 e riforma del bilancio dello Stato*”, nel quale – ad una prima parte, dedicata alla quantificazione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate – si esaminano le misure specifiche contenute nel provvedimento, sia

quelle già introdotte nella precedente Finanziaria 2007 che quelle del tutto nuove; i contenuti della seconda parte sono esposti nella sezione di questa Relazione che espone i risultati delle ricerche effettuate in materia di politica industriale (v. par. 1.4.).

L'approfondimento dell'analisi della Legge Finanziaria 2008 ha portato a ridimensionare gli effetti positivi della riforma del bilancio dello Stato, che ha reintrodotto una sezione funzionale dedicata agli interventi per lo sviluppo e il riequilibrio territoriale. Rimangono fuori dalla "missione 28" importanti stanziamenti, quali, in primo luogo, quelli del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie; e si avverte l'esigenza di una revisione complessiva della classificazione che riduca il numero delle missioni e ne adegui il contenuto ai compiti che sono affidati allo Stato, in una struttura di tipo federale, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

Sotto il profilo quantitativo, i dati elaborati mostrano un forte incremento degli stanziamenti per le aree sottoutilizzate nel 2008, dovuto all'aumento delle attribuzioni al Fondo per il cofinanziamento delle politiche comunitarie, in parte giustificato dalla necessità di predisporre le risorse per far fronte ai pagamenti da effettuare entro il 2008, in parte determinato da una prassi contabile che porta a gonfiare gli stanziamenti: appare comunque evidente che la preoccupazione principale è quella di assicurare il rispetto dell'obbligo di copertura del cofinanziamento nazionale, in un quadro tendenziale che vede sempre più ridursi la politica nazionale, autonoma nelle scelte e nelle procedure, rispetto alla politica dei Fondi strutturali.

Gli aspetti quantitativi esaminati hanno riguardato la fase della decisione sull'ammontare degli stanziamenti di competenza per interventi nelle aree sottoutilizzate. Essa mostra notevoli carenze: scarsa trasparenza e contraddittorietà delle decisioni; utilizzo delle risorse del FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate) per coprire interventi che non attengono al riequilibrio territoriale; prassi contabili confuse e contorte. Al riguardo sarebbe altamente auspicabile una maggiore attività di informazione da parte del CIPE, e l'integrazione di tali informazioni in un quadro contabile compatibile con il bilancio dello Stato da parte del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo: in mancanza di ciò si rischia, come nel caso dell'analisi proposta, di discorrere di numeri ma non dei problemi. E i numeri possono contare poco se, come avvenuto nel 2007, decisioni politiche in corso d'anno dispongono tagli severi agli stanziamenti.

### 1.8. Le ricerche giuridico-legislative

E' proseguita nel 2008 l'attività di valutazione critica della normativa relativa agli interventi a favore delle aree italiane c.d. "sottoutilizzate", nonché agli altri interventi, nazionali e comunitari, aventi rilevanza in materia di politica di sviluppo. I risultati di tale lavoro sono confluiti, come di consueto, nella trimestrale "*Rivista giuridica del Mezzogiorno*" curata dalla SVIMEZ.

– Su tale Rivista è proseguito, nel corso dell'anno, l'approfondimento di tematiche particolarmente rilevanti per il Mezzogiorno, che sono state oggetto di interessanti contributi. In particolare, ciascun fascicolo 2008 della Rivista è stato dedicato ad un'area tematica, secondo la seguente articolazione. Il n. 1/2008, monografico sulla politica regionale europea, ha presentato numerosi contributi, tra i quali vanno segnalati: la riflessione di Roberto Gallia sulla spesa pubblica per lo sviluppo, alla luce della nuova politica regionale unitaria (comunitaria e nazionale), secondo quanto stabilito dal "*Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*"; lo studio di Gian Paolo Manzella, che parte dalle origini della politica regionale europea e ne analizza le tappe evolutive, dagli anni '60 fino ai giorni nostri, attraverso un *excursus* poi proseguito nei tre successivi fascicoli dell'annata; l'analisi di Maurizio Greganti, relativa al "Negoziato" sulle prospettive finanziarie e le politiche di coesione dell'Unione europea per il periodo 2007-2013.

Il n. 2/2008 della RgM, monografico sull'emergenza rifiuti in Campania, ha presentato, tra gli altri, lo scritto di Matteo Gnes sulle ordinanze di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nello smaltimento dei rifiuti; il contributo di Livia Mercati sul potere di ordinanza tra giurisdizione e controllo della Corte dei conti in materia di emergenza rifiuti; il saggio di Davide Alberto Capuano, riguardante le dirette conseguenze di carattere finanziario per lo Stato, a seguito delle procedure di infrazione della Commissione Ue sui rifiuti in Campania; la riflessione di Mario Spasiano e Ivan Del Giudice, che trae spunto dalle vicende della discarica del Comune di Serre e si sofferma sul ruolo del giudice amministrativo, mediatore del conflitto tra potere pubblico e diritti della persona.

Il n. 3/2008 della nostra *Rivista giuridica*, dedicato nella parte monografica alla politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale, contiene, come si

illustra più in dettaglio nel seguito, i tre contributi premiati con la “Borsa di studio Massimo Annesi”.

Il n. 4/2008 della Rivista è stato dedicato, tra l'altro, alle tematiche della politica regionale comunitaria e al dibattito politico e parlamentare in corso in materia di federalismo fiscale. Nel fascicolo vanno segnalati l'intervista di Gian Paolo Manzella a Jean Charles Leygues, riguardante le vicende storiche della politica regionale europea; lo scritto di Roberto Gallia, che fornisce una panoramica della “geografia” dei divari; il contributo di Francesco Sprovieri, che esamina il quadro delle risorse per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate e gli interventi previsti dal CIPE. Nella parte documentale, riguardante il federalismo fiscale e l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, la *RgM*, tra altri, pubblica un Documento preliminare, predisposto dalla Sezione giuridica della SVIMEZ, che fornisce una lettura critica del disegno di legge delega A.S. n. 1117, in materia del federalismo fiscale.

– Nel corso dell'anno la SVIMEZ, per iniziativa del prof. Manin Carabba – Consigliere dell'Associazione e direttore della “Rivista giuridica del Mezzogiorno” – ha proseguito l'organizzazione dei Seminari giuridici – dei quali si era già data notizia nella Relazione dello scorso anno – aventi ad oggetto alcune tematiche, già argomento di importanti contributi pubblicati sulla *RgM*, ritenute meritevoli di una ulteriore “messa a fuoco” sulla ricaduta in termini di rapporto fra Mezzogiorno e resto del Paese.

Come nello scorso anno, i Seminari sono stati coordinati dal prof. Carabba che si è valso, per la parte organizzativa, della collaborazione della dott.ssa Agnese Claroni, Coordinatrice della redazione della *RgM*.

Il primo Seminario giuridico, dedicato al tema della questione dei rifiuti in Campania ed avente come base di discussione i saggi contenuti, come ricordato, nel n. 2/2008 della *RgM*, si è tenuto il 10 giugno 2008. I lavori del Seminario sono stati aperti dal prof. Giacinto della Cananea (Università degli Studi di Napoli “Federico II”); sono poi intervenuti il dott. Ettore Artioli (Vice Presidente della SVIMEZ), il prof. Manin Carabba, il prof. Tommaso Edoardo Frosini (Università degli Studi di Napoli “Federico II”), il sen. Luigi Compagna (Consigliere della SVIMEZ), l'arch. Giovanni Cafiero (collaboratore della SVIMEZ), il dott. Francesco Sprovieri (Ministero dello Sviluppo Economico), la dott.ssa Livia Mercati (Università degli Studi di Perugia), il prof. Matteo Gnes (Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo”), il prof. Davide Alberto

Capuano (Senato della Repubblica), il pres. Maurizio Meloni (Corte dei Conti), il dott. Salvatore Villani (Università degli Studi di Napoli “Federico II”), l’arch. Roberto Gallia (“Agenzia Sviluppo Lazio”). I lavori sono stati chiusi dal prof. Giacinto della Cananea. I testi degli interventi svolti e le memorie scritte, presentate in occasione del Seminario, sono stati raccolti nel “Quaderno SVIMEZ” n. 19, in pubblicazione. Il Quaderno conterrà, inoltre, la trascrizione degli interventi al Convegno su “*Il ciclo dei rifiuti: dall'emergenza all'ordinaria amministrazione?*”, tenutosi il 3 dicembre 2008 presso l’Università degli Studi di Napoli “Suor Orsola Benincasa” e coordinato dal prof. Carabba, in occasione del quale è stato presentato il richiamato fascicolo n. 2/2008 della RgM, monografico sull’argomento del Convegno.

Il secondo Seminario giuridico, dedicato a “*Il federalismo preso sul serio: differenze, perequazione, premialità*”, si è tenuto il 4 dicembre 2008 ed ha avuto come base di discussione: a) il documento SVIMEZ per l’Audizione davanti alle Commissioni riunite (I, V e VI) del Senato della Repubblica, elaborato dal “Gruppo di lavoro SVIMEZ in materia di federalismo fiscale” sul disegno di legge per l’attuazione del federalismo fiscale e le prospettive delle Regioni deboli dell’Italia (10 novembre 2008); b) il documento, predisposto dalla “Rivista giuridica del Mezzogiorno” come contributo alla discussione del disegno di legge sul federalismo fiscale (4 dicembre 2008); c) alcune Proposte di emendamenti al disegno di legge delega, elaborate dallo stesso “Gruppo di lavoro SVIMEZ”.

I lavori del Seminario sono stati aperti dal prof. Manin Carabba. E’ poi intervenuto il prof. Giacinto della Cananea (Università degli Studi di Napoli “Federico II”), seguito dal prof. Federico Pica (Università degli Studi di Napoli “Federico II”), dall’on. Giuseppe Soriero (Consigliere della SVIMEZ) e dal prof. Enrico Buglione (CNR) in qualità di *discussant*. Hanno quindi fatto seguito l’arch. Roberto Gallia, il prof. Enzo Russo (Università degli Studi di Roma “La Sapienza”), il prof. Giulio Salerno (Università degli Studi di Macerata), la prof.ssa Rita Perez (Università degli Studi di Roma “La Sapienza”), la dott.ssa Franca Moro (SVIMEZ), il dott. Salvatore Villani (Università degli Studi di Napoli “Federico II”), l’avv. Francesco Saverio Matteo e il prof. Manin Carabba. I lavori sono stati chiusi dal prof. Giacinto della Cananea. I testi degli interventi svolti, e le memorie scritte presentate in occasione del

Seminario, sono stati raccolti nel “Quaderno SVIMEZ” n. 20, di prossima pubblicazione.

– Nel fascicolo n. 3/2008 della “*Rivista giuridica del Mezzogiorno*”, di cui si è già data notizia, si è definita la pubblicazione dei tre elaborati vincitori della “Borsa di studio per ricerche meridionalistiche di carattere giuridico-istituzionale” intitolata a Massimo Annesi, già Presidente della SVIMEZ, nonché fondatore e primo Direttore della Rivista, scomparso nel 2005. Della “borsa di studio”, bandita e assegnata nel 2007, si era già data notizia nella Relazione dello scorso anno. I tre saggi vincitori, pubblicati sulla Rivista, hanno illustrato in maniera originale i temi inerenti: le modalità di cooperazione tra i livelli di governo interessati dalle politiche di coesione (Sabrina Quintili, “*Tecniche di cooperazione istituzionale nell’ambito dei Fondi strutturali*”); le carenze dei “meccanismi di sviluppo” che hanno influenzato il sostanziale permanere dei divari regionali (Sandro Mento, “*I limiti amministrativi delle politiche per il Mezzogiorno: una lettura tra diritto interno e diritto comunitario*”); i profili problematici nei rapporti tra amministrazioni nazionali e amministrazione comunitaria (Adriana Di Stefano, “*La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una multi-level governance*”).

#### 1.9. *Rapporti di collaborazione, pubblicazioni ed interventi, come strumenti di “comunicazione” delle attività SVIMEZ*

##### A. *Collaborazioni offerte e ricevute, e rapporti intrattenuti*

Nel corso del 2008 le istituzioni, le imprese, gli enti e le testate giornalistiche e radiotelevisive con cui la SVIMEZ ha avuto contatti o intrattenuto rapporti di collaborazione sono principalmente stati: Senato della Repubblica; Camera dei Deputati; Corte dei Conti; CNEL; ICE; Ministero dello Sviluppo Economico; Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF); Ministero Infrastrutture e Trasporti; Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del MEF; Dipartimento per le Politiche Fiscali del MEF; Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali della