

COMMISSIONI RIUNITE
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE
DEL FEDERALISMO FISCALE
E BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

10.

INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI LUNEDÌ 28 MARZO 2011

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE **MARCO CAUSI**

INDI

DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE
 DEL FEDERALISMO FISCALE **ENRICO LA LOGGIA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		<i>federalismo fiscale e dell'articolo 144 del</i>	
Causi Marco, <i>Presidente</i>	3	<i>Regolamento della Camera dei deputati):</i>	
Audizione di rappresentanti della Svimez,		Causi Marco, <i>Presidente</i>	3, 6, 8
nell'ambito dell'esame dello schema di de-		La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	12, 13
creto legislativo recante disposizioni in		Baldassarri Mario (Misto-FLI)	10, 12
materia di risorse aggiuntive e interventi		Giannola Adriano, <i>Presidente della Svimez</i> ..	3, 7
speciali per la rimozione degli squilibri			10, 12
economici e sociali (Atto n. 328) (ai sensi		Nannicini Rolando (PD)	7
dell'articolo 5 del Regolamento della Com-		Pica Federico, <i>Consigliere della Svimez</i> ...	9
missione parlamentare per l'attuazione del			

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Futuro e Libertà per l'Italia: FLI; Italia dei Valori: IdV; Iniziativa Responsabile (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, La Discussione): IR; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.

	PAG.		PAG.
Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali (Atto n. 328) (ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati):		D'Ubaldo Lucio Alessio (PD)	17
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	13, 17, 19, 20	Franco Daniele, <i>Capo del Servizio studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia</i>	13, 19
Baldassarri Mario (Misto-FLI)	17	Nannicini Rolando (PD)	18
		ALLEGATI:	
		<i>Allegato 1: Documentazione consegnata dai rappresentanti della Svimez</i>	22
		<i>Allegato 2: Documentazione consegnata dai rappresentanti della Banca d'Italia</i>	43

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE MARCO CAUSI

La seduta comincia alle 17,20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della Svimez, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali (Atto n. 328).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati, l'audizione di rappresentanti della Svimez, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali (Atto n. 328).

Nel ringraziarlo per la sua presenza e per i materiali che ha già consegnato alla Commissione, do la parola al professor Adriano Giannola, presidente della Svimez.

ADRIANO GIANNOLA, *Presidente della Svimez*. Cercherò di illustrare molto rapidamente alcune considerazioni contenute nel testo presentato e, quindi, sarò molto sommario e sintetico.

Il decreto attuativo in esame ha una rilevanza particolare proprio perché si riferisce all'attuazione del quinto comma dell'articolo 119 e dal punto di vista di chi si interessa dei temi della coesione e del dualismo rappresenta un punto cruciale.

Ci sembra che il decreto, che si concentra esclusivamente sugli aspetti di coesione e di convergenza, assolvà alla delega conferita dalla legge n. 42 e che i problemi ai quali fare riferimento siano problemi di *governance* delle ipotesi che compaiono nel decreto stesso. Sono problemi significativi, a mio avviso, sui quali va svolta una riflessione.

Contemporaneamente noi rileviamo, almeno nella prima parte del testo, un richiamo a come questa innovazione legislativa proceda di pari passo con la formulazione del Piano per il Sud. Ciò va visto anche in coordinamento a quanto previsto da questo piano e in coerenza con ciò che ne emerge, anche e soprattutto in relazione agli aspetti di *governance* e di organizzazione della materia.

Una valutazione non può non essere ricordata rispetto alla premessa, con riferimento agli interventi riconducibili a quelli che nel quinto comma dell'articolo 119 vengono considerati rivolti alla coesione e ad affrontare i problemi dell'emergenza sociale.

Da questo punto di vista noi sappiamo che alcuni intenti che anche a livello governativo sono stati richiamati per anni nel passato rispetto al totale delle spese in conto capitale, sia ordinarie, sia straordinarie, da destinare all'attuazione dei prin-

cipi di coesione sono stati costantemente disattesi. Basta ricordare la spesa in conto capitale, ma anche la stessa spesa corrente. Si tratta di un tema molto rilevante.

Ci appare anche considerevolmente rilevante il fatto che, rispetto a una prima stesura, nel decreto siano completamente scomparsi alcuni principi e indicazioni che tentavano di formulare una dimensione quantitativa delle risorse rispetto al PIL da dedicare a questa forma di intervento. Si tratta di un aspetto su cui occorrerebbe riflettere se valga la pena di attuare un ripristino oppure no.

Mi atterrò ad alcuni punti che, secondo noi, sono particolarmente rilevanti e che fanno riferimento soprattutto al problema della relazione tra risorse del Fondo di coesione, quello che prima era il Fondo per le aree sottoutilizzate, quindi risorse nazionali, e risorse collegate invece al cofinanziamento e ai fondi strutturali in cofinanziamento, che sono prevalentemente di gestione a livello regionale, e a quello del coordinamento tra queste fonti di alimentazione dello sviluppo e possibilmente di riequilibrio territoriale.

Apparentemente il quinto comma dell'articolo 119 tende a riferirsi prevalentemente o esclusivamente alle risorse aggiuntive e nazionali. Inevitabilmente - il decreto da questo punto di vista mette in evidenza il tema e tenta di darvi una risposta - il problema della programmazione di un intervento teso al riequilibrio e alla coesione non può rigidamente distinguere fra una fonte e altre fonti gestite soprattutto a livello regionale e che dovrebbero avere lo stesso obiettivo.

Si rende, quindi, necessario un problema di coordinamento tra queste possibili fonti di intervento ed emerge tema del ruolo che gli attori titolari di queste fonti, ossia regioni, enti locali e Governo, debbono mettere in atto, in modo da avere un'efficace programmazione delle risorse e una più efficiente utilizzazione rispetto all'esperienza passata.

Dell'esperienza passata, come sappiamo, si è sempre lamentata la frammentarietà, la non razionalità nella gestione complessiva delle risorse, ritenute più o

meno ingenti. Su questo punto potremmo avere molto da osservare: in realtà, le risorse sono state non particolarmente ingenti, con riferimento sia a quelle ordinarie, sia a quelle straordinarie. In ogni caso, un problema di coordinamento tra gli enti e gli attori destinatari di questa missione di coesione e sviluppo si rende particolarmente evidente.

In merito ci sono diversi aspetti che riteniamo valga la pena di considerare. Innanzitutto - il decreto da questo punto di vista è piuttosto convincente - esiste una chiara distinzione e riaffermazione del criterio dell'aggiuntività rispetto a un criterio di risorse ordinarie, che dovrebbero essere, nel caso dei vecchi obiettivi esplicitati dal DPS, il 45 per cento in conto capitale e presumibilmente una determinata quota di spesa corrente in funzione della popolazione.

Come sappiamo, entrambe tali quote, che avevano a che vedere non con le risorse aggiuntive, ma con quelle ordinarie, sono state ampiamente disattese, per un 6 per cento almeno quelle di spesa corrente, per un 15-20 per cento quelle in conto capitale. La situazione continua tuttora e il 2009 replica ancora tale insufficienza.

Una volta definite le risorse ordinarie, occorre individuare con chiarezza quelle aggiuntive per interventi di coesione e di riequilibrio. È un tema rilevante, che nel decreto viene in parte affrontato, nel senso che si riafferma l'aggiuntività. Ovviamente occorre identificare le risorse e il richiamo al dato quantitativo scomparso è particolarmente rilevante da questo punto di vista.

Definito questo aspetto, un'implicazione di tale esigenza è che le risorse debbano essere definite in modo tale da consentire, con tutte le forme, le partecipazioni, le risorse proprie o il fondo di perequazione, il finanziamento complessivo delle funzioni attribuite agli enti territoriali, in modo che l'aggiuntività sia un elemento chiaro e preciso. Su questo punto credo che un richiamo sia necessario.

Per quanto riguarda la *governance* della gestione delle iniziative ai fini del riequilibrio e della convergenza, il tema che ci è sembrato molto rilevante o da considerare e da argomentare è il rapporto tra Governo, regioni ed enti territoriali, soprattutto tra Governo e regioni.

Anche alla luce di ciò che emerge nell'identificazione e nell'ipotesi di *governance* del Piano per il Sud e che si ritrova in questo decreto, vi è chiaramente un richiamo a un concetto di sussidiarietà a due direzioni. È vero che le risorse esclusive delle regioni vanno comunque inquadrare, comprese, quindi, quelle di pertinenza dei fondi strutturali, che comportano anche il cofinanziamento da parte nazionale. Esse vanno inquadrare all'interno di un progetto complessivo, ragion per cui si avverte un'esigenza di coordinamento. Tale coordinamento al momento, anche da parte del decreto, sembra affidato a un compito del ministro delegato e, quindi, del Governo, che opera questo tipo di coordinamento in forma biunivoca.

Noi abbiamo definito tale coordinamento «stellare», in un rapporto tra Governo e singole regioni, nell'intento di ricostruire un percorso logico e coordinato di programmazione. Nel caso del programma per il Mezzogiorno si tratta di riprogrammare in tempi molto brevi le risorse esistenti, ossia censirle, riprogrammarle e trovare una strategia complessiva.

L'impostazione che il decreto prevede è, a nostro avviso, limitante. Temo, infatti, che possa replicare gli esiti insoddisfacenti della nuova programmazione sperimentata negli anni passati, quindi non superare la mancanza di coordinamento e la situazione di dispersione e di non strategicità degli interventi nella frantumazione del rapporto programmatico tra centro e singole regioni.

La nostra impressione è che esista un'esigenza e che ci dovrebbero essere un luogo e soprattutto una capacità forte per l'attuazione di questa parte dell'articolo 119 nel coordinare l'azione di programmazione dell'insieme delle regioni meridionali — si tratta della programmazione

di uno sviluppo, quindi di orientare le grandi linee di intervento sulle risorse aggiuntive straordinarie, sia gestite dalle regioni, perché sono di competenza delle regioni, sia direttamente dal centro — in un quadro strategico che non può essere di carattere stellare, come l'abbiamo definito, cioè costituito di tanti rapporti in cui il Governo è il mozzo di una ruota e poi ci sono i raggi che portano alle diverse periferie.

Il problema non è ragionare di coesione sulle periferie, ma di coesione di un pezzo del sistema del Paese che non può essere visto in modo frammentato. Da questo punto di vista ci rendiamo conto che occorre proporre un organismo che funga da raccordo. Noi avevamo spesso ipotizzato, in via molto informale, una conferenza o un consiglio delle regioni meridionali che si confrontasse con il Governo. Anche in questa riprogrammazione del Piano per il Sud, il comportamento è quello del rapporto biunivoco e, in questo senso, asimmetrico tra un centro e una periferia, in cui ogni periferia viene consultata in modo singolo e non in connessione con tutto il resto.

Per i grandi elementi strategici questo sistema, a nostro avviso, è totalmente inefficiente e potrà essere anche inefficace, quali che siano le buone volontà del centro e della periferia. L'esigenza è, quindi, di costruire una strategia condivisa come sistema delle regioni del Mezzogiorno.

L'ipotesi di una costruzione di un'identità tra aree del Mezzogiorno nel suo complesso, che si rapportano con una strategia di coesione e di sviluppo per grandi assi, è, a nostro avviso, per alcuni versi già prevista nello stesso Titolo V. Nell'articolo 117, penultimo comma, si prevede, infatti, con chiarezza che le regioni, con legge regionale, possono prevedere di gestire in comune alcune esigenze e prevedere anche organismi ai quali delegare proprio questo tipo di esigenze. L'organizzazione che potrebbe essere più efficiente da perseguire è quella che, in una prospettiva che noi chiamiamo evolutiva, nel senso che gli interessi che emergono poi convincono nei fatti che si

tratta di una soluzione molto più efficiente e razionale, dovrebbe in astratto vedere un organismo delle regioni del Mezzogiorno che si confronta e si integra con la programmazione e con la riprogrammazione — è un fatto anche piuttosto di urgenza — che il Governo e il ministro delegato avranno il compito di effettuare sulle risorse disponibili.

Si tratta di un argomento molto delicato, anche perché rispetto alle urgenze attuali questa evoluzione spontanea, cioè l'applicazione dell'articolo 117 in questa direzione, chiaramente non è questione né di domani, né di dopodomani, anche perché le regioni, se avessero voluto, avrebbero già potuto adottare tale forma di interlocuzione con il centro.

Forse possono esistere metodi o modalità più intermedie per assolvere a tale esigenza, che però, a nostro avviso, è strategica e molto importante, se si vuole dare un'attuazione efficace al quinto comma dell'articolo 119.

Un'altra questione — anche su questo tema procedo in estrema sintesi — che rischia, in questo caso operativamente, di rendere inefficace qualsiasi forma di collaborazione reale fra le istituzioni è il potenziale di supporto che il centro e le periferie o l'organizzazione della periferia nel sistema possono avere per riprogrammare, riprogettare o progettare veramente. Manca, e noi sappiamo che in questi ultimi anni è stata totalmente depotenziata, la capacità di sostegno tecnico al centro e alle periferie di qualsiasi eventuale disegno di politiche di sviluppo e di coesione.

Un'altra urgenza che ci sembra necessario segnalare rispetto all'attuazione del comma 5 dell'articolo 119 è quella di affiancare alla forma, evoluta o non evoluta che sia, di rapporto nel definire il processo programmatico o di riprogrammazione, uno strumento che noi chiamiamo Agenzia tecnica o di sostegno e di supporto che effettivamente possa essere di servizio a entrambe le parti o alle tante parti coinvolte in questo compito di ripro-

grammare e di rilanciare un'ipotesi di strategia di sviluppo, di convergenza e di coesione.

Mentre si apprezza la non solo formale, ma anche sostanziale riaffermazione di principi e di applicazioni che vengono dalla legge delega, cioè l'addizionalità, la specialità degli interventi, la concentrazione proprio sugli interventi che servono, delegando ad altri decreti attuativi ulteriori elementi di intervento relativi al problema prioritario della coesione, la parte secondo noi debole o indeterminata, rispetto alla quale diamo una valutazione di quella che dovrebbe essere la più efficace forma di determinazione, cioè il modello stellare di relazioni tra Governo e questa sussidiarietà molto particolare che il contratto istituzionale tende a determinare, è rappresentata, invece, dall'opportunità che ci sia un organismo, che noi già rivediamo nell'articolo 117 del Titolo V come potenzialmente e spontaneamente emergente dall'eventuale volontà delle regioni, ma che, dati i tempi e le urgenze, potrebbe essere opportuno, in forme meno cogenti e meno istituzionalmente definite, chiamare a raccolta, in modo che la programmata riprogrammazione o la programmazione futura possa avere veramente un respiro strategico, come non l'ha avuto negli anni passati.

L'ultimo elemento è il supporto tecnico, operativo e di valutazione, che non entra nel merito della programmazione, ma del supporto alle decisioni e alle realizzazioni, di cui riteniamo, oggi come oggi, che siano sguarniti tanto il centro, quanto le singole periferie. Si tratta di un altro elemento da sottoporre eventualmente anche a integrazione di ciò che il decreto attuativo propone come modello.

Il testo è molto più articolato, ma ho cercato di esporre alcuni punti cruciali che ci sembrano più significativi.

PRESIDENTE. Ringrazio molto il professor Giannola per il suo intervento e per i materiali depositati. Comunico che insieme al professor Giannola sono presenti per conto della Svimez il professor Pica, il dottor Padovani e il dottor Bianchi.

Non so se un altro componente della delegazione della Svimez intenda aggiungere alcune considerazioni in questa fase iniziale. Il professor Pica si riserva di intervenire, se ci saranno domande.

Do la parola ai colleghi che intendano prendere la parola per porre quesiti o formulare osservazioni.

ROLANDO NANNICINI. Professore, condivido pienamente la sua relazione. Una volta, in una discussione parlamentare, qualcuno affermò di rimpiangere la Cassa per il Mezzogiorno, sbagliando a mio avviso, perché non è quella la soluzione. La soluzione è data dalla Costituzione, dal rapporto tra gli articoli 117 e 119, che lei ha ricordato con puntualità.

In merito alla *governance* di cui al decreto in oggetto, al di là dei finanziamenti aggiuntivi che lei ha citato, occorre stimolare le regioni a determinare quello che può essere il concetto di « area vasta regionale » che non deve essere considerato relativamente alle regioni del Sud.

Occorre sforzarsi di pensare che queste risorse aggiuntive, sono di coesione ed hanno una dimensione che forse la singola regione - Basilicata, Molise, Puglia o Umbria - individualmente non riesce a gestire, soprattutto nel rapporto con il CIPE, che spesso risulta perverso, perché spezzetta il quadro, anziché fornirne una visione completa. Non vorrei chiederle una analisi sulla destinazione e gestione dei fondi, ma noto che si appare ben poca cosa rispetto all'impianto generale.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER
L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE ENRICO LA LOGGIA

ROLANDO NANNICINI. Condivido appieno la sua relazione, ma sarebbe opportuno che qualcuno ci desse un altro stimolo di riflessione sull'aspetto della *governance*, nel rispetto degli articoli 117 e 119 della Costituzione, al fine di esortare le regioni a provare anche a coordinare tra coloro i soggetti che seguono la pro-

grammazione in ogni singola regione, magari attraverso la creazione di un Comitato tecnico che le rafforzi, di un'Assemblea dei presidenti delle Giunte regionali che li coinvolga e che li stimoli in una determinata fase.

Credo che questo sia un elemento necessario a superare certe criticità. Il mio intervento può sembrare banale, ma penso che, più si rende banale, più si possono raggiungere gli obiettivi che servono in termini generali.

Nel condividere il vostro sforzo propositivo, ritengo che abbiamo capito il concetto e spero che riusciamo a trovare risposte sufficienti anche agli stimoli e a tutte le occasioni in cui ci avete sollecitato su questi aspetti. Le cifre ci indicano che dobbiamo agire e, quindi, sulla *governance* dobbiamo puntare un'attenzione particolare. Grazie di nuovo, professore, anche dei vostri contributi.

ADRIANO GIANNOLA, *Presidente della Svimez*. Grazie a lei. Credo che questo sia uno dei temi cruciali su cui noi da sempre ci concentriamo, ma non per ricostruire il Mezzogiorno come un'entità. Lei sostiene giustamente che il problema del coordinamento non è solo un problema di queste regioni, ma particolarmente di queste, nella misura in cui esse sono le destinatarie di un'ipotesi che forse è anche l'ultima di questa vicenda.

A pagina 19 del documento da noi depositato, proponiamo proprio questo aspetto, rendendoci conto che non si può imporre alle regioni una questione che loro potrebbero attuare utilizzando, per esempio, l'articolo 117 della Costituzione, il quale prevede esattamente un'evoluzione in questo senso.

In forma più *soft* noi parliamo di un Comitato e di un Consiglio per lo sviluppo e la coesione che coinvolga i diversi attori. Ripeto, però, che questo aspetto diventerebbe tanto più realizzabile, quanto più fosse realizzabile e presente il discorso che citavo prima del supporto alla decisione e all'analisi, che oggi manca completamente, sia al centro, sia alla periferia. Le periferie hanno anche ottime strutture di analisi,

ma che non considerano la macroregione, mentre il centro, che in teoria dovrebbe essere di riferimento, ha smantellato o perlomeno ha molto depotenziato la sua struttura di supporto.

Quando oggi il ministro delegato ci riferisce che riprogramma, lo fa senza avere alle spalle una struttura che consenta di svolgere una riprogrammazione strategica. Chiaramente il ministro riprogramma sulla base di progetti esistenti. L'aspetto di supporto, che sembra banale, diventa, quindi, un aspetto strategico.

In questo senso sono d'accordo con lei, ma per spingere le regioni in una direzione - come lei sostiene, non le si può costringere - si può prevedere un consiglio o un organismo, che non deve essere un'istituzionalizzazione di un rapporto tra regioni, come avverrebbe con l'articolo 117 se si decidesse di costruire un ente che si occupasse di queste questioni, ma un elemento di supporto tecnico, conoscitivo e di stimolo. Ciò potrebbe essere in questo momento particolarmente importante. Si tratta di un ingrediente senza il quale è difficile mettere in moto l'interesse che tutte le regioni sostengono di avere. Non so se vi ricordate, ma anni fa ci furono alcuni primi tentativi, però poi nei fatti non si è mai proceduto.

MARCO CAUSI. Volevo chiedere alla Svimez qual è la sua posizione sul rapporto fra lo schema di decreto legislativo e il decreto interministeriale sulla perequazione infrastrutturale ex articolo 22 della legge delega.

Visto che nella legge delega si capisce che la ricognizione preliminare agli interventi di perequazione infrastrutturale presenta alcuni elementi preliminari e prioritari, una delle domande che cominciamo a porci in queste prime ore di lavoro riguarda il legame che si può instaurare fra la ricognizione ai fini della perequazione infrastrutturale e la promozione di interventi speciali. Vorrei sapere se da questo punto di vista potrebbe essere sensato, per esempio, assumere alcuni elementi di tale ricognizione anche all'interno del decreto degli interventi speciali.

La seconda domanda che volevo porle, presidente, attiene alla questione della *governance*. Credo che tutti noi comprendiamo essere quello il vero tema su cui, se possibile, si può produrre un'innovazione in questa fase. Si pone certamente anche un tema di quantificazione delle risorse e di riserve. Abbiamo perfettamente capito qual è il punto di vista della Svimez e credo, peraltro, che anche altri soggetti che verranno auditi riporteranno tali temi.

Accanto a questo aspetto, però, tutti guardiamo con grande attenzione alle difficoltà di *governance* che si sono verificate - chiedo se voi mi potete aiutare a confermare questo punto - anche negli organismi centrali e non soltanto in quelli regionali. Risulta infatti dai dati che gli organismi centrali investiti di risorse aggiuntive per specifici programmi nell'ambito delle politiche di sviluppo e di coesione abbiano avuto la stessa bassa efficienza, perlomeno nell'erogazione della spesa - non so se lo stesso si possa affermare per l'efficacia del risultato e se sia presto ancora per farlo - delle amministrazioni regionali.

Mi domando, quindi, se non si ponga un problema di aiutare solo le regioni, ma anche lo Stato, o perlomeno se l'idea che le regioni del Sud debbano essere aiutate e che possa essere questo Stato ad aiutarle, non vada forse superata dall'idea che occorre uno strumento che aiuti entrambi a entrare nella *governance* per interventi tanto complessi.

Ragioniamoci un attimo, ma in merito vorrei capire meglio la proposta che la Svimez avanza in termini di un'ipotesi di agenzia. Se si tratta di un'agenzia - il mio è un dubbio - che si limita ad effettuare la fase preliminare di valutazione, in realtà sostanzialmente svolge i compiti che oggi attengono al DPS, e pertanto non ha senso creare un tale modello alternativo. Se arriviamo alla conclusione che il DPS non è riuscito esercitare i suoi compiti fin dal 1998, compiti di coordinamento di tutti, comprese le altre amministrazioni statali, un'alternativa non può essere quella di creare un *upgrading* del DPS, inserendo, per esempio, il DPS in una

collocazione governativa più forte e non dentro il Ministero dello sviluppo economico? Una volta il DPS rientrava nel Ministero dell'economia e delle finanze. Forse un DPS che ritorni all'interno di tale ministero può esercitare più facilmente i suoi poteri di coordinamento, perché il Ministro dell'economia e delle finanze è più *primus inter pares* di altri ministri o ci possono essere anche altri modelli, restando in uno schema di dipartimento governativo? Non è il caso, prima di esaminare ipotesi di esternalizzazione di tali funzioni, esaminare ipotesi di rafforzamento dello schema governativo già esistente?

FEDERICO PICA, *Consigliere della Svimez*. Proverò a rispondere, ma poi naturalmente il presidente si esprimerà meglio e più estesamente.

Il problema è molto semplice, a mio avviso. Noi abbiamo un sistema che si compone di tre pezzi: il Piano per il Sud, lo schema di decreto che state discutendo e la legge n. 42. In realtà, il problema della *governance* è sia nel decreto, sia nel Piano per il Sud, sia nella legge n. 42.

Mettere insieme questi tre pezzi come un *patchwork* diventa difficile, perché, per esempio, nella legge n. 42 è prevista la Conferenza permanente. La Conferenza permanente sul funzionamento della macchina avrebbe la funzione di monitorare i comportamenti effettivi di spesa, raffrontarli con gli obiettivi a monte e poi specificamente monitorare gli interventi *ex* articolo 16.

La domanda è la seguente: questa Conferenza permanente esiste, esisterà e, quando esisterà, che struttura tecnica avrà? In realtà, noi abbiamo messo insieme tanti pezzi, con una scommessa molto pesante per il sistema Italia nel suo complesso. Il fatto che si sposino fra di loro è una totale scommessa.

Tutto ciò riguarda, in particolare, la prima domanda che è stata posta, ossia la questione di come far stare insieme la perequazione infrastrutturale e gli interventi *ex* articolo 16. Noi abbiamo sempre pensato che la questione fosse unitaria-

mente definita. L'articolo 16 non riguarda soltanto il Mezzogiorno, ma tutte le ipotesi nelle quali vi è un'esigenza di intervento al fine di orientare meglio lo sviluppo. Per di più, tale orientamento è rafforzato dal Piano per il Sud, che riguarda la maggior parte degli interventi. La coerenza andrebbe trovata proprio in tale Piano.

Anche questo altro oggetto, che si trova in mezzo a interventi ordinari e interventi *ex* articolo 16 - e la cui collocazione andrà definita - è un problema di non agevole soluzione. La Svimez a suo tempo aveva quasi proposto che non si facesse nulla dell'articolo 22.

Allo stato attuale svolgiamo il monitoraggio. La verifica dei divari infrastrutturali richiede un monitoraggio. Svolgiamolo, mi pare assolutamente essenziale. Io dispongo dei dati dei comuni, per esempio, e sono impressionanti: il divario per la spesa in conto capitale sul territorio è impressionante ed è un divario che si accumula negli ambienti. Come affermava giustamente il presidente Giannola, bisogna vedere come si colloca questo tema rispetto all'ordinario e che senso ha l'aggiuntività, che è prevista dalla Costituzione. Si definisce correttamente un importo e poi si somma, ma, se non si è definito correttamente l'importo base, tutta l'operazione di somma non funziona.

Personalmente continuo a sostenere che siamo nella dimensione della scommessa e che la speranza è che in questo periodo di tempo in cui la vicenda progredisce sulle questioni fondamentali si risolvano alcune questioni aperte. Restano aperte, infatti, la questione della perequazione e, a mio avviso, anche quella della flessibilità fiscale. Il differenziale *pro capite* dell'importo dei tributi tra Centro-Nord e Mezzogiorno è del 3 per cento. Nel lungo periodo si è verificato, quindi, che alla fine le imposte pagate dal Mezzogiorno sono cresciute tanto per i comuni che il differenziale è stato azzerato. Paghiamo più imposte con aliquote più elevate, ragion per cui bisognerà eseguire poi i conti in termini di aggiuntività.

ADRIANO GIANNOLA, *Presidente della Svimez*. Credo che questo punto ponga un problema molto complesso e complicato, su cui si discute tanto, tra il reale e il virtuale. La perequazione infrastrutturale, come previsto nella bozza del decreto interministeriale sul tema, prevede di definire quale sia lo standard. Fino a raggiungere tale standard, non c'è nulla di addizionale. È ordinario, in teoria. L'addizionale è quando dobbiamo recuperare molto o accelerare lo sviluppo per la coesione. Si tratta di un problema molto complesso e credo che comunque queste due questioni vadano raccordate strettamente, perché il contenuto di questi interventi ulteriori è legato in gran parte a tali aspetti.

Su quella che noi abbiamo chiamato l'agenzia o l'*upgrading* del DPS il problema è molto rilevante. Non si tratta solo e soltanto dell'operato del DPS, che aveva un compito quasi didascalico di trasferire alla periferia un modo, un controllo, uno stimolo e un metodo di lavoro, oltre che di programmazione. Il problema è anche di progettazione e di sostegno, è veramente un elemento in più, di cui il centro è totalmente sguarnito. Le periferie forse lo sono meno relativamente rispetto al centro, ma sono totalmente scoordinate tra di loro.

In questo senso occorre una forte agenzia tecnica, non una Cassa del Mezzogiorno, che aveva le risorse e le utilizzava - quella era la differenza - ma un'agenzia tecnica di supporto dalla progettazione e al controllo dell'esecuzione agli attori che sono in campo. È una realtà diversa e, mi rendo conto, molto complicata da pensare, ma comunque molto differente dal concetto del DPS. È un organismo che deve intervenire, attuare e programmare sulla base di una strategia.

Rientra in tale ambito il discorso del Consiglio delle regioni meridionali e dell'applicazione dell'articolo 117. È necessaria una volontà politica che faccia ricompattare attorno a una strategia pezzi del territorio che stanno andando per i fatti propri. Se ognuno va per i fatti propri l'esperienza della nuova programmazione,

che cadeva poi nell'eccesso opposto, il localismo per il localismo ci mostra che si compie poca strada, nonostante l'atteggiamento didascalico di supporto, che poteva essere più efficiente e molto più strutturato di quello che è oggi il DPS, che rientrava nel Ministero dell'economia e delle finanze e che aveva tutte le caratteristiche citate. Tenete conto che è un tema molto complesso.

MARIO BALDASSARRI. Colgo l'occasione per chiedervi una valutazione che emergeva anche nell'ultimo intervento. Cerchiamo di capire di che cosa stiamo parlando e che cosa stiamo facendo.

In relazione a ciò di cui stiamo parlando occorre mettere insieme numeri, dati e provvedimenti. I provvedimenti sono il Piano per il Sud, il decreto che stiamo analizzando adesso e quello sul federalismo municipale, nonché quello sul federalismo regionale, altrimenti non abbiamo il quadro completo. Inoltre, si aggiunge il ruolo della Conferenza permanente prevista dalla legge n. 42.

Avendo avuto la circostanza fortunata di essere viceministro dell'economia dal 2001 al 2006 e segretario del CIPE e, quindi, di aver visto, con tutti i limiti, la concretezza e l'operatività del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, per cinque anni francamente credo di aver toccato con mano un po' di nodi veri su questo problema.

Le vostre prime due pagine andrebbero trasformate in un manifesto di informazione, non politico: con fatica introduciamo numeri e riserve pensando di porre alcuni paletti, e ciò venne fatto, peraltro, in un momento di transizione tra centrosinistra e centrodestra, che però su questo tema aveva una sua continuità. Avendo svolto quel ruolo in prima persona, ricordo che l'allora capo del Dipartimento, Fabrizio Barca, pur con i suoi pregi e limiti, segnava la continuità del precedente Governo rispetto a quello del quale io mi onoravo e mi onoro di aver fatto parte.

A distanza di otto anni, essendo i vostri dati storici del 2008, c'è la totale smentita,

politica prima che economico-finanziaria, di tali indicazioni. Le prime due pagine della vostra relazione andrebbero fatte conoscere, non per polemizzare verso qualcuno, ma per partire dai dati di fatto.

I dati di fatto indicano che i tre numeri magici, in valori percentuali, 45 (totale della spesa in conto capitale), 30 (spesa ordinaria in conto capitale) e 85 (risorse aggiuntive da destinare al Sud), non si sono realizzati, non per decimali, bensì per la metà. Ricordo personalmente un confronto molto serrato tra il sottoscritto, che, in quanto segretario del CIPE, doveva, attraverso l'organo CIPE ovviamente e non personalmente, esaminare e varare i piani di investimento, e le Ferrovie dello Stato: per tre volte fui costretto a rimandare alle Ferrovie, all'allora ingegner Cimoli, il piano, perché non rispettava la legge, non per altre ragioni. Mi fu risposto che non avevano i progetti per il Sud. Ricordo che, con una battuta forse cattivella, sostenni che spettava a loro e non a noi elaborare tali progetti: se non esistevano, avrebbero dovuto elaborarli.

Sono passati dieci anni, non so se ci rendiamo conto delle dimensioni del tempo, e, pur sui dati storici del 2008, questi numeri rappresentano la clamorosa smentita dell'impegno che la politica ha assunto in generale nei confronti dell'intero Paese, perché svolgere questo ragionamento sulla perequazione Nord e Sud è interesse nazionale: è interesse del Nord, se non è miope e se non guarda al Sud solo come a un mercato di consumo al quale vendere bottigliette di succhi di frutta o automobili.

Prendo atto di questa vostra audizione, ma vorrei sottolineare ai colleghi, sia a quelli presenti, sia agli altri che leggeranno il resoconto, che, se non si parte da questi numeri, non si capisce di che cosa stiamo discutendo e di che cosa stiamo decidendo. A questo punto, preso atto di ciò, vorrei sentire le vostre valutazioni.

Sappiamo tutti che in questi dieci anni abbiamo strozzato i comuni e i ministeri, e lasciato dilapidare le regioni, al di là dei colori politici. Conoscete questi dati meglio di me, sono noti. Su questa base, sulla

vostra base specifica sulle quote Sud e sul dato storico dell'effettivo trasferimento di risorse alle diverse tipologie di enti - lo considero un problema territoriale e di livelli di Governo che riguarda tutto il Paese - noi abbiamo calato il federalismo municipale e quello regionale.

Siamo consapevoli di ciò che è stato fatto, perché con quei due decreti, almeno così come sono passati, i dati che voi rilevate al 2008 sono assolutamente destinati a peggiorare ulteriormente. Non è possibile che possano essere rispettati i parametri 45, 30 e 85, ma soprattutto che i dati 2008 siano migliori di quelli degli anni prossimi.

Questa è la valutazione che vorrei chiedervi, che non è una valutazione di parte politica, ma tecnica e oggettiva. Avete evidenziato tale situazione al 2008. Alla luce dei provvedimenti assunti in questa Commissione anche recentemente, negli ultimi due mesi, pensate che nel 2015-2020 i dati saranno migliori o peggiori di quelli che avete rilevato nel 2008?

Discutere nello specifico di questo decreto dal titolo piuttosto roboante « disposizioni in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economico-sociali » fa tremare le vene ai polsi in relazione agli obiettivi da perseguire. Io credo che, se siamo minimamente seri e responsabili, dobbiamo constatare che tale titolo è assolutamente inadeguato rispetto al dato storico e, di fatto, a ciò che stiamo decidendo.

Rispondere a questa domanda affermando che esistono il Piano per il Sud, questo decreto e la Conferenza permanente prevista dalla legge n. 42 ritengo personalmente che sia una presa in giro, nel senso tecnico del termine e non per polemizzare. È una presa in giro collettiva, non personalizzata. C'è una responsabilità di classe dirigente complessiva, alla luce di ciò che è poi avvenuto sul federalismo regionale trasversale, in cui l'accordo è stato sostanzialmente quello di trasformare i costi storici in costi standard, in modo che tutti siano tranquilli per i prossimi vent'anni.

Questo è quanto è avvenuto. Dopodiché, qualcuno più accorto osserva che nel 2013 cambieremo, vedremo e aggiusteremo. Il giorno dopo aver assunto una decisione sostenere che è sbagliata, ma che comunque entro l'entrata di fatto in vigore, ossia nel 2013, essa andrà modificata non mi sembra un comportamento corretto.

La domanda per voi è, considerati i dati storici, le decisioni assunte e gli obiettivi individuati, pensate che l'esperienza che avete rilevato tra il 2000 e il 2008 possa migliorare, peggiorare o restare costante al 2015-2020, alla luce dei provvedimenti che nel frattempo il Parlamento ha assunto? Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola al presidente Giannola per la replica.

ADRIANO GIANNOLA, Presidente della Svimez. Il senatore Baldassarri affermava correttamente che le nostre prime due pagine dovrebbero costituire un manifesto. Personalmente da tempo sostengo che esiste un grande bisogno di un'operazione di controinformazione.

MARIO BALDASSARRI. Mi correggo: l'alternativa è un monumento all'ipocrisia collettiva.

ADRIANO GIANNOLA, Presidente della Svimez. La Svimez produce evidenze che ci consentono di correggere l'informazione, però è anche vero che quello in cui si lavora portando questi dati è un ambiente in cui emerge una visione esattamente opposta, cioè che il Mezzogiorno abbia ottenuto grandissimi trasferimenti e che li abbia sprecati tutti - possiamo essere d'accordo sul fatto che ciò che ha ottenuto in parte sia stato sprecato - ma sul fatto che tra il reale e il virtuale, tra ciò che si immagina e ciò che esiste, vi sia un *gap* tutto a sfavore delle possibilità di queste aree è innegabile.

Le considerazioni del professor Pica sono sintomatiche. Nei comuni o a qualsiasi livello locale la pressione fiscale al Sud è più elevata, tanto che c'è un 3 per

cento di differenza contro un 40 per cento di reddito *pro capite*. È un elemento drammatico di questa situazione.

Noi abbiamo già alcuni dati 2009 provvisori che ci confermano, con un leggero miglioramento o con un leggero peggioramento, la situazione del 2008. In questo senso siamo in linea.

D'altra parte, sul federalismo abbiamo da tempo, fin dall'inizio, evidenziato i possibili approdi e l'ultima intesa in tema di federalismo regionale ci rende più pessimisti ancora, nel senso che definire costo standard e livelli delle prestazioni adeguati ai livelli delle prestazioni essenziali e ai dati storici di alcune regioni più o meno virtuose implica - abbiamo svolto alcune simulazioni ed è in corso un dibattito al nostro interno - di fatto sfuggire al problema e sicuramente abbassare i livelli di assistenza, il che, peraltro, forse si rende necessario per la sostenibilità finanziaria di tutta l'operazione.

Il nostro problema di fondo, nonché un tema da sollevare a tutti, è che un federalismo coerente con la legge n. 42 e con tutte le definizioni di livelli essenziali di assistenza e costi standard correttamente definiti è finanziariamente insostenibile. La sostenibilità dell'operazione che si cerca di costruire attraverso la trasformazione dei livelli storici in alcune realtà assunte come emblematiche di esempi che soddisfano i livelli essenziali di assistenza in regime di virtù finanziaria di per sé determina un peggioramento delle situazioni relative. Il problema della perequazione sarà, quindi, particolarmente complesso.

La nostra è una visione, se volete, preoccupata di quello che sarà il processo, la quale non può che trovare conferma. Non so giudicare la valenza di sincerità o di ipocrisia sottesa alle soluzioni istituzionali che si individuano nell'applicazione con i decreti delle norme di legge, però sicuramente tutte le nostre ipotesi e simulazioni, dato ciò che si è determinato, ci rendono molto scettici sulla sostenibilità finanziaria. Poiché la sostenibilità finanziaria deve essere mantenuta, siamo molto preoccupati sull'effetto redistributivo, che

peggiora le distanze relative all'interno del Paese. È un elemento molto allarmante.

D'altra parte, in termini più ottimistici, noi siamo convinti – non è una visione volontaristica e vorremmo che ci fosse la controinformazione necessaria per aprire un dibattito – che il Mezzogiorno sia una risorsa e una realtà in cui potenzialmente alcune politiche sensate e accorte possono fruttare molto e, ovviamente con tutti i sacrifici necessari, rimettere nel circuito dello sviluppo questa realtà stessa, che altrimenti diventa la palla al piede del sistema, non perché antropologicamente lo sia, ma perché noi lo determiniamo.

Le mie sono considerazioni a margine, che però ci mostrano il quadro entro il quale perlomeno noi stiamo cercando di ragionare, un quadro realistico e, per alcuni versi, ottimistico su alcune potenzialità, alle quali, però, non mi sembra che si dedichi grande attenzione.

PRESIDENTE. Vi ringrazio molto anche a nome di tutti i componenti della Commissione. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dai rappresentanti della Svimez (vedi allegato 1).

Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali (Atto n. 328).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati, l'audizione di rappresentanti della Banca d'Italia, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali (Atto n. 328).

Do la parola al dottor Daniele Franco, capo del Servizio studi di struttura economica e finanziaria, che è accompagnato dal dottor Luigi Cannari, dal dottor Guido De Blasio e dalla dottoressa Giovanna Messina, ringraziandolo molto per avere accolto il nostro invito.

DANIELE FRANCO, *Capo del Servizio studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia*. Vi ringrazio per l'invito. Abbiamo preparato un documento, che non leggerò interamente, ma mi soffermerò su alcuni aspetti. Al testo sono allegate tre appendici sulle infrastrutture, sugli incentivi alle imprese e sulla qualità dei servizi pubblici che citerò nel corso della mia introduzione e che riprendono lavori effettuati in Banca d'Italia su questi temi.

Il decreto che viene esaminato oggi riguarda le risorse finanziarie aggiuntive e quelle ordinarie per l'attuazione di interventi speciali al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale. Si tratta di un decreto particolarmente rilevante nel contesto di bassa crescita del Mezzogiorno.

Come sapete, la Banca d'Italia si è occupata negli ultimi anni a lungo del Mezzogiorno. Dalla metà degli anni Settanta il rapporto tra il prodotto *pro capite* del Mezzogiorno e quello del resto del Paese è assolutamente fermo sotto il 60 per cento. I risultati delle politiche attuate per lo sviluppo del Mezzogiorno nell'ultimo decennio sono state di gran lunga inferiori agli obiettivi. Questo è, ovviamente, una materia considerata anche dal Governo nel Piano per il Sud. Il suddetto decreto è uno dei tasselli del federalismo fiscale, nell'ambito del quale si prevede una riduzione del ruolo dei trasferimenti statali, che verranno utilizzati soltanto per specifiche finalità.

A questo riguardo il decreto si occupa del finanziamento delle politiche di coesione e di riequilibrio territoriale. Queste politiche si concretizzeranno in parte nella realizzazione di infrastrutture. La legge n. 42 indica la realizzazione delle infrastrutture come uno degli ambiti prioritari

per i trasferimenti a destinazione specifica e la legge delega stabilisce che il Governo provveda a individuare gli interventi necessari a colmare i divari territoriali. Alla fine di novembre il Consiglio dei ministri ha approvato un decreto per l'avvio della fase propedeutica della perequazione infrastrutturale, consistente nella rilevazione del relativo fabbisogno.

Questa rilevazione ha, a nostro avviso, una grande importanza. Bisogna, infatti, essere consapevoli che la rilevazione dei fabbisogni infrastrutturali solleva vari problemi sia metodologici sia empirici. L'appendice 1 è in parte dedicata a questo tema. Non basta valutare l'offerta fisica di infrastrutture, occorre anche tener conto della domanda effettiva, potenziale, come bisogna tener conto dei fattori che condizionano l'utilizzo delle infrastrutture esistenti.

Altro aspetto di cui tenere conto è che le infrastrutture sono un sistema, non possono essere vista ciascuna separatamente dalle altre. Uno dei problemi del nostro Paese è che alcune infrastrutture, come i porti, non sono ben collegate ad altre.

Il decreto influisce anche sulla redistribuzione di risorse tra aree territoriali. In particolare, influirà sulla disponibilità di risorse per effettuare le spese in conto capitale nelle aree meno sviluppate del Paese. Sotto questo aspetto saranno importanti - ci tornerò più volte - le modalità applicative dei criteri e dei principi enunciati dal decreto.

La sezione 2 della nostra nota si concentra su alcune statistiche relative alla spesa in conto capitale. Nel triennio 2005-2007 le amministrazioni pubbliche hanno speso 62 miliardi di euro l'anno. Il 37 per cento di questa spesa è stato concentrato nel Mezzogiorno. La spesa in conto capitale in euro *pro capite* in questi anni è stata di circa 1.100 euro l'anno per cittadino nel Mezzogiorno contro circa i 1.000 euro nel centro-nord. Troverete riportati questi dati anche nelle tavole e nei grafici in appendice. I divari sono enormi, si va dai 700 euro annui della Puglia ai 1.700 euro della Sardegna.

Dal 2002 si riscontra una tendenza alla riduzione della spesa in conto capitale nelle regioni meridionali, mentre vi è una sostanziale stabilità nel centro-nord, al punto che nel 2007 in euro *pro capite* la spesa è sostanzialmente uguale nel Mezzogiorno e nel centro-nord.

Sotto il profilo del finanziamento, la spesa in conto capitale trova copertura in risorse ordinarie o in risorse aggiuntive. Qui è rilevante il fatto che le due componenti sono molto diverse nel Paese. Nel nord, infatti, più del 90 per cento della spesa è finanziato con risorse ordinarie, il 7 per cento con risorse aggiuntive, nel Mezzogiorno le due percentuali ammontano circa al 50 e 50 per cento.

Secondo i dati del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica la quota delle risorse ordinarie assegnate al Mezzogiorno è andata scendendo fino ad arrivare nel 2006, ultimo anno disponibile, al 24 per cento.

Un ulteriore aspetto a differenziare il Mezzogiorno del centro-nord è il rapporto tra investimenti pubblici e trasferimenti in conto capitale. Nel centro-nord, infatti, due terzi della spesa è rivolta a investimenti diretti, un terzo a trasferimenti in conto capitale; nel Mezzogiorno, invece, sono rispettivamente destinati a investimenti e trasferimenti il 60 e il 40 per cento.

Per quanto riguarda le infrastrutture, nel Mezzogiorno la spesa è stata a lungo superiore sia in termini di incidenza sul PIL sia in termini di euro *pro capite* a quella del centro-nord. Il dato della maggiore spesa nel Mezzogiorno non sembra trovare riscontro in una dotazione coerente di infrastrutture che, per vari aspetti, sembra in ritardo. Ciò può dipendere da vari problemi, uno dei quali può essere la minore efficienza nella gestione della spesa nelle regioni meridionali.

In fondo a pagina 10 del documento è poi brevemente affrontato l'aspetto della spesa effettuata all'esterno delle pubbliche amministrazioni per le infrastrutture, che attualmente in Italia, come in molti altri Paesi, è effettuata da imprese di proprietà pubblica o privata. Ora, le ex imprese

pubbliche nazionale dell'energia e dei trasporti hanno ridotto negli ultimi decenni la quota degli investimenti effettuati nel Mezzogiorno.

Abbiamo, inoltre, effettuato vari studi sull'efficacia dei trasferimenti in conto capitale, in particolare degli incentivi alle imprese, e tutti indicano che in Italia, e nel Mezzogiorno in particolare, l'efficacia di tali incentivi è stata modesta. Si sono di fatto incentivate le imprese a fare ciò che probabilmente avrebbero fatto comunque.

Nella sezione 3 delineiamo rapidamente i principi e i criteri per le politiche di riequilibrio così come sono trattate nel decreto. In linea generale, si tratta di criteri assolutamente condivisibili. Si parla, innanzitutto, della collaborazione tra livelli di Governo, per la quale potrebbe essere utile chiarire con maggiore precisione il ruolo delle regioni e delle autonomie locali — un assetto chiaro delle responsabilità può facilitare il funzionamento delle politiche; della programmazione e del collegamento con le priorità europee, che anche a noi sembra assolutamente opportuno, dove si richiede un più stretto raccordo tra le politiche di coesione e la strategia di Europa 2020.

Vorremmo sottolineare che, nel mutare le priorità indicate a livello europeo, è importante nel caso italiano tener conto che la qualità dei servizi pubblici in Italia, anche di quelli essenziali, è molto diverso nell'ambito del Paese. Noi dedichiamo a questo aspetto la terza appendice a questa nota, dove si vede — sono citati lavori effettuati da noi e da altri — che la qualità dei servizi (sanità, istruzione, giustizia civile, servizi locali) è molto differenziata a livello del Paese. Nel Mezzogiorno questi sono significativamente peggiori in media rispetto a quelli del centro-nord.

Questo non dipende in linea generale da una carenza di spesa pubblica nel Mezzogiorno, che in euro *pro capite* è sostanzialmente in linea con quella del centro-nord. Il problema risiede soprattutto nell'efficienza dell'utilizzo delle risorse. Spendere beni i fondi per il riequilibrio economico-sociale è assolutamente importante nella finalità di questo decreto, ma negli anni

recenti queste risorse della spesa pubblica per investimenti in conto capitale addizionali nel Mezzogiorno era il 5 per cento della spesa pubblica complessiva del Mezzogiorno. Ora, è fondamentale far funzionare bene questo 5 per cento, ma è essenziale che il restante 95 per cento della spesa pubblica nel Mezzogiorno sia gestito altrettanto bene. In questo è importante il disegno complessivo del federalismo fiscale in termini di costi standard, di responsabilizzazione e così via.

Un altro punto indicato nel decreto è quello dell'addizionalità delle risorse, assolutamente condivisibile. Noi vorremmo sì distinguere tra spese ordinarie e spese aggiuntive, ma quello che conta alla fine è il complesso della spesa.

Inoltre, le dotazioni di infrastrutture non devono costituire un obiettivo di per sé, non dobbiamo dotare ogni area di un certo numero chilometri di ferrovie e strade per chilometro quadrato per abitante. Quello che conta è ottenere innanzitutto dei buoni servizi pubblici, guardando alla funzionalità delle infrastrutture, ovvero alla domanda effettiva. Nel caso in cui l'infrastruttura esista, come scuole, ospedali, tribunale, strade e così via, queste debbono essere in grado di offrire in tutto il Paese dei buoni servizi.

Nella figura 2 sono riportati i dati del Ministero della pubblica istruzione sulle dotazioni infrastrutturali scolastiche. Secondo il Ministero le dotazioni delle scuole meridionali sono sistematicamente peggiori in media di quelle del centro-nord. Questa potrebbe essere una delle aree di intervento molto concreta. Sappiamo che nel sistema della sanità vi sono problemi analoghi, gli ospedali del Meridione sono in genere più piccoli, usano meno economie di scala, la qualità dei servizi è peggiore. Questa è un'altra area in cui un intervento sulle infrastrutture potrebbe portare a un miglioramento della qualità dei servizi, però, come dicevo, resta importante guardare alla domanda di infrastrutture e non soltanto all'offerta e vedere se le carenze nelle infrastrutture dipendono da ostacoli che ne impediscono il pieno sfruttamento.

Il decreto insiste molto opportunamente sulla necessità di un utilizzo più ampio dell'informazione di natura statistica per la progettazione degli interventi e il monitoraggio degli andamenti. Si prevede il ricorso sistematico a metodologie rigorose per la valutazione dei risultati conseguiti. A noi questa sembra un'evoluzione assolutamente auspicabile. Soprattutto nel comparto delle infrastrutture è cruciale usare tecniche di analisi economica per la valutazione dei costi e dei benefici economici e sociali dei progetti. Nell'appendice sono citati alcuni studi in questa direzione.

È opportuno regolarsi allo stesso modo per la parte di spese in conto capitale per gli incentivi agli investimenti. Come dicevo, vi è un'appendice che cita alcuni studi effettuati su questa materia. Il punto da tenere a mente qui è che per poter valutare l'efficacia degli incentivi agli investimenti occorre fin dall'inizio raccogliere informazioni che consentano di valutare se funzionano o meno, quindi occorre disegnare gli schemi di incentivazioni in modo da poterne valutare l'efficacia. È, inoltre, importante che la valutazione sia effettuata da soggetti indipendenti.

Il decreto definisce, inoltre, il criterio della condizionalità, che giudichiamo opportuno in quanto può rafforzare l'efficacia dell'azione di politica economica. Occorre, però, che gli indicatori siano misurabili e sotto il controllo delle autorità soggette alla condizionalità e che si effettui una verifica del loro soddisfacimento. In questo caso, credo possa essere utile l'esperienza degli obiettivi di servizio. L'anno scorso il Ministero dello sviluppo economico ha prodotto una prima valutazione dell'esperienza mettendo in luce vari aspetti positivi, ma anche qualche considerazione critica.

Alla sezione 4 trattiamo altri aspetti del decreto, innanzitutto l'obiettivo enunciato dal Governo di accelerare gli interventi. Anche in questo caso, riteniamo sia assolutamente opportuno muovere in questa direzione. In fondo a pagina 16 del documento sono citati alcuni dati che indicano la lentezza del nostro Paese nell'uti-

lizzare fondi comunitari. Come potete vedere, il nostro Paese è più lento degli altri maggiori Paesi europei.

Il decreto indica, inoltre, di concentrarsi su pochi grandi progetti. Anche in questo caso diamo un giudizio di opportunità. In passato la frammentarietà degli interventi ha ridotto l'efficacia delle politiche, quindi è bene ridurre il numero delle finalità anche in linea con indicazioni recenti del dibattito europeo. Credo che anche il Piano per il Sud muova in questa direzione.

Quanto alle risorse finanziarie, l'indicazione è di definirle per l'intero periodo di programmazione. Giudichiamo anche questo aspetto positivo. Una maggiore certezza sulle risorse, infatti, può facilitare e accrescere l'efficacia delle politiche. In questo caso, forse, l'esperienza del passato può suggerire che conviene avere molta prudenza nel fissare le dotazioni, ossia evitare di fissare grandi dotazioni finanziarie potenziali in modo da evitare di avviare troppi progetti, ma nello stesso tempo far sì che, una volta che le dotazioni siano fissate, restino tali.

Riteniamo che anche il contratto istituzionale di sviluppo per individuare responsabilità, tempi e modalità di attuazione per gli interventi possa rappresentare a sua volta un aspetto positivo. Ovviamente, dipenderà dalla sua attuazione.

In conclusione, riteniamo che il decreto presenti vari aspetti positivi: la concentrazione degli interventi, il rafforzamento dell'azione di coordinamento tra i vari livelli di Governo. Non va, però, dimenticato, come dicevo, che il problema principale per il nostro Mezzogiorno è la qualità dei servizi pubblici che riflette essenzialmente la gestione della spesa corrente. Questa deve essere, quindi, a nostro avviso, la priorità nell'affrontare il problema del Mezzogiorno senza nulla togliere, ovviamente, all'esigenza di migliorare la gestione delle politiche dal lato della spesa in conto capitale. Bisogna, inoltre, recuperare efficienza.

Lo *stock* di capitale nelle regioni meridionali sembra essere relativamente inferiore e non coerente con l'ammontare

delle risorse spese in passato, per cui ogni miglioramento proveniente da questo decreto è assolutamente utile. La condizionalità, il lavoro *ex ante*, il monitoraggio *in itinere*, le valutazioni *ex post* sono, dunque, tutti elementi che riteniamo positivi, ma è importante il modo in cui il decreto verrà attuato in futuro.

PRESIDENTE. Ringraziamo il dottor Franco non solo per queste sue considerazioni, ma anche per il documento che ci lasciate. Mi sembra molto ricco di valutazioni e punti da approfondire. Lasciatemi dire che parlo da meridionalista convinto, ma non meridionalista « piagnone ». Spesso questa distinzione, purtroppo, va fatta nel nostro Paese, conosco bene le cattive abitudini dei miei colleghi del Mezzogiorno. Mi riconosco, invece, in molte di queste valutazioni e questo è per me motivo di ulteriore soddisfazione. È quasi strano per me sentire dire da altri e così autorevolmente cose delle quali sono sostanzialmente convinto da parecchi anni, per cui vi ringrazio molto per questa relazione.

Do la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Abbiamo una rilevazione che ci porta a registrare una sostanziale eguaglianza nella spesa *pro capite* sia al nord sia al sud e, al tempo stesso, una registrazione della scarsa qualità media dei servizi nel centro-sud. Ciò non può essere anche addebitato al fatto che in realtà la spesa fotografata, che consente di fare un'affermazione di larga massima, nasconde tuttavia una distorsione? Noi sappiamo empiricamente che, anche se si dà 100 al nord e 100 al sud, per motivi strutturali la distribuzione nell'ambito della pubblica amministrazione è molto diversa perché nel centro-sud si indirizza verso una funzione di supplenza delle istituzioni a fini occupazionali.

Secondo uno studio prodotto tre o quattro mesi fa dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AgeNaS), nel confronto tra un ospedale di Brescia e un ospedale di non ricordo quale città del sud

non si evidenziava tanto il problema astratto delle quote di finanziamento, ma che nell'ospedale meridionale c'era molto più personale, molto più di quello necessario secondo lo standard. Vorrei sapere se questo trova conferma nei vostri studi e se il dottor Franco ha da fare considerazioni a questo proposito.

MARIO BALDASSARRI. Ringrazio il dottor Franco per l'esposizione e, soprattutto, per il testo per noi molto utile.

Nei grafici finali alcuni distinguono il Mezzogiorno dal centro-nord, ma ce ne sono un paio che confrontano il Mezzogiorno con la media italiana, che comprende il Mezzogiorno. Gradiremmo che forniste questi ultimi alla Commissione non in rapporto con la media italiana, il cui accorpamento ovviamente attenua la differenza, ma anche disaggregati territorialmente.

La mia domanda è un po' in linea con quella del collega D'Ubaldo. I dati *pro capite* sono abbastanza allineati: è come se, a parità di euro, al nord fossero più soddisfatti che al sud, il che vuol dire che con quegli euro al nord si riesce a produrre un servizio migliore. Questo è il dato politico che può emergere. Andando nel dettaglio potrebbe risultare che in una struttura c'è una spesa maggiore per il personale, in un'altra per acquisti di beni e servizi e quant'altro. Ora, uno dei dati chiave, soprattutto nell'ultimo decreto sul federalismo regionale, è quello del passaggio dai costi storici ai costi standard, con il quale si prendono le medie dei costi storici 2010 e si trasformano in costi standard.

La figura n. 8 del vostro documento dovrebbe indurci a riflettere bene. Premetto che mi pare molto opportuna la distinzione tra qualità dell'assistenza medica e infermieristica e qualità del vitto e dell'igiene perché, evidentemente, conta la prima, preferisco mangiare meno bene ed essere curato meglio piuttosto che mangiare benissimo in una clinica privata ma rischiare di più sul fronte dell'assistenza medica.

La qualità percepita dell'assistenza ospedaliera, che è una quota rilevante della spesa sanitaria, che è a sua volta una

quota rilevante della spesa delle regioni, evidenzia dati abbastanza preoccupanti: nelle regioni dove i cittadini esprimono il massimo possibile di consenso si arriva a malapena al 50 per cento in entrambi i casi. Quindi, anche nelle regioni dove apparirebbe una maggiore qualità del servizio, l'opinione dei cittadini indica che sono soddisfatti a metà, per scendere fino a un numero di nove su dieci che non sono soddisfatti per niente. È associata a questo dato, peraltro, un'altra assurdità che conoscevamo, ma che qui con colori diversi risalta in modo evidente, ossia l'incidenza dei parti con taglio cesareo.

Questo indica chiaramente che nel comparto della sanità c'è bisogno di una ristrutturazione industriale forse da affidare al dottor Bondi della Parmalat. Esiste, infatti, indubbiamente un problema di perequazione di risorse disponibili, ma quello che emerge in ogni indagine è che, al di là della perequazione delle risorse, esiste un problema di perequazione dei comportamenti. L'efficienza risiede certamente nel cercare di ridistribuire sul territorio risorse più adeguate, quindi le aree ricche in qualche misura sono chiamate a sostenere le aree povere, ma la chiave di volta è più nell'efficienza produttiva, chiamiamola così eufemisticamente.

Alla luce di quanto emerso nei decreti di attuazione del federalismo, pensate che tra dieci anni i due grafici alle pagine 8 e 9 potranno apparire modificati o ci ritroveremo con gli stessi colori e magari con una maggiore densità di colore delle stesse aree?

È evidente che usare una regione *benchmark* cambia radicalmente il giudizio. Un conto sono, infatti, i costi storici di una regione che magari avrà costi alti, ma dove i cittadini almeno sono più soddisfatti dei servizi, altra questione è una regione dove i costi sono ancora più alti in termini *pro capite* e i cittadini sono in modo inversamente proporzionale soddisfatti. Nel prendere quel dato *benchmark* come faro guida per i prossimi vent'anni dell'attuazione del federalismo, francamente, c'è una contraddizione in termini.

ROLANDO NANNICINI. Sono molto stimolato dalla vostra relazione e anche dagli interventi del senatore Baldassarri su *benchmark* e costi. Esiste un tema di fondo che chi studia da un punto di vista attuariale: il consumo per fasce di età è differenziato. Fornisco un esempio secco: la Liguria ogni 100 persone sotto i 15 ha 262 persone sopra i 65 anni; la Campania ne ha 98, cioè il Mezzogiorno è più giovane del nord d'Italia.

A parità di risorse, il consumo dovrebbe essere più alto secondo le fasce di età - basta pensare alla « mancata riforma Obama », l'Italia non apprezza mai ciò che ha, come una riforma universale con dati di trent'anni che possiamo studiare quanto vogliamo - e invece dove ci saremmo aspettati maggior spesa per la fascia di età troviamo addirittura minor spesa e, talvolta, maggiore gradimento.

È accaduto che una parte del Paese non ha creduto al progetto di riforma, come non crede al processo regionale federalista. Questo è il tema di fondo, il tema culturale su cui si deve lavorare. Non bisogna rincorrere, come sempre, la politica italiana della divisione e dei voti, ma lavorare in questo senso.

Anche voi avete presentato in precedenza dati sul fenomeno di fondo del *gap* infrastrutturale e sul tema servizi. Lombardia, Veneto, Toscana ed Emilia-Romagna hanno concorso dalla finanziaria del 1988 ai famosi 30.000 miliardi di lire per la dotazione infrastrutturale dei distretti, delle RSA (residenze sanitarie assistenziali), degli ospedali unificati. È chiaro che se oggi il Mezzogiorno crede a questo processo di riforma deve godere di una maggiore dotazione infrastrutturale. Esiste, infatti, un *gap* infrastrutturale non di strade, ma rispetto alla dimensione del servizio, alla sua pluralità. Ad esempio, se manca una RSA, è che aumenta la spesa ospedaliera perché l'anziano va in ospedale in quanto la famiglia non è in grado di aiutarlo. La questione più generale è di non essere neutrali rispetto a questo, bisogna dare giudizi e avviare un'iniziativa

politica, non guardare sempre al passato. Possiamo costruire il futuro attraverso piani di intervento.

Un esempio è rappresentato dagli asili nido. La Strategia di Lisbona ci indica un obiettivo del 30 per cento da zero a tre anni. Analizzando i dati, scopro che le spese del personale dei comuni che hanno dotazione di asili nido è più bassa rispetto ad altri comuni. È necessario, allora, definire piani di dotazione infrastrutturali legati alla spesa corrente, non più separando il tema della riconversione della spesa corrente rispetto al godimento, alle necessità del cittadino. Se esistono, infatti, comuni con la spesa *pro capite* più alta di tutta Italia e hanno servizi di asili nido a fronte del 2 per cento di bambini da zero a tre anni, qualcosa non funziona nel sistema: forse le spese per il personale saranno eccessive, non voglio entrare nel dettaglio; tuttavia vanno sostenuti anche questi comuni in ordine alla dotazione infrastrutturale di asili nido.

Dobbiamo pertanto considerare che se ci sono carenze infrastrutturali, è necessario correggere le dotazioni in periodi medi. Se analizziamo i dati, le risorse destinate alle infrastrutture sanitarie sono stati utilizzati tutti dalle regioni centro-nord; sorge pertanto una domanda: non c'erano progetti, programmazioni nel Mezzogiorno? Esisterà qualche policlinico, qualche clinica universitaria a Palermo, Napoli, Bari. Bisogna aiutare il Mezzogiorno, smettendo di limitarci ad analizzare i dati, a confrontare chi sta peggio e chi sta meglio, e a discutere in termini politici e di voti, altrimenti non risolveremo questo problema nazionale, che invece è centrale.

Infine, come può renderci soddisfatti una *governance* del territorio come questa? Perché, quando si parla di infrastrutture, l'Umbria viene considerata separatamente dalla Toscana e dalle Marche? Non voglio parlare del Mezzogiorno d'Italia. In questo decreto è necessario trovare delle forme di incentivazione previste dall'articolo 117 della Costituzione, nel senso di riunire le regioni per macroarea. Analogamente ai comuni per i quali sono incentivate certe forme di aggregazione, è

bene che anche la Basilicata che sia maggiormente raccordata con la Puglia, o che la Calabria si confronti con la Campania in termini generali su alcuni piani infrastrutturali, ad esempio nel settore dei servizi, dell'università.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Franco per la replica.

DANIELE FRANCO, *Capo del Servizio studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia*. Innanzitutto, senatore D'Ubaldo, il punto è che le strutture pubbliche in alcune parti d'Italia sono spesso utilizzate per motivi di supplenza occupazionale. Questo lo sappiamo. Il sistema ospedaliero e della sanità è uno dei punti in cui questo accade più fortemente ed è questo, per esempio, che rallenta la ristrutturazione in alcune regioni meridionali del sistema ospedaliero, ristrutturazioni che nel centro-nord sono state realizzate con degli accorpamenti.

Non ve le ho mostrate, ma abbiamo alcune tavole sulle dimensioni degli ospedali dove emerge un dualismo molto spiccato. In linea di massima il Meridione ha ospedali molto più piccoli, probabilmente troppo piccoli, e questo ha effetti sui costi di produzione dei servizi, ma anche, ovviamente, sulla loro qualità. Facile è riconoscerlo, ma come si possa realizzare un programma di ristrutturazione è veramente un'operazione che richiede, da un punto di vista sia politico sia tecnico, molto impegno. Questo è probabilmente il problema.

Senatore Baldassarri, provvederò a fornire quanto prima i grafici. Per la sanità, il grafico fa riferimento ai cittadini molto soddisfatti, ma ce ne sono anche di solo soddisfatti. Alla domanda su cosa succederà tra dieci anni per noi è assolutamente impossibile rispondere. Credo che il decentramento, se bene utilizzato, possa essere uno strumento per muovere verso servizi più efficaci e standard migliori. Qui è essenziale il modo in cui sono fissati i costi standard e, assieme a questi, come dice la legge 42, gli standard di servizio. Poi se un ente, regione, provincia o co-

mune, in futuro non soddisfacesse gli standard di servizio, occorrerà intervenire.

Noi insistiamo spesso su questo, è importante definire quante risorse vanno a ciascuna provincia, regione o comune, ma è altrettanto importante il modo in cui ogni euro viene utilizzato e che incentivi ricevono gli utilizzatori, ma questa è una considerazione di buon senso.

Quello che cerchiamo di mostrare con questa analisi sui servizi pubblici in Italia è che, a parità di spesa, all'interno del Paese si ottengono servizi molto diversi. Vi è un dualismo ovvio nord-sud, ma la situazione in realtà è molto più complicata. Alcuni grafici sulle singole regioni mostrano che all'interno del nord, del centro e del sud, ma all'interno anche della stessa regione, gli standard di servizio sono molto diversi, quindi il dualismo nord-sud è importante, ma rappresenta solo una parte del problema.

I grafici 8 e 9 individuano alcuni aspetti sulla qualità dei servizi, ma anche qui *a latere* c'è la questione del costo di produzione dei servizi in queste regioni. Veniamo a quanto diceva l'onorevole Nannicini. L'effetto dell'età è molto importante. Nelle nostre valutazioni abbiamo cercato di usare i pesi del Ministero della salute e, per esempio, il modo in cui le risorse andrebbero distribuite cambia enormemente. Le posizioni della Liguria o della Campania, tra le altre, cambia enormemente, ne siamo assolutamente consapevoli. Il punto è che cercavamo di fare, non so se sono stato abbastanza chiaro, esattamente quello che lei diceva. Occorre un piano che renda la dotazione infrastrutturale coerente con buoni servizi correnti.

Quello che cerchiamo di far con scuole e ospedali è esattamente questo: non dobbiamo pensare alle infrastrutture come a chilometri di strada o di acquedotti, non perché non siano importanti, ma lo sforzo dovrebbe essere quello di garantire buoni servizi, istruzione, giustizia civile, sanità, servizi pubblici locali. Vorremo fare bene in tutto il Paese — anche nel centro-nord ci sono molte carenze — questo è il messaggio che volevamo dare oggi. È importante spendere bene in conto capitale,

ma questa spesa andrebbe finalizzata alla qualità dei servizi correnti in tutto il Paese, ma in particolare nelle aree che sono un po' più indietro.

In un'altra audizione simile su Europa 2020 cercavamo l'anno scorso di dire che quegli obiettivi andrebbero interpretati in modo regionale in Italia. Non si tratta solo di far sì che l'Italia converga sugli standard di istruzione o occupazione, disoccupazione e povertà medi europei, ma che le varie regioni italiane una per una da qua al 2020 convergono in quella direzione. Ci servono, quindi, obiettivi regionali e anche prodotto interno lordo. Questo è per noi lo sforzo che andrebbe fatto molto concretamente.

In sintesi, il decreto ci sembra nelle linee guida assolutamente ragionevole, tutta da verificare è l'attuazione concreta.

PRESIDENTE. Ringrazio molto anche a nome di tutti i componenti della Commissione il dottor Franco, il dottor Cannari, il dottor De Blasio e la dottoressa Messina per aver accolto il nostro invito e per queste indicazioni e valutazioni.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dai rappresentanti della Banca d'Italia, integrata dai grafici richiesti dal senatore Baldassarri non appena verranno trasmessi (*vedi allegato 2*).

Naturalmente, il vostro documento sarà oggetto di approfondimento adeguato, soprattutto da parte dei relatori, della presidenza e del Governo in maniera tale da cercare di apportare un miglioramento quanto più possibile organico e incisivo del decreto che ci è stato presentato.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 19,05.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 9 maggio 2011.*

ALLEGATI

ALLEGATO 1



SVIMEZ
Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

Schema di D. lgs n. 328

**Attuazione dell'articolo 16 della
Legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive
modificazioni, in materia di risorse aggiuntive
ed interventi speciali per la rimozione degli
squilibri economici e sociali**

*Nota per l'Audizione SVIMEZ davanti alla
Commissione parlamentare per
l'attuazione del federalismo fiscale*

1. La politica di sviluppo e coesione

1.1 - Premessa

Vorremmo anzitutto richiamare l'importanza dello schema di decreto in esame, che rappresenterà – ben al di là delle incognite del prossimo ciclo di programmazione – la nuova cornice giuridica della politica regionale di sviluppo e coesione nel nostro Paese che, a 150 anni dalla sua Unità, si ritrova a fare i conti con divari vecchi e nuovi e con la necessità di rimuovere squilibri economici e sociali.

L'innovazione legislativa, strettamente connessa al più vasto processo di attuazione del federalismo fiscale e di coordinamento della finanza pubblica (su cui in altre occasioni, in queste stessa sede, la SVIMEZ ha avuto modo di esprimere le sue opinioni), cade in un momento in cui, com'è a tutti noto, sul piano politico, il Governo sta procedendo ad una parziale riforma delle politiche, attraverso il “Piano per il Sud”.

Non possiamo non cogliere in questi processi la positiva, generalizzata e fattiva, consapevolezza della necessità di una revisione delle politiche di sviluppo e coesione, dopo un passato di bassa efficacia del ciclo 2000-2006, e di condivise preoccupazioni sullo stato di avanzamento dei programmi relativi al ciclo 2007-2013.

Prima di entrare nel merito delle disposizioni del decreto, accenneremo brevemente alle consolidate analisi SVIMEZ sui limiti delle politiche di coesione, perché a nostro avviso è proprio sulla capacità di superare le criticità emerse in questi anni che lo schema normativo andrebbe valutato ed, eventualmente, emendato.

1.2 - La “dimensione” della politica di coesione in questi anni

L'assenza di risultati soddisfacenti in termini di crescita e di convergenza del Mezzogiorno ha cause complesse che rimandano in larga parte al generale prolungato ristagno dell'economia nazionale rispetto al resto d'Europa. Ma al peggior andamento del Mezzogiorno ha concorso anche una ridotta efficacia della politica regionale di sviluppo, nazionale e comunitaria, che trova spiegazione, in primo luogo, in una dimensione della spesa pubblica in conto capitale *complessiva* destinata al Mezzogiorno assai inferiore a quanto programmato.

A fine anni Novanta, si ebbe – da parte del Governo e del DPS – il coraggio

politico di parlare con i “*numeri*” e con i valori di “*riserve*” economico-politiche: il 45% al Sud delle totali spese nazionali in conto capitale, ordinarie e straordinarie; il 30% di quelle solo ordinarie; l’85% di localizzazione al Sud delle risorse aggiuntive per le aree meno sviluppate d’Italia. Ma numeri e riserve hanno finito presto col diventare vaghi proclami e mancate promesse, di cui si è dimostrata nel tempo l’incapacità del rispetto, politico e tecnico, da parte di chi doveva farsene carico. Ed è certa responsabilità politica non aver previsto allora e poi vincoli e sanzioni, ancor oggi necessari.

Più precisamente, il dato definitivo per il 2008 della spesa in conto capitale, elaborato dal *Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica*, conferma la localizzazione nel Mezzogiorno di una quota pari al 34,8% del totale nazionale, in progressivo declino dopo il valore massimo registrato nel 2001 quando essa fu pari al 41,1% della spesa in conto capitale del Paese. Si tratta di valori non solo ben lontani da quel 45% originariamente fissato, ma che, come accade ormai da qualche anno, non eguagliano neppure il “*peso naturale*” del Mezzogiorno, che può valutarsi nel 38% circa, media tra la sua quota di popolazione (35%) e la quota del suo territorio (40,8%).

I dati relativi alla spesa nel Mezzogiorno servono a smentire l’idea, purtroppo assai diffusa anche nella pubblicistica, di un Sud inondato da un fiume di pubbliche risorse; ma sta anche ad indicare come la spesa in conto capitale *aggiuntiva* (comunitaria e nazionale) in tale area sia valsa negli ultimi anni solo a compensare il *deficit* della spesa *ordinaria*. La quota di spesa *ordinaria* destinata alla formazione di capitale nel Mezzogiorno, infatti, è stata pari nel 2007 ad appena il 21,4% del totale nazionale, inferiore di circa 16 punti al citato peso naturale dell’area, e di quasi 9 punti rispetto all’obiettivo del 30%, a tal titolo indicato nei documenti governativi. La mancata pubblicazione, negli ultimi anni, del Quadro finanziario unico, che tra le altre cose forniva questi preziosi dati, rappresenta una grave limitazione nel monitoraggio dell’impegno pubblico nel Mezzogiorno, e un’arma in meno per smentire i luoghi comuni più perniciosi.

È paradossale e sintomatico il fatto che il divario crescente registrato tra enunciazioni programmatiche e realtà attuative, invece di determinare un impegno più forte a rispettare gli obiettivi, abbia portato alla cancellazione, nel silenzio diffuso della politica e degli osservatori economici, di tali obiettivi quantitativi negli ultimi DPEF.

I pur corretti obiettivi “quantitativi”, in termini di quota di spesa pubblica in

conto capitale complessiva, nel quadro della “Nuova Programmazione”, si sono presto scontrati con i limiti della “capacità di spesa” di Ministeri e di Amministrazioni, e soprattutto con l’incapacità programmatica e realizzativa delle Regioni e dei poteri locali. Per non parlare della (trasversale) *pressione* “nordista” che ha condizionato in modi impropri il Governo dell’economia e del Paese, facendo pesare una irrealistica “*questione settentrionale*”, incomparabile con la storica e strutturale “*questione meridionale*”: che, nel nostro caso, ha avuto l’effetto di far sistematicamente mancare l’obiettivo, non rimosso, dell’85% dei fondi FAS destinati al Mezzogiorno, attraverso un sistematico dirottamento di quote importanti verso altre aree e altre priorità. Dirottamenti che, al di là dei cospicui tagli, sono venuti meno alla loro peculiare funzione di promuovere lo sviluppo, non essendosi spesso nemmeno curati di garantire la “specialità” della spesa in conto capitale “per determinati territori”, utilizzandola per spesa corrente generalizzata. Quanto questo deciso calo di investimenti abbia potuto deprimere crescita e convergenza, ad oggi non abbiamo ancora stimato.

1.3 - I limiti “interni” della programmazione

A deprimere l’efficacia della complessiva politica regionale, nazionale e comunitaria, ha concorso anche la scarsa qualità degli interventi. Le carenze di fondo, come la SVIMEZ ha più volte segnalato (anche nell’Audizione presso la Camera dei Deputati nell’ambito dell’“Indagine conoscitiva sull’efficacia della spesa e delle politiche di sostegno alle aree sottoutilizzate” del febbraio dello scorso anno), sono state: la dispersione delle risorse aggiuntive da finalizzare all’accelerazione dello sviluppo sul territorio in una eccessiva molteplicità di interventi, rispondenti troppo spesso a domande localistiche; le lentezze e gli scoordinamenti nella concezione, progettazione e realizzazione degli interventi stessi, tradottisi spesso nella formazione di residui.

Insomma, la “Nuova programmazione”, verso cui la SVIMEZ non ha mai mancato di manifestare le sue riserve, disperse la tensione meridionalistica che ebbe nella sue premesse. La stessa costituzione ed operatività del “*Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione*” venne fortemente sminuita – rispetto alla attesa incisività – dall’approccio dispersivo dei localismi (a partire dalle famose “*cento idee*” di Catania). Quell’approccio, forse, maturava anche dalla convinzione che esso avrebbe

garantito quel “consenso politico” necessario ad un’efficace attuazione di quella politica. In questo emerge il limite di fondo di un’impostazione che già faceva fin troppo affidamento sulle risorse locali di “capitale sociale” e che pensava di affidare alle capacità di *moral suasion* centrale quell’elemento regolatore e strategico che avrebbe dovuto sopperire alle criticità che il modello di *governance* non riusciva a superare.

Tutte queste deficienze si sono inserite in un contesto di “*politica regionale europea*” non adatto a cogliere la peculiarità – quanto ad arretratezza relativa dei territori – del fenomeno “*dualistico*” che l’Italia condivide solo con la Germania, rispetto alla quale la quantità e qualità dell’impegno “nazionale” è stato straordinariamente diverso, il che ha prodotto le differenze nei risultati registrati nei due Paesi.

Rispetto a queste criticità sommariamente richiamate, il nostro scopo oggi è di vedere come risponde il decreto, anche alla luce dell’imponente azione politica annunciata dal Governo con il “Piano per il Sud”.

2. Il decreto legislativo 328/2011 all’esame della Commissione parlamentare

2.1 - L’attuazione della delega

Il decreto legislativo 328/2011 dà attuazione alla delega prevista nell’art. 16 della legge 42/2009 con il quale sono stati disciplinati gli interventi speciali definiti nel comma 5 dell’art. 119 della Costituzione. L’attuazione della delega riguarda, come precisato nell’art. 1, solo gli interventi destinati alla promozione dello sviluppo economico e della coesione sociale e territoriale e alla rimozione degli squilibri economici e sociali: per gli altri interventi speciali che perseguono finalità diverse è prevista all’art. 7 (Disposizioni transitorie e finali) l’adozione di successivi decreti integrativi.

Su questo aspetto del decreto si sono registrate reazioni diverse da parte degli Enti territoriali. ANCI e UPI hanno espresso perplessità sull’assenza di attuazione completa della delega mentre le Regioni e l’UNCCEM hanno chiesto l’inserimento di altre tipologie di interventi in questo provvedimento.

Si osserva che la scelta operata, di provvedere all’attuazione della delega

gradualmente e con più provvedimenti, è giustificata dalle molte finalità che il comma 5 dell'art. 119 della Costituzione intende perseguire. Si tratta: di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, problemi di diversa natura e intensità che richiedono risorse e modalità di intervento diverse. La scelta effettuata ha (ci auguriamo che abbia) anche il senso di dare priorità alla questione della riduzione degli squilibri economici e sociali, fondamentalmente al problema della riduzione del divario tra il Nord e il Sud del Paese, rispetto alle altre finalità prospettate nel comma 5 dell'art. 119 della Costituzione. Nella nuova ripartizione di competenze stabilita dalla riforma costituzionale del 2001, infatti, la necessità di elencare in modo preciso le finalità che giustificano un intervento dello Stato in materie di competenza delle Regioni ha fatto sì che il problema del Mezzogiorno, cui nella precedente versione dell'art. 119 della Costituzione era riferito pressoché esclusivamente l'intervento aggiuntivo dello Stato, rischi di essere posto sullo stesso piano di emergenze locali e transitorie.

2.2 - Il contenuto del decreto

In generale, lo schema di decreto appare conforme al contenuto della delega. Sono definite infatti, come indicato dall'art. 16 di tale legge, sia le modalità di finanziamento che le modalità di individuazione degli obiettivi e di utilizzazione delle risorse (artt. 5 e 6) ribadendo i criteri fissati nella legge delega relativamente al metodo della programmazione pluriennale, nell'ambito di piani organici finanziati con risorse pluriennali vincolate nella destinazione (lettera *b*) art. 2), e stabilendo che l'intervento del Fondo per lo sviluppo e la coesione, nuova denominazione del Fondo per le aree sottoutilizzate, "è finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi" (art. 4).

Alcune importanti indicazioni sono contenute nell'art. 2 che illustra principi e criteri della politica di riequilibrio economico e sociale. Viene innanzitutto specificato che le finalità in oggetto sono perseguite *prioritariamente* con le risorse del Fondo per

lo sviluppo e la coesione e con i finanziamenti comunitari e relativo cofinanziamento nazionale. Ciò apre la possibilità per la destinazione, da parte dello Stato, di ulteriori risorse, oltre quelle indicate, per il perseguimento dell'obiettivo della rimozione degli squilibri economici e sociale. È altresì specificato che le risorse devono essere esclusivamente destinate alla *spesa in conto capitale per investimenti e alle spese per lo sviluppo* ammesse dai regolamenti dell'Unione europea: viene in tal modo escluso l'utilizzo di tali risorse per spese correnti.

Viene affermato con forza il principio dell'*aggiuntività* delle risorse “che non possono essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti decentrati, in coerenza e nel rispetto del principio dell'addizionalità previsto per i fondi strutturali dell'Unione europea.” (lettera *c*), art. 2). Si rileva che il principio dell'aggiuntività delle risorse è riferito anche agli enti decentrati: a ciò sembra collegarsi la disposizione contenuta nell'art. 6 con la quale è stabilito che “le risorse del Fondo sono trasferite ai soggetti assegnatari in appositi fondi a destinazione vincolata alle finalità approvate, che garantiscono la piena tracciabilità delle risorse attribuite”.

All'affermazione del principio contenuta nel decreto dovrebbe seguire l'individuazione effettiva di quali interventi considerare aggiuntivi e quali ordinari e l'occasione per adottare questa prassi avrebbe dovuto essere il “Piano nazionale per il Sud” che, invece, mostra di ignorare la questione. Il Piano appropriatamente dà rilievo alla fornitura di servizi essenziali per la vita civile e per l'attività economica, fattori di contesto importanti ai fini dello sviluppo. Va tuttavia detto che i servizi di cui si tratta dovrebbero prima trovare adeguato finanziamento con le risorse ordinarie, perché anche qualora – ad esempio in campi come la scuola e la formazione – vengano considerati interventi di promozione dello sviluppo e della coesione, occorre comunque garantire l'aggiuntività prevista dalla Costituzione.

Riteniamo inoltre giustificato motivo di preoccupazione il fatto che sia anche venuta meno nell'ultima versione del decreto la disposizione in materia finanziaria, che fissava in una percentuale tra lo 0,4 e lo 0,6% del PIL la dotazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Le Regioni chiedono che il riferimento a “risorse adeguate” sia sostituito “in coerenza con quanto attualmente stabilito per il FAS” con l'indicazione di una percentuale minima del PIL quale base di calcolo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Tale principio non ha trovato in realtà applicazione

se non per gli anni 2010 e 2011 in riferimento agli stanziamenti iniziali fissati dalla legge finanziaria ora legge di stabilità (si veda la tabella in *Allegato*). Come dimostrano i dati relativi agli anni dal 2007 al 2009, gli stanziamenti iniziali di bilancio possono però subire forti tagli nel corso dell'anno: in particolare nel 2009 si è passati da circa 6 miliardi di euro a 1,7 miliardi e la percentuale sul PIL è scesa dallo 0,39% del PIL allo 0,11%. A nostro avviso, la richiesta delle Regioni dovrebbe pertanto essere accolta e meglio precisata: una possibile proposta è quella di prevedere che le risorse inizialmente iscritte in bilancio, pari allo 0,6% del PIL, non possano risultare inferiori allo 0,4% a fine anno.

2.3 - La posizione di Regioni ed Enti locali

Sullo schema di decreto legislativo predisposto dal Governo non è stata raggiunta in Conferenza Unificata l'intesa prescritta: anche la versione del provvedimento del 19 gennaio 2011 presentata dal Ministro per i rapporti con le Regioni, che evidenziava le proposte ritenute accoglibili e quelle in parte riformulate, non è stata accettata¹.

L'aspetto del decreto sul quale si sono appuntate le maggiori critiche delle Regioni ha riguardato il loro coinvolgimento nei processi decisionali: da qui la richiesta di inserire in numerosi articoli (art. 3, comma 2 e comma 3; art. 4, comma 3; art. 5, comma 1 lettera *a*)) la necessità dell'intesa con le Regioni e quella di un preventivo accordo (art. 6 comma 6) per l'esercizio da parte del Governo dei poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120 della Costituzione. Rispetto al testo del Governo che prevede l'intesa solo per la riprogrammazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la

¹ Regioni ed Enti locali hanno assunto sul contenuto del decreto posizioni diverse, anche in opposizione tra loro, in particolare nel caso dell'art. 2, tanto che la modifica chiesta da ANCI e UPI, considerata accoglibile dal Governo, è forte motivo di rigetto dell'intero provvedimento da parte delle Regioni. Si tratta dell'inserimento sia nell'art. 2 (comma 1, lettera *b*)) che nell'art. 5 (comma 4) del riferimento a "interventi riguardanti determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni". Tali interventi, pur previsti dal comma 5 dell'art. 119 della Costituzione, possono più opportunamente trovare collocazione in altro decreto attuativo che sia più rispondente alle esigenze di singoli Enti. In effetti gli emendamenti proposti da tali Enti incidono fortemente sul senso e la direzione che si intende dare alla politica per il riequilibrio territoriale. Infatti essi propongono, inoltre, di aggiungere la parola "locale" a proposito dei progetti strategici indicati nell'art. 4 (comma 3) e di eliminare, sempre nello stesso comma, la parola grandi che qualificava i progetti e, infine, di inserire nell'art. 5 (comma 3, lettera *a*)) il riferimento a "singoli interventi" nella destinazione delle risorse. Invece di andare nella direzione di una concentrazione degli interventi in grandi progetti strategici ai fini dello sviluppo si prospetta un intervento frammentario e parcellizzato sul territorio di sostegno al reddito ma non allo sviluppo.

coesione e per la definizione dei contenuti del Documento di indirizzo strategico con tali modifiche le Regioni interverrebbero: nell'adozione degli atti di indirizzo e di programmazione rimessi dai regolamenti dell'Unione europea agli Stati membri; nell'adozione, ove necessario, di opportune misure di accelerazione degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali; nella destinazione dei finanziamenti del Fondo per lo sviluppo e la coesione; nella quantificazione della dotazione finanziaria del Fondo.

Il Governo ha ritenuto, nella proposta presentata il 19 gennaio 2011, non accoglibili tali richieste eccetto quella relativa alla previsione dell'intesa delle Regioni nell'adozione degli atti di indirizzo e di programmazione rimessi dai regolamenti dell'Unione Europea agli Stati membri, a nostro avviso giustamente in quanto le Regioni hanno, nel caso dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali, un ruolo e un coinvolgimento diretto, a differenza degli interventi speciali previsti dal comma 5 dell'art. 119 della Costituzione per i quali lo Stato ha competenza esclusiva.

2.4 - I rapporti con la politica europea dei fondi strutturali

Il decreto dedica un articolo specifico, l'art. 3, e vari riferimenti ai rapporti tra la politica nazionale di coesione e la politica europea dei fondi strutturali.

L'art. 3 definisce le competenze del Ministro delegato per la politica di coesione in materia di coordinamento tra tale politica e i fondi a finalità strutturale dell'Unione europea, in materia di adozione di atti di indirizzo e programmazione rimessi dall'Unione europea agli Stati membri e per quel che riguarda la messa in atto di opportune misure di accelerazione degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali, ove tali interventi si rendano necessari per garantire la tempestiva attuazione dei programmi e l'integrale utilizzo delle risorse.

Il richiamo alle spese per lo sviluppo ammesse dai regolamenti dell'Unione europea, alle priorità programmatiche individuate dall'Unione europea, nonché quello al principio di addizionalità previsto per i fondi strutturali dell'Unione europea, che si ritrovano nell'art. 2 (Principi e criteri della politica di riequilibrio economico e sociale), discendono dal fatto che tale articolo traccia le linee della complessiva politica per il riequilibrio territoriale cui concorrono, come enunciato nell'art. 16 della legge 42/2009, accanto ai contributi dello Stato italiano, i finanziamenti dell'Unione europea e il cofinanziamento nazionale.

Qualche perplessità desta, invece, il richiamo agli indirizzi comunitari contenuto nell'art. 5 che definisce la programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione e delinea i contenuti del Documento di indirizzo strategico con il quale sono stabilite le modalità di utilizzazione di tali risorse. Trattandosi di risorse nazionali, la loro utilizzazione dovrebbe, in linea di principio, esprimere indirizzi e scelte nazionali, adeguate alla complessità e rilevanza degli squilibri economici e sociali esistenti nel nostro Paese, e non una accettazione passiva di scelte e procedure che rispecchiano la realtà di altri paesi dell'Unione europea.

Va d'altra parte rilevato che svincolare queste risorse dalla programmazione della politica europea di coesione potrebbe compromettere l'unitarietà e strategicità della programmazione che, si ritiene, pur modificata nelle scelte, sia interesse prevalente preservare. In definitiva, per dare coerenza strategica all'utilizzo delle due possibili fonti di sostegno allo sviluppo, sembra essenziale che siano gli indirizzi comunitari ad essere interpretati in modo da risultare compatibili con i preminenti interessi nazionali e funzionali al loro conseguimento.

2.5 - Il contratto istituzionale di sviluppo

Per le finalità del decreto, o per accelerare la realizzazione degli interventi ed assicurare la qualità della spesa pubblica, il Ministro delegato stipula con le Regioni e le amministrazioni competenti un "contratto istituzionale di sviluppo" che destina le risorse del Fondo di sviluppo e coesione, assegnate dal CIPE e individua responsabilità, tempi e modalità di attuazione degli interventi, prevedendo anche le condizioni di definanziamento degli interventi ovvero la attribuzione delle relative risorse ad altro livello di governo, nel rispetto del principio di sussidiarietà, richiamato ai sensi dell'art. 120, comma 2, della Costituzione. Al contratto istituzionale di sviluppo possono partecipare anche i concessionari di servizi pubblici.

La lettera della norma si riferisce, com'è peraltro ovvio, esclusivamente al Fondo di sviluppo e coesione previsto dal decreto. Tuttavia, questo pone un problema di coordinamento con le indicazioni contenute nel Piano per il Sud, in cui si afferma un ricorso generalizzato allo strumento dei "contratti istituzionali" su interventi che, ad oggi, come sappiamo, gravano in larga parte su risorse aggiuntive di competenza regionale.

Lo strumento sembra giustamente porre l'accento su una responsabilizzazione degli enti attuatori, che molto spesso hanno manifestato gravi deficienze. Nonostante la cogenza che sembra derivare dalla stipula del “contratto” e l'attivazione dell'azione sussidiaria, però, i meccanismi che sovrastano l'attuazione degli interventi – in termini di controllo, monitoraggio e valutazione, ma soprattutto in termini “operativi” – non sembrano apportare significative innovazioni al meccanismo attuale. I limiti della politica, del resto, a nostro avviso, non riguardano solo o principalmente le inerzie e le inadempienze a cui si fa riferimento nel decreto, ma i nodi di un efficace utilizzo dei fondi, che risalgono a monte, già nella stessa fase di programmazione e definizione degli interventi.

3. La governance nelle politiche di sviluppo e coesione

3.1 - La logica del sistema

L'impostazione che emerge dalla delega (art. 16, comma 1, lett. *d*) ha un impianto logico chiaro: *spetta allo Stato* la “individuazione di interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione”.

Nello stesso tempo, emerge la difficoltà di desumere, in sede di attuazione, un sistema di competenze e responsabilità conforme ai dettati dell'ordinamento e, comunque, compatibile con l'obbiettivo perseguito. Per sua natura, l'obbiettivo dello sviluppo comporta un'azione (un insieme di azioni) definite e poste in atto *al livello di sistema*. Ciò postula un “piano nazionale”, come peraltro è riconosciuto attraverso l'approvazione, da parte del Governo, del “piano nazionale per il Sud”. Questo piano è in via di principio “onnicomprensivo” e “totalizzante”. Esso postula il pieno impegno dello Stato attraverso il coinvolgimento “più forte e determinato *del Governo nel suo insieme* nell'attuazione delle politiche di sviluppo e coesione” ma allo stesso tempo la

“rapida ricostituzione di un ambito di cooperazione istituzionale (Centro, Regioni, Enti locali, parti sociali) motivata e determinata a conseguire risultati visibili in tempi brevi”.

3.2 - *La sussidiarietà*

Il percorso fin qui seguito dal Governo consiste nel proporre un ragionamento — come è fatto, appunto, con il “Piano nazionale” — nell’assunto che gli interventi effettivamente posti in atto siano con esso coerenti, e possano esserlo.

Ove anche ci si riferisca ai soli interventi ex art. 119, comma 5, della Costituzione (e ciò vale a maggior ragione per le attività istituzionali proprie degli Enti, che, come il “Piano nazionale” indica, sono anche esse pertinenti), è del tutto evidente che essi si sovrappongono con quelli che istituzionalmente sono affidati alla competenza generale degli Enti territoriali e dello stesso Stato. Basti pensare che nell’art. 2, commi 2 e 3, della legge 142/1990, ora abrogato, era scritto:

«2. Il Comune è l’Ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e *ne promuove lo sviluppo*.

3. La Provincia cura gli interessi e *promuove lo sviluppo* della comunità provinciale».

Le stesse norme sono oggi contenute nel TUEL. L’impianto in tal modo definito costringe a porre come centrale la questione della sussidiarietà, che va valutata superando le rozze forzature consumate in questi anni. Come è noto, il principio di sussidiarietà è contenuto nell’art. 5 (ex art. 3 b) del Trattato CEE, in cui è scritto:

«La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati nel presente trattato.

«Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, *secondo il principio di sussidiarietà*, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione in questione, essere *realizzati meglio* al livello comunitario».

Se il principio, per come è correttamente dettato in sede CEE, viene riferito alle questioni della “Repubblica federale d’Italia”, si giunge alle conclusioni che seguono:

— esistono le funzioni attribuite in via esclusiva allo Stato; in ordine ad esse *non è in via di principio precluso* l’intervento di altri livelli di governo, ove essi ne

abbiano ragione;

— per le funzioni (*per tutte le funzioni*) non attribuite in via esclusiva allo Stato l'intervento della comunità nazionale, quale nello Stato medesimo è rappresentata, potrà (dovrà) essere svolto «soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista (quali lo Stato li configura) non possono essere *sufficientemente* realizzati» dagli altri livelli di governo: questo potere dello Stato non costituisce limite alle competenze attribuite agli altri Enti e dovrebbe avere, appunto, funzione «sussidiaria»; ciò può porre problemi di coordinamento, che dovranno essere risolti nella sede appropriata.

3.3 - La "specialità" degli interventi

Gli obiettivi dello sviluppo economico equilibrato e della salvaguardia dei diritti della persona che sono posti allo Stato nell'art. 119, comma 5, della Costituzione sono ragione di interventi finanziari *aggiuntivi* rispetto a quanto necessari per finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite agli Enti territoriali. È dunque preliminare definire un impianto complessivo che assicuri, come la norma costituzionale prescrive, la sostenibilità finanziaria delle attività attribuite agli Enti. Più specificamente, i passaggi dell'analisi ai fini dell'attuazione del comma 5 dell'art. 119, Cost., sono quelli che seguono:

Vanno individuate le attività ordinariamente affidate agli Enti territoriali, il cui finanziamento integrale, a norma dell'art. 119, comma 4, della Costituzione, deve essere assicurato con i tributi e le entrate propri, le partecipazioni ai tributi erariali ed eventualmente i trasferimenti perequativi. Una volta che siano state stabilite le risorse rese disponibili in via ordinaria, possono essere definiti gli obiettivi specifici perseguiti per mezzo delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di cui al comma 5 in esame.

Se le risorse del comma 5 fossero impiegate per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni che sono all'interno delle funzioni pubbliche attribuite agli Enti territoriali, come è stato proposto, ciò non soltanto sarebbe in plateale contrasto con il contenuto della norma (con quanto in essa oggettivamente si legge), ma si risolverebbe in una operazione ben strana: parte delle risorse di cui al comma 3 dell'art. 119 della Costituzione, necessarie ad assicurare agli Enti la copertura del fabbisogno

riferito alle funzioni ad essi attribuite, sarebbe «battezzato» intervento speciale al sensi del comma 5 al solo fine di aggirare il divieto di vincolo di destinazione disposto dal comma 3.

Se non si accettasse l'idea (esplicitamente contenuta nella norma) che i meccanismi di cui al comma 5 dell'art. 119 in esame sono a fronte di attività aggiuntive e speciali che sono svolte *anche* (ma non soltanto) per mezzo del sistema degli Enti territoriali, si giungerebbe al risultato paradossale che tutte (la maggior parte) delle attività degli Enti finiscano con l'essere finanziate *in via ordinaria* con le risorse di cui al comma 5. Si ricorda, a questo riguardo, che oggi all'incirca il 60% della spesa dei Comuni è riferito a servizi classificati, sulla base di norme dello Stato, tra quelli «indispensabili».

3.4 - *Le necessità di una programmazione specifica*

L'impostazione che appare appropriata richiede che lo Stato, nel definire i meccanismi di cui al comma 5 dell'art. 119 della Costituzione, formuli specifici e congruenti programmi di intervento. Essi possono avere ad oggetto anche le funzioni ordinariamente affidate agli Enti territoriali, purché si traducano in *maggiori livelli* (aggiuntivi, rispetto agli ordinari) delle prestazioni che, allo scopo di ridurre gli squilibri economici e sociali oppure per favorire l'effettivo esercizio dei diritti delle persone, lo Stato ritiene debbano essere assicurati.

A monte dell'attivazione degli interventi in oggetto deve esservi un programma, cioè la definizione e quantizzazione di obiettivi e costi. Gli interventi di cui al comma 5 producono per loro natura meccanismi finanziari del tipo dei contributi condizionati (in via di principio, *matching grants*), nel mentre quelli di cui al comma 3 del medesimo art. 119 richiedono, come la norma detta, contributi non condizionati.

Tutto ciò postula una attività di monitoraggio. Questa attività dovrebbe essere svolta in primo luogo dalla Amministrazione statale responsabile del programma (dello specifico programma di cui si tratta). Spetta ad essa formulare l'ipotesi progettuale, tradurla in relazioni quantitative che consentano il monitoraggio; darsi carico delle conseguenti attività. È quanto già accade, ad esempio, per il «patto» di stabilità interno.

3.5 - Programmazione, progettazione, gestione e monitoraggio

Le indicazioni fin qui proposte comportano che la funzione di *programmazione*, cioè di impostazione concettuale riferita all'*insieme degli interventi* da porre in atto per una politica di riequilibrio territoriale – secondo l'impostazione adottata anche nel “Piano nazionale per il Sud” – spetti al Governo, all'interno del quale dovrà definirsi un “luogo” specificamente titolato a questo compito. Questa funzione si sovrappone, in una relazione che dovrà essere definita, alla programmazione settoriale, che è *funzione distribuita*.

Nell'impostazione seguita del “Piano nazionale”, l'impegno di programmazione dell'insieme degli interventi spetta al *Governo* e in particolare “l'allocazione delle funzioni di coordinamento e di indirizzo presso la Presidenza del Consiglio” e cioè nella responsabilità del Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale. La capacità politica del Governo e del Ministro consisterebbe nel costruire e tenere insieme un *sistema*, che potremmo definire *stellare*, che coinvolga nelle attività di programmazione le diverse Amministrazioni dello Stato, nonché il sistema delle Regioni. Le Regioni, ed in primo luogo le Regioni meridionali, dal canto loro, potrebbero attrezzarsi ad essere un interlocutore al riguardo significativo, il che comporterebbe la capacità di interloquire sia al livello dei programmi settoriali che al livello della programmazione complessiva, in termini di entità delle risorse e di congruità dei modi in cui esse sono utilizzate. Il passaggio tecnico dell'*intesa*, che la legge prevede, dovrebbe essere occasione di puntuali valutazioni, e non divieti che siano posti da taluni verso altri.

Quanto precede, a nostro avviso, apre il problema di quale sia il modello appropriato nella definizione del rapporto tra Stato e Regioni. Lo schema proposto sembra implicare una serie di rapporti biunivoci (e tendenzialmente asimmetrici in termini di capacità decisionali) che potrebbe ben confliggere con l'esigenza di una *governance* che garantisca la cooperazione delle Regioni meridionali tra loro, e tra queste e il Governo centrale. Una gerarchizzazione verticale implicita in questo modello di asimmetrie, con a capo il Ministro, appare anche impropria nel caso specifico del richiamo al Piano per il Sud, finanziato largamente con risorse di pertinenza regionale. Questa formulazione, poi, sembra avvalorare l'idea di un governo come parte “terza” rispetto alle amministrazioni centrali e alle regioni.

D'altra parte, si potrebbe ritenere come soluzione impropria ed artificiosa quella di demandare questo delicato coordinamento al dialogo tra Ministro-Governo ed una istituzionalizzata "Conferenza delle Regioni del Mezzogiorno". Ma a ben vedere, l'ipotesi di questa soluzione tecnico-istituzionale potrebbe rappresentare nel tempo la spontanea evoluzione se e quando le Regioni ritenessero opportuno avvalersi di quanto prevede l'articolo 117 del Titolo V, laddove al comma 8 recita: «...*La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni*». Dunque questo tipo di soluzione, più che a valle di un'operazione di ingegneria istituzionale, potrebbe scaturire come risposta evolutiva ad un'esigenza di coordinamento e programmazione su grandi temi "trasversali". Il realizzarsi di questa posizione "evolutiva" sarebbe affidato alla spontanea, per quanto a parole "condivisa", volontà delle Regioni meridionali di cooperare, e perciò sconta l'implicita assunzione di una virtù delle Regioni che fino ad oggi in realtà non si è esplicitata: se avessero voluto, avrebbero già potuto farlo. Il percorso "evolutivo" è per di più incongruo date le urgenze imposte, ad esempio, dalla necessità della riprogrammazione prevista nel piano nazionale per il Sud. Una scelta, invece, di percorrere subito una azione istituzionale, porrebbe il Governo nella posizione di una necessaria cooperazione con le Regioni, ma soprattutto indurrebbe queste a farlo tra loro, imponendo loro di superare gli impulsi politici al localismo e alla dispersione degli interventi. Una soluzione che ponendo tutti gli attori coinvolti sullo stesso piano consentirebbe anche di evidenziare le responsabilità di ognuno e non solo quelle, lamentate fino ad ora in assoluta prevalenza, delle amministrazioni locali.

La difficoltà più volte rilevata dalla SVIMEZ è quella del passaggio dalla definizione dei principi, o più specificamente dei programmi, alla puntuale individuazione dei *progetti*, cioè dei piani concreti di attività in cui la programmazione si sostanzia. La presenza di più livelli di governo che abbiano nella materia competenza può essere ragione per una minore efficacia della fase progettuale: non si riesce a definire, come anche nel decreto legislativo viene per implicito ipotizzato, uno scadenziario operativo degli adempimenti, corredato da idonee valutazioni di fattibilità.

A valle delle due fasi che abbiamo indicato, vi è la fase della *gestione*. Rileva, al riguardo, l'art. 118, comma 1, della Costituzione: andrà valutata l'*adeguatezza* di ciascun livello di governo, ai fini di una opportuna realizzazione degli interventi. In

ogni caso, occorre porre fermamente la questione della sussidiarietà, come è peraltro indicato in § 3.2.

L'elemento di maggiore debolezza, nella situazione attuale, concerne il momento del *monitoraggio*. Nella disciplina vigente e per tutte le questioni (comprese quelle concernenti gli interventi ex comma 5 dell'art. 119, Cost.) l'attività di monitoraggio è affidata alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 5 della legge 42/2009: si tratta ora di ottenere che la Conferenza esista; che essa conosca come è scritto nella lett. *a)* del comma 1 dell'art. 5, cit. obiettivi di finanza pubblica specificati per comparto ed articolati sul territorio; che sia in grado di valutare, in termini di congruenza di risultato e di razionalità di percorso, i conseguenti comportamenti finanziari ed operativi tenuti dalle Amministrazioni pubbliche. È fatto riferimento specifico, nella lett. *c)* del comma 1 anzidetto, al compito, attribuito alla Conferenza, di verificare "l'utilizzo dei fondi per gli interventi di cui all'art. 16" della medesima legge (disciplina degli interventi speciali ex art. 119, comma 5, Cost.).

4. Considerazioni conclusive

a) I principi di "specialità" e "aggiuntività" stabiliti nel decreto all'art.2 per gli interventi di spesa da finanziare con le risorse del Fondo, sono sufficientemente chiari e determinati. La loro efficacia, però, a nostro avviso, vista l'effetto di "sostitutività" registrato in tutti questi anni, può essere garantita solo ponendo con forza, pure nell'ambito dell'attuazione del federalismo fiscale, la questione della garanzia di una spesa in conto capitale ordinaria di dimensione "adeguata" per il Mezzogiorno. Una spesa che dev'essere garantita, insomma, fuori dagli "interventi speciali" e dalle "risorse aggiuntive" previste dal quinto comma del 119.

Il Piano per il Sud, nel paragrafo sull'attuazione (par. 6), fa esplicito riferimento all'utilizzo anche di spese in conto capitale ordinarie "convergenti" con gli obiettivi che il Piano si pone: questo, inevitabilmente, rischia di attenuare l'effetto di aggiuntività, diretto ad innescare processi di convergenza.

b) La posizione della SVIMEZ, in tutti questi anni, è stata quella di riformare in senso “strategico” la Programmazione unitaria del QSN, ma di salvaguardarla: nella convinzione che unitarietà e strategicità fossero due aspetti strettamente interconnessi (più volte abbiamo denunciato che l’indebolimento, attraverso le ben note vicende del FAS, dell’ unitarietà aveva ripercussioni sulla strategicità). Ora, il punto di debolezza del meccanismo attuale si situa nel momento in cui si passa da una programmazione di obiettivi e criteri alla definizione progettuale e operativa degli interventi. Ben prima dei problemi di efficacia nella realizzazione degli interventi, la mancata strategicità ai fini della promozione dello sviluppo e dell’attivazione di processi di convergenza, era dovuta ai mille rivoli in cui si disperdeva l’attuazione degli obiettivi generali della programmazione.

Le cause, a nostro avviso, consistono, da un lato, nel mancato coordinamento tra interventi regionali e nella scarsa capacità di porre in essere interventi interregionali e, dall’altro, nella mancanza di strutture tecniche in grado di progettare o valutare gli interventi, sia nelle amministrazioni centrali che in quelle regionali e periferiche.

Soprattutto in vista della necessaria “riprogrammazione” di interventi (e risorse) che spettano allo Stato ma anche alle Regioni, la SVIMEZ aveva risposto, in sede di Rapporto annuale, con la proposta di un “luogo” di coordinamento istituzionale tra Regioni meridionali, e tra queste e il Governo, per ovviare alle criticità emerse, al fine di rendere coerenti gli interventi regionali con un disegno strategico di politica di sviluppo per l’intera macroarea; una sede istituzionale in cui assumere impegni condivisi per evitare che prevalesse la tendenza costante alla dispersione e parcellizzazione degli interventi.

Il Piano per il Sud, nel suo intento di “riprogrammazione” immediato, sembra aver scelto la strada che il meccanismo previsto dal decreto all’art. 5 – in cui si assegna un ruolo decisivo al Ministro delegato (prevedendo in fase di indirizzo strategico un’intesa con i Ministri dell’economia e dello sviluppo economico e con la Conferenza unificata) sia nella programmazione che nella definizione degli interventi da far finanziare con delibera CIPE – conferma e definisce nel dettaglio per il ciclo di programmazione successivo.

Questo meccanismo, che riguarda i programmi e gli interventi a valere sulle risorse del Fondo di sviluppo e coesione (ex FAS), non ci pare risolva adeguatamente la

questione – nella prospettiva (auspicabile e plausibile) del nuovo ciclo di politica di coesione europea – di una *governance* che assicuri unitarietà e strategicità della programmazione, in quanto da nessuna parte viene individuato con chiarezza quell'«ambito di cooperazione istituzionale», a cui pure si fa riferimento nel Piano per il Sud e che a nostro avviso - come si è argomentato - non può che essere affrontato con un coinvolgimento chiaro, biunivocamente vincolante, di Regioni e Governo (ad esempio applicando nel modo più sollecito il percorso indicato dall'art. 117, comma 8, del titolo V).

Nella peculiare esigenza di risolvere il dualismo che deve caratterizzare la nostra politica “unitaria” di coesione, occorrerebbe individuare e costituire, con la volontà e la collaborazione di tutti i livelli di governo, un momento “unitario” delle Regioni meridionali destinatarie della politica di coesione europea, e di queste con il Governo, in cui l'interesse complessivo del Mezzogiorno possa essere rappresentato e perseguito in maniera strategica e sistematica.

A tal fine, potrebbe essere utile la costituzione, in seno alla Conferenza unificata, di un *Comitato (o Consiglio) per lo sviluppo e la coesione*, in cui le Regioni meridionali possano trovare quel momento strategico di unità, tra esse e con il Governo.

c) Nella Relazione per il Consiglio dei Ministri a seguito della mancata intesa in Conferenza unificata, si afferma che «i rappresentanti delle Amministrazioni statali hanno evidenziato che il provvedimento *non intende innovare rispetto alle attuali disposizioni in materia di programmazione*, ma ha l'obiettivo di individuare un sistema più efficace per la realizzazione degli interventi e dei programmi finalizzati alla rimozione degli squilibri economici e sociali, eliminando le cause dei ritardi che si sono registrati nella fase attuativa» (corsivo nostro).

Ora, questo stesso obiettivo, per noi cruciale e decisivo, rischia di essere mancato in quanto, nel decreto, non ci sono previsioni che riguardano la necessità – in primo luogo per le amministrazioni statali che ad oggi non sembrano avere strumenti adeguati – di dotarsi di quelle strutture tecniche in grado di intervenire nella fase di progettazione e di realizzazione (per accelerare interventi in ritardo o rispondere ad inadempienze o inerzie degli enti attuatori). Il Piano per il Sud, dal canto suo, riconosce diffusamente l'esigenza di maggiori competenze tecniche, e per certi ambiti (i servizi

pubblici locali) annuncia la costituzione di vere e proprie strutture.

A nostro avviso, una struttura tecnica – *un’Agenzia per lo sviluppo e la coesione* – potrebbe avere funzioni cruciali, nella fase successiva alla programmazione strategica, di supporto a tutti i livelli di governo per l’attuazione dei grandi interventi prioritari per il Mezzogiorno, e in particolare di “braccio” operativo dello Stato per le già previste esigenze di accelerazione o di “sostituzione” negli interventi per la rimozione degli squilibri economici e sociali nel Paese.

ALLEGATO

Fondo da ripartire per interventi nelle aree sottoutilizzate (a): stanziamenti di competenza dal 2004 al 2011

Stanziamenti di competenza	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (b)	2011 (b)	Media annua 2004-2009
Milioni di euro									
Iniziali	3.750	3.444	5.540	4.281	4.543	5.999	6.799	9.074	4.593
Finali (c)	3.750	3.449	5.540	3.181	2.580	1.715			3.369
% Pil nazionale									
Iniziali	0,27	0,24	0,37	0,28	0,29	0,39	0,44	0,57	0,31
Finali (c)	0,27	0,24	0,37	0,21	0,16	0,11			0,23

(a) Cap. 7576 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, passato al Ministero dello Sviluppo Economico come cap. 8425, ripartito nel 2008 nei capitoli 8349, 8348 e 8425 facenti capo alla missione 28 - Sviluppo e riequilibrio territoriale, confluiti nel 2009 nel cap. 8425.

(b) Le percentuali sono calcolate sul PIL previsto nel DPEF 2010-2013 e nella Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013.

(c) Gli stanziamenti finali di competenza sono al netto delle riduzioni disposte da vari provvedimenti legislativi e degli accantonamenti effettuati in base all'art. 1, comma 507, della legge 296/2006.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Rendiconto generale dello Stato, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e Leggi di bilancio.

ALLEGATO 2

Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale
V Commissione Bilancio

Schema di decreto legislativo in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali

Audizione del Capo del Servizio Studi
di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia
Daniele Franco

Camera dei Deputati
28 marzo 2011

Il decreto legislativo disciplina le modalità di finanziamento degli interventi speciali volti a promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale e a rimuovere gli squilibri economici e sociali. Il provvedimento, che si inserisce nel novero dei decreti che daranno attuazione al federalismo fiscale, è in linea con le indicazioni della Commissione europea in materia di riforma delle politiche di coesione. Esso influirà sulle modalità con cui sono effettuate le spese in conto capitale nelle aree meno sviluppate del Paese.

L'esperienza, anche recente, della politica per la coesione evidenzia l'importanza di una riforma che rafforzi l'efficacia e l'efficienza delle politiche pubbliche, soprattutto nel contesto attuale, in cui è particolarmente pressante l'esigenza di contenere la spesa pubblica.

Gli elementi portanti del decreto sono condivisibili. Sono apprezzabili la concentrazione degli interventi, l'enfasi sulla programmazione pluriennale e il riferimento alle priorità programmatiche indicate dall'Unione europea. Sono importanti la previsione di un ricorso sistematico a forme di valutazione dei risultati conseguiti e l'enfasi su un sistema di indicatori di risultato su cui si possano basare meccanismi premiali e sanzionatori.

Sarà cruciale la concreta attuazione dei principi stabiliti nel provvedimento. In particolare, la produzione normativa successiva dovrà anche definire alcuni aspetti importanti per il buon funzionamento dell'impianto del decreto, quali i criteri di collaborazione istituzionale tra Stato, Regioni e autonomie locali e la natura della condizionalità.

Il conseguimento delle finalità del decreto richiede progressi nella gestione dei servizi pubblici essenziali, con un aumento della qualità in particolare nel Mezzogiorno, e nella gestione della spesa in conto capitale, per infrastrutture e incentivi.

Le considerazioni proposte in questa Testimonianza traggono spunto dai risultati di studi condotti in Banca d'Italia sull'economia del Mezzogiorno, sulla realizzazione di infrastrutture e sull'efficienza dei servizi pubblici. Alcune di queste analisi, in particolare quelle che fanno riferimento alle infrastrutture, alla valutazione degli incentivi alle imprese e ai divari territoriali nella qualità dei servizi pubblici sono sintetizzate in apposite appendici.

Indice

1. *Introduzione*
 2. *La spesa in conto capitale*
 3. *Principi e criteri della politica di riequilibrio economico e sociale*
 4. *Altri aspetti: finanziamenti europei, progetti strategici, dotazione finanziaria*
 5. *Conclusioni*
- Appendice 1. Gli indicatori territoriali delle infrastrutture*
- Appendice 2: L'efficacia degli incentivi alle imprese*
- Appendice 3: La qualità dei servizi pubblici*
- Riferimenti bibliografici*
- Figure e tavole*

1. Introduzione

Il decreto disciplina gli strumenti e le procedure per la definizione e l'utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche aggiuntive a quelle ordinarie e per l'effettuazione di interventi speciali, **al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale e di rimuovere gli squilibri economici e sociali del Paese.**

Un decreto importante per lo sviluppo del Mezzogiorno

Il decreto è particolarmente rilevante nel contesto di **bassa crescita del Mezzogiorno e dell'intero Paese** (Banca d'Italia, 2009 e 2010). Sebbene le politiche di sviluppo e coesione riguardino tutte le ripartizioni geografiche italiane, il loro principale campo di intervento sono le regioni meridionali. Dalla metà degli anni settanta il divario tra il prodotto pro capite del Mezzogiorno e quello del Centro Nord è sostanzialmente invariato. Anche la cosiddetta nuova politica regionale, che dalla seconda metà degli anni novanta ha provato a ridare slancio e incisività all'intervento pubblico per il Meridione dopo la cessazione dell'intervento straordinario, non è riuscita a modificare questa situazione. I risultati sono stati di gran lunga inferiori agli obiettivi che le politiche si erano poste (Cannari, Magnani e Pellegrini, 2010).

Oggi il Mezzogiorno è un'area che cresce poco, anche rispetto alle aree europee in ritardo di sviluppo. Le difficoltà del Mezzogiorno sono sotto vari profili quelle dell'intero Paese (Cannari, de Blasio e Franco, 2011). Le carenze nella qualità dei servizi pubblici, gli oneri imposti all'attività d'impresa, le difficoltà del settore privato a essere competitivo e presente nei settori innovativi si manifestano tuttavia nel Mezzogiorno in misura molto più accentuata.

La fase di bassa crescita economica che il nostro Paese ha vissuto dall'ultima parte degli anni novanta e la pesante recessione dalla quale sta lentamente uscendo ripropongono con forza la questione meridionale: la finanza pubblica ha meno risorse che in passato da dedicare alle regioni arretrate. Per ridurre il peso del debito pubblico e affrontare l'invecchiamento della popolazione, l'economia italiana ha bisogno di una crescita più sostenuta di quella dell'ultimo decennio (Visco, 2011). Perché l'Italia cresca di più è necessario che il Mezzogiorno, dove risiede un terzo della popolazione, recuperi terreno (Draghi, 2010).

Gli interventi speciali nel nuovo sistema di finanza decentrata

Il provvedimento si inserisce nell'ambito del percorso di attuazione dell'art. 119 della Costituzione sui rapporti finanziari fra Stato ed enti territoriali, secondo le linee guida indicate dalla legge n. 42 del 2009 (legge delega sul federalismo fiscale). Il nuovo assetto mira a rafforzare la responsabilità finanziaria degli enti e a migliorare l'efficienza nei processi di spesa: in questa ottica, **il ruolo dei trasferimenti statali viene notevolmente**

ridimensionato ed è relegato alla realizzazione di specifiche finalità (elencate nell'art. 119 Cost., comma 5).

La legge n. 42 del 2009 ha disposto la soppressione dei trasferimenti statali destinati al finanziamento delle funzioni ordinarie degli enti. Tali funzioni saranno finanziate con entrate proprie e partecipazioni al gettito dei tributi erariali, che alimenteranno fondi perequativi ripartiti secondo il criterio del costo/fabbisogno standard, per le funzioni fondamentali, o in base alle differenze di capacità fiscale, per le funzioni non fondamentali (cfr. Visco, 2008).

La legge delega sul federalismo fiscale definisce una disciplina generale per l'utilizzo delle risorse nell'ambito degli interventi speciali (art. 16, legge n. 42 del 2009). **Lo schema di decreto** contribuisce a dare attuazione ai principi contenuti nella legge delega, in particolare per quanto **riguarda il finanziamento delle politiche di coesione e di riequilibrio territoriale.**

L'art. 16 della legge n. 42 del 2009 stabilisce che gli interventi speciali siano finanziati seguendo una logica di programmazione pluriennale e di addizionalità delle risorse rispetto a quelle ordinarie. I contributi a carico del bilancio dello Stato dovranno confluire in appositi fondi a destinazione vincolata, attribuiti a Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Fra gli elementi da tenere in considerazione ai fini della ripartizione delle risorse sul territorio, l'art. 16 cita le condizioni socio-economiche, il deficit infrastrutturale e la collocazione geografica degli enti. Gli obiettivi e i criteri di riparto dei trasferimenti statali saranno, infine, oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati in sede di manovra finanziaria annuale, che quantificherà l'ammontare di risorse disponibili.

**Le
infrastrutture
quale ambito
prioritario di
intervento**

Le infrastrutture sono indicate quale **ambito prioritario di intervento per i trasferimenti a destinazione specifica** (art. 22, legge n. 42 del 2009). In particolare, la legge delega stabilisce che il Governo provveda a individuare gli interventi necessari a **colmare i divari territoriali** in termini di infrastrutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, di trasporto nonché quelli relativi alle reti idriche, elettriche e della distribuzione del gas (cosiddetta perequazione infrastrutturale).

Il 26 novembre del 2010 il Consiglio dei Ministri ha approvato un decreto per l'avvio della **fase propedeutica della perequazione infrastrutturale, consistente nella rilevazione del relativo fabbisogno nelle diverse aree del Paese.** Tale rilevazione si avvarrà di tecniche statistiche e di indicatori qualitativi e sarà effettuata confrontando la consistenza del capitale infrastrutturale pubblico alla data del 31 dicembre del 2010 con il livello

necessario a raggiungere determinati obiettivi di sviluppo economico di medio e lungo termine.

La ricognizione è uno strumento conoscitivo di grande rilevanza per la politica economica; la sua realizzazione dovrà affrontare problemi metodologici ed empirici. Come mostrano alcuni studi (Appendice 1), **la definizione dei fabbisogni di infrastrutture richiede valutazioni relative alla domanda effettiva e potenziale dei servizi** prestati per il tramite delle infrastrutture esistenti e da realizzare **e ai fattori che condizionano il grado di utilizzo di quelle esistenti** (ad esempio, l'accessibilità delle infrastrutture e le connessioni intermodali delle reti di trasporto).

L'efficacia degli interventi di riequilibrio territoriale

Lo schema di decreto legislativo in esame **incide sull'entità della redistribuzione di risorse tra aree territoriali**, che dipenderà anche dai provvedimenti ancora in corso di definizione relativi al riparto dei fondi perequativi per le funzioni ordinarie. **In particolare, esso influirà sulla disponibilità di risorse per effettuare le spese in conto capitale nelle aree meno sviluppate del Paese** e potrà contribuire a rendere più efficace la gestione degli interventi di riequilibrio territoriale. A tal fine **saranno cruciali la definizione dei deficit infrastrutturali e le modalità applicative dei principi contenuti nel decreto**; in particolare, sarà opportuno chiarire alcuni aspetti indispensabili, quali le modalità di collaborazione istituzionale tra Stato, Regioni e autonomie locali e la natura della condizionalità.

Il decreto va esaminato anche alla luce del dibattito in corso a livello europeo in merito alla riforma delle politiche di coesione e – più in generale – alla strategia di Europa 2020, che riprende le linee guida della strategia di Lisbona, con l'obiettivo di creare un'economia “in grado di crescere più velocemente e in modo duraturo e di generare elevati livelli di occupazione e progresso sociale” (Commissione europea, 2009a; Franco, 2010).

2. La spesa in conto capitale

Nel triennio 2005-07 la spesa in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche italiane è stata complessivamente pari a 62,5 miliardi di euro annui; di questi circa il 37 per cento è attribuibile al Mezzogiorno. **In termini pro capite la spesa in conto capitale effettuata nel triennio nelle regioni meridionali può essere valutata in circa 1.100 euro annui; è un valore superiore a quello del Centro Nord, pari a circa 1000 euro.** I livelli di spesa sono molto differenziati tra le diverse regioni: si collocano tra i 700 euro della Puglia e i

1.700 della Sardegna (tav. 1). Per il complesso del Mezzogiorno, dal 2002 si riscontra una tendenza alla riduzione della spesa in conto capitale pro capite (in termini reali), a fronte di una sostanziale stabilità al Centro Nord; nel 2007 la spesa in conto capitale era sostanzialmente equivalente nelle due aree (fig. 1).

Sotto il profilo del finanziamento, la spesa in conto capitale trova copertura in risorse ordinarie e risorse aggiuntive. Le prime hanno un rilievo maggiore al Centro Nord, le seconde nel Mezzogiorno (cfr. Ministero dello Sviluppo Economico, 2007). Nel 2006 le due componenti rappresentavano rispettivamente il 92,7 e il 7,3 per cento della spesa al Centro Nord; nel Mezzogiorno esse erano pari al 51,8 e al 48,2 per cento della spesa. In base a stime effettuate dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, la quota delle risorse ordinarie assegnata al Mezzogiorno è scesa dal 28 per cento del 1998 al 24 per cento del 2006 (ultimo anno disponibile).

Sotto il profilo dell'utilizzo delle risorse, la spesa in conto capitale si suddivide in investimenti pubblici e trasferimenti in conto capitale. Questi ultimi hanno un peso relativamente più elevato nel Mezzogiorno. Nel 2009 le due componenti rappresentavano rispettivamente il 67 e il 33 per cento della spesa in conto capitale del Centro Nord; nel Mezzogiorno queste due quote erano pari al 60 e al 40 per cento della spesa.

Una componente importante degli investimenti delle Amministrazioni Pubbliche è rappresentata dalla **spesa per infrastrutture**. Nel Mezzogiorno la spesa pubblica cumulata della PA per infrastrutture in rapporto al PIL (ma anche in termini pro capite) per diversi decenni è stata superiore rispetto al resto del Paese. **Nonostante ciò vari indicatori, segnatamente quelli che rapportano le dotazioni di infrastrutture alla popolazione o alla superficie, pongono in evidenza un ritardo del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese.** Vi possono aver influito vari fattori, dalla morfologia del territorio a una minore efficienza nella gestione della spesa (Appendice 1).

Oltre che dalla PA, la spesa per infrastrutture è sostenuta anche da imprese pubbliche e private. Con riferimento alle imprese pubbliche nazionali, si osserva una politica di spesa che in anni recenti è stata spesso indirizzata verso il Centro Nord. Gli investimenti nel Mezzogiorno sono stati inferiori agli obiettivi programmatici, finalizzati ad assicurare a quest'area una quota di spesa pari ad almeno il 30 per cento della spesa ordinaria in conto capitale. In particolare, le ex-imprese pubbliche nazionali dell'energia e dei trasporti, che alla fine degli anni ottanta effettuavano nel Mezzogiorno il 40 per cento dei loro investimenti, hanno ridotto tale quota al 30 per cento alla fine anni novanta e al 26 per cento nel triennio 2005-07.

Gli incentivi agli investimenti

I trasferimenti in conto capitale sono costituiti in larga parte da incentivi alle imprese, che spesso hanno finalità di sviluppo territoriale. **Le ricerche condotte in Banca d'Italia negli ultimi anni mostrano che l'efficacia degli incentivi alle imprese è stata in genere modesta.** Molte imprese avrebbero effettuato gli stessi investimenti anche in assenza dell'aiuto pubblico (Appendice 2).

3. Principi e criteri della politica di riequilibrio economico e sociale***Il Fondo per lo sviluppo e la coesione***

I principi e i criteri della politica di riequilibrio economico e sociale sono riportati nell'articolo 2 del decreto. La promozione dello sviluppo economico e della coesione sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali del Paese **sono perseguite prioritariamente con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione** (che va a sostituire il precedente Fondo per le aree sottoutilizzate) **e con quelle dei fondi strutturali della UE e dei relativi cofinanziamenti nazionali.**

Tra i criteri delineati rilevano in particolare quelli relativi: *a)* alla definizione delle responsabilità istituzionali per i vari livelli di governo; *b)* alla coerenza con la strategia di politica economica dell'Unione Europea; *c)* al principio di addizionalità; *d)* ai meccanismi che possono assicurare una maggiore efficacia della politica di coesione.

La collaborazione tra livelli di governo

Nel decreto si prevede che le azioni di intervento vengano attuate con criteri di **collaborazione istituzionale tra Stato, Regioni e autonomie locali** e con il coinvolgimento del partenariato economico-sociale per l'individuazione delle priorità e l'attuazione degli interventi.

Parrebbe peraltro utile che queste azioni venissero effettuate definendo con maggiore precisione il ruolo delle Regioni e delle altre autonomie locali nella definizione delle priorità e nella programmazione degli interventi. L'efficacia degli interventi trarrebbe beneficio da un assetto chiaro nell'attribuzione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo, limitando la sovrapposizione delle competenze.

Programmazione e priorità europee

Si prevede che **l'utilizzazione delle risorse avvenga tenendo conto delle priorità programmatiche indicate dall'Unione europea.**

Come si rileva nelle Conclusioni della *Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione*, la politica di coesione è coerente con la Strategia di Lisbona, le cui linee di indirizzo sono riprese nella strategia Europa 2020.

La revisione del bilancio dell'Unione europea ha delineato una nuova programmazione strategica per la politica di coesione, mirante ad integrare meglio le politiche dell'Unione europea al fine di attuare la strategia Europa 2020. Tale programmazione comprenderebbe un quadro strategico comune adottato dalla Commissione, che tradurrebbe gli obiettivi e i traguardi di Europa 2020 in priorità d'investimento. Il quadro coprirebbe il Fondo di coesione, il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per la pesca.

È fondamentale assicurare la qualità dei servizi pubblici

L'obiettivo di un più stretto raccordo tra le politiche di coesione e la strategia Europa 2020 appare condivisibile, ma le due strategie non debbono necessariamente coincidere. **Nel mutuare le priorità indicate in sede europea va ricordato che nel caso italiano è fondamentale assicurare innanzi tutto che la qualità dei servizi pubblici essenziali sia la stessa in tutte le aree del Paese.**

Vari studi mostrano invece che la qualità dei servizi pubblici nelle regioni meridionali è in media significativamente inferiore a quella che si riscontra nel Centro Nord (Appendice 3). I divari nella qualità riguardano i servizi erogati da tutti i livelli di governo (centrale, regionale, locale): si riscontrano nei comparti dell'istruzione, della giustizia civile, della sanità, nei servizi pubblici locali quali ad esempio la gestione dei rifiuti. Molti di questi servizi non rientrano nel campo di azione delle politiche di sviluppo e coesione, ma sono essenziali per la crescita economica e sociale delle aree sottoutilizzate. La differente qualità non dipende in linea generale da una carenza di spesa corrente.

Si può stimare che nel periodo 2005-2007 la spesa primaria pro capite delle Amministrazioni pubbliche sia stata pari in media a 11.100 euro al Centro Nord e a 10.100 euro nel Mezzogiorno (Staderini e Vadalà, 2010). La spesa primaria corrente è stata pari a 10.100 euro al Centro Nord e a 9.000 euro nel Mezzogiorno. La differenza a favore delle regioni centro-settentrionali è sostanzialmente dovuta alla spesa per le prestazioni sociali, più elevate al Centro Nord dove i tassi di occupazione sono più elevati, le storie contributive degli individui più lunghe e l'incidenza della popolazione in età da pensione più elevata. Al netto della spesa per prestazioni sociali, la spesa primaria pro capite è stata pari a 6.200 euro al Centro Nord e a 6.500 nel Mezzogiorno.

Con riferimento alla sanità il divario territoriale nella qualità dei servizi sembra una caratteristica peculiare italiana. In altri paesi caratterizzati dalla presenza di aree in ritardo di sviluppo economico (come ad esempio la Germania e la Spagna), non emergono differenze rilevanti in termini di qualità del servizio. Un'indagine condotta dall'Eurostat sulla qualità

percepita dei servizi ospedalieri, misurata sulla base di un indice sintetico di gradimento, riporta per l'Italia un divario tra le zone più ricche e quelle più povere pari a 24 punti percentuali; il divario è pari a 4 punti in Spagna e a mezzo punto in Germania.

Sia nei comparti oggetto della strategia Europa 2020 (istruzione, occupazione, ambiente), sia per gli altri servizi pubblici essenziali può essere utile definire obiettivi nazionali e associarvi obiettivi di carattere regionale, chiaramente definiti e misurabili, che **delineino uno specifico percorso di convergenza di ciascuna regione verso gli standard predefiniti** (Franco, 2010).

L'addizionalità delle risorse

L'art. 2 stabilisce che **le risorse assegnate devono aggiungersi alle spese ordinarie dello Stato e degli enti decentrati.**

La spesa in conto capitale ordinaria pro capite nel Mezzogiorno è significativamente inferiore a quella del Centro Nord; dal 2002 si è ridotta, in misura superiore a quanto avvenuto nel resto del Paese. La spesa aggiuntiva non ha controbilanciato questa tendenza. L'esperienza dei passati cicli di programmazione evidenzia che le risorse aggiuntive hanno non di rado sostituito quelle ordinarie.

Pur essendo utile tenere distinte le spese ordinarie da quelle aggiuntive per trasparenza contabile e a fini di valutazione dell'impegno nei confronti del conseguimento degli obiettivi di riequilibrio dei divari territoriali, **è importante considerare congiuntamente gli interventi ordinari e quelli aggiuntivi.**

Occorre inoltre tenere presente che **le dotazioni di infrastrutture non costituiscono un obiettivo in sé, ma sono funzionali ad assicurare la qualità dei servizi.** In alcune situazioni la peggiore qualità dei servizi può dipendere dalla carenza di infrastrutture. In questi casi una strada da seguire potrebbe essere quella di individuare obiettivi di riduzione del divario tra le infrastrutture disponibili nelle aree in ritardo e quelle che sarebbero necessarie per assicurare una adeguata qualità dei servizi pubblici. La priorità dovrebbe essere assegnata alle infrastrutture che vengono utilizzate nella produzione di servizi essenziali.

Un esempio relativo al comparto dell'istruzione può essere utile a fini illustrativi. Le dotazioni di infrastrutture scolastiche nel Mezzogiorno sono peggiori di quelle del Centro Nord. In base alle indicazioni del Ministero dell'Istruzione, ad esempio, la percentuale di "edifici precariamente adattati a uso scolastico e in stato di disagio" è significativamente superiore nelle regioni meridionali (fig. 2). Si potrebbe quindi individuare la spesa necessaria

per un innalzamento della qualità degli edifici scolastici a standard prefissati e prevedere un programma di riallineamento da conseguire in un predeterminato numero di anni. **In questa ottica la spesa in conto capitale aggiuntiva per l'istruzione sarebbe quella necessaria per colmare in un tempo prestabilito il divario — più ampio nel Mezzogiorno — rispetto agli standard prefissati.**

Per talune tipologie di infrastrutture, per esempio quelle per il trasporto, le dotazioni dovrebbero tenere conto non solo della dimensione della popolazione e del territorio ma anche di **altri parametri, legati alla domanda potenziale e agli effetti sullo sviluppo economico.** Gli obiettivi dovrebbero essere esplicitati in base a parametri che siano misurabili da soggetti esterni alle Amministrazioni attuatrici degli interventi.

In generale, prima di pianificare la realizzazione di nuove infrastrutture, occorre **individuare e rimuovere gli ostacoli che possono impedire il pieno sfruttamento di quelle già esistenti** (e che renderebbero poco efficaci anche i nuovi interventi).

Con riferimento alla questione dell'addizionalità è infine utile rammentare che l'insieme delle risorse in conto capitale aggiuntive è di poco superiore al 5 per cento dell'intera spesa pubblica nel Mezzogiorno. Se la restante parte della spesa pubblica, in larga misura corrente, produce risultati insoddisfacenti nei servizi essenziali (l'istruzione, la giustizia, la sanità, ecc.), le politiche regionali hanno poca possibilità di incidere significativamente sullo sviluppo delle aree in ritardo.

**Informazione,
misurabilità,
valutazione**

Nel decreto si pone l'enfasi sulla necessità di un utilizzo più ampio delle informazioni di natura statistica per la progettazione degli interventi e il monitoraggio degli andamenti. Si prevede inoltre il ricorso sistematico a metodologie rigorose per la valutazione dei risultati conseguiti (art. 5).

Si tratta di un'evoluzione altamente auspicabile. Nel comparto delle infrastrutture è cruciale che la programmazione della spesa sia fondata sull'**utilizzo di tecniche di analisi economica per la valutazione dei costi e dei benefici economici e sociali dei progetti** rispetto alle alternative possibili, come avviene nella maggior parte dei paesi industriali; questa attività, largamente trascurata nel nostro Paese, ha un ruolo essenziale nel facilitare decisioni pubbliche più informate e maggiormente rispondenti all'interesse collettivo (Casadio e Paccagnella, 2011).

Sarà utile ampliare il dettaglio delle informazioni relative alle singole infrastrutture, individuando basi dati e rilevazioni standardizzate e affidabili. Rilevante sarebbe anche

l'identificazione di metodologie ed elaborazioni largamente condivise, capaci di fornire un terreno tecnico adeguato a esplicitare i criteri di scelta degli investimenti (Appendice 1). Si corre altrimenti il rischio che gli aspetti statistici e metodologici non chiariti per tempo possano essere piegati alle esigenze del momento.

La valutazione dei risultati conseguiti è importante anche per migliorare l'efficacia delle iniziative a sostegno del sistema produttivo, quali gli incentivi agli investimenti. A tale riguardo può essere opportuno utilizzare tecniche di analisi controfattuale (ovvero quelle che cercano di valutare cosa sarebbe successo in assenza dell'intervento; cfr. de Blasio e Lotti, 2008). Per fondare l'analisi su basi scientifiche è necessario che si imposti preventivamente la raccolta di informazioni statistiche sia sui soggetti che ricevono gli aiuti sia su un adeguato insieme di controllo.

La valutazione permetterebbe alle agenzie di sviluppo e agli enti pubblici che gestiscono i programmi di aiuto di concentrarsi su quelli che hanno dato effettiva prova di efficacia. L'*accountability* ne uscirebbe rafforzata.

Le modalità concrete attraverso cui garantire che l'attività di valutazione venga effettuata sulla base dei necessari requisiti di rigore e replicabilità sono demandate alla fase di attuazione del decreto. Per evitare conflitti di interesse, **l'attività di valutazione dovrebbe essere svolta da soggetti indipendenti da quelli che gestiscono i programmi**; questi ultimi dovrebbero piuttosto impegnarsi nella raccolta e nella diffusione delle informazioni, al fine di stimolare analisi indipendenti.

Condizionalità **Si introduce il criterio della condizionalità**, ossia le condizioni istituzionali, generali e relative a ogni settore di intervento che devono essere soddisfatte per l'utilizzo dei fondi (art. 5).

Questo meccanismo, suggerito anche dalla Commissione europea, può rafforzare l'efficacia dell'azione di politica economica. Al tempo stesso, come mostra l'esperienza in tema di condizionalità delle Istituzioni Finanziarie Internazionali, affinché il sistema incentivante funzioni correttamente, deve essere posta particolare attenzione alle condizioni che vengono stabilite, che devono essere misurabili e sotto il controllo dell'autorità pubblica soggetta alla condizionalità, e alla verifica del loro soddisfacimento, che deve tenere conto di eventuali fallimenti dovuti a cause non imputabili all'azione di quella autorità. Condizioni condivise tra i vari livelli di governo e trasparenza del meccanismo di verifica dei risultati possono agevolare il funzionamento del meccanismo di condizionalità.

Indicazioni utili a questo riguardo potranno desumersi dall'analisi dell'esperienza di funzionamento degli Obiettivi di servizio, adottati per il nostro Paese per la programmazione 2007-2013 (tav. 2).

Gli Obiettivi di servizio rappresentano un sistema premiale che condiziona l'ammontare delle risorse destinate alla coesione, messe a disposizione delle amministrazioni locali, ai risultati conseguiti da queste ultime. Il meccanismo prevede che la performance dei governi locali sia misurata da undici indicatori quantitativi per quattro aree: istruzione, assistenza per l'infanzia e gli anziani, rifiuti urbani e servizi idrici. Per ciascun indicatore è fissato un valore obiettivo comune a tutte le regioni. Una prima valutazione sullo stato di avanzamento è stata effettuata di recente (Ministero dello Sviluppo economico, 2010a). Pur con limiti e cautele, l'analisi individua alcune realtà settoriali e territoriali dove si registrano passi in avanti, assieme ad altre maggiormente critiche.

Con la verifica del conseguimento degli obiettivi, prevista per il 2013, si avranno a disposizione le informazioni che permetteranno di valutare questa esperienza. Un aspetto importante sarà quello relativo alla funzione incentivante dell'obiettivo, che potrebbe essere compromessa laddove il suo raggiungimento, oltre che essere influenzato dall'azione delle amministrazioni che vengono incentivate attraverso il meccanismo premiale, dovesse risentire di altre cause, esterne all'operato di quei decisori pubblici. Un altro aspetto importante da valutare è relativo alla specificità degli obiettivi: obiettivi specifici sono più facilmente misurabili ma possono incoraggiare comportamenti opportunistici da parte delle amministrazioni, che potrebbero essere indotte a concentrare gli sforzi per conseguire il miglioramento dell'indicatore cui è associato il premio a scapito di altri aspetti comunque rilevanti per la qualità complessiva del servizio offerto.

4. Altri aspetti: finanziamenti europei, progetti strategici, dotazione finanziaria

Il Governo potrà accelerare gli interventi

Al fine di garantire la tempestiva attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali europei e l'integrale utilizzo delle relative risorse assegnate dall'Unione europea, **il Governo potrà adottare opportune misure di accelerazione degli interventi** (art. 3).

Con riferimento alla capacità di spesa, **va rilevata la lentezza del nostro Paese nell'utilizzo dei fondi comunitari**. In base ai dati di fonte comunitaria relativi all'esecuzione finanziaria dei fondi strutturali del ciclo di programmazione 2007-13, al 22 aprile 2010 i pagamenti effettuati dalla Commissione ammontavano a circa il 12,3 per cento delle risorse comunitarie disponibili. Tale valore si collocava al di sotto di quello dei principali paesi europei (13,8 per cento per la Spagna, 15,6 per la Francia e 19,8 per la Germania).

Per l'accelerazione della spesa potranno rivelarsi utili le iniziative di monitoraggio delle opere pubbliche volte a ridurre i cosiddetti tempi di attraversamento, ovvero i periodi che intercorrono tra la fine di una fase e l'inizio della successiva e che sono caratterizzati da attività di tipo amministrativo o addirittura da "tempi morti" (Mancurti, 2010). Secondo

le valutazioni del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (Ministero per lo Sviluppo Economico, 2010), questi tempi sono ingenti: rappresentano per esempio il 60 per cento dei tempi della fase di progettazione e quasi il 50 di quella di affidamento. Sono state di recente diffuse stime territoriali dei tempi di attuazione delle opere, articolate nelle varie fasi, per fornire un utile punto di riferimento agli enti appaltanti.

***Ci si concentrerà
su pochi grandi
progetti***

Con riferimento al Fondo per lo sviluppo e la coesione il decreto prevede che l'intervento sia finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra di loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale (art. 4).

In passato, tra le difficoltà che hanno limitato l'efficacia della politica regionale, si è riscontrata una forte frammentarietà degli interventi, soprattutto con riferimento alle finalità perseguite. Anche gli interventi di sostegno al settore produttivo sono stati molto numerosi: nel periodo 2003-2008 sono stati effettuati dalle amministrazioni nazionali e regionali oltre 1.300 interventi, in larga parte regionali.

In questa situazione è da valutare positivamente la previsione di ridurre il numero di finalità, concentrando la politica regionale su alcune priorità, in linea con gli indirizzi della Commissione europea e del Rapporto Barca (Barca, 2009). Anche il Piano per il Sud, varato dal Governo nello scorso novembre ribadisce l'importanza di concentrare le strategie, la programmazione e le risorse su pochi obiettivi prioritari.

***Dotazione
finanziaria***

La legge di stabilità relativa all'esercizio finanziario che precede l'avvio di un nuovo ciclo pluriennale di programmazione incrementa la dotazione finanziaria del fondo per lo sviluppo e la coesione stanziando risorse adeguate per le esigenze dell'intero periodo di programmazione (art. 5). **La definizione per un periodo pluriennale delle risorse assegnate è da valutare positivamente in quanto può facilitare l'attività programmatoria a medio-lungo termine delle amministrazioni coinvolte.**

L'incertezza sulle risorse disponibili può riflettersi sui tempi e sui costi di realizzazione, incentivando anche l'avvio di un numero eccessivo di progetti. L'esperienza, non solo italiana, mostra inoltre che le riduzioni di spesa tendono spesso a concentrarsi sulle spese in conto capitale (Balassone e Franco, 2000). Potrebbe pertanto essere opportuno esercitare molta prudenza nel fissare le dotazioni, evitando di avviare progetti che non potranno poi trovare copertura finanziaria, e nel contempo introdurre clausole che impediscano di volgere tali risorse ad altri scopi.

**Contratto
istituzionale di
sviluppo**

Il decreto prevede che il Ministro delegato, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, stipuli con le Regioni e gli altri soggetti competenti un **“contratto istituzionale di sviluppo”**, che destina le risorse del fondo assegnate dal CIPE e individua responsabilità, tempi e modalità di attuazione degli interventi (art. 6).

Il meccanismo del contratto istituzionale di sviluppo appare coerente con le linee indicate dalla Commissione europea - che sottolinea l'esigenza di rafforzare il coordinamento dei livelli decisionali - e riprese nel Piano nazionale per il Sud. La fissazione di obiettivi precisi, misurabili da soggetti terzi, la definizione dei tempi per il conseguimento dei risultati, l'individuazione delle responsabilità sono elementi importanti per migliorare l'efficacia dell'azione pubblica.

5. Conclusioni

La concentrazione degli interventi su poche priorità e il rafforzamento dell'azione di coordinamento dell'amministrazione centrale, nel rispetto del ruolo delle Regioni e delle altre autonomie locali, sono azioni che possono migliorare l'efficacia dell'azione pubblica, promuovendo lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale.

Nel definire le azioni da intraprendere per promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale e rimuovere gli squilibri economici e sociali del Paese va innanzitutto ricordato che il ritardo delle regioni meridionali risente della peggiore qualità dei servizi pubblici erogati in quest'area da tutti i livelli di governo. **Se si vuole che il Mezzogiorno torni a crescere è necessario assicurare in queste regioni la stessa qualità dei servizi pubblici essenziali che si riscontra in altre aree del Paese; a tal fine è necessario migliorare soprattutto l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica corrente.**

La spesa pubblica in conto capitale può svolgere un ruolo importante, in particolare contribuendo a migliorare le dotazioni infrastrutturali delle regioni in ritardo di sviluppo. **Anche in questo caso, tuttavia, sono necessari recuperi di efficienza**, nelle capacità progettuali e nel rispetto dei costi e dei tempi di esecuzione delle opere (Bentivogli, Casadio e Cullino, 2010). Le linee di azione disegnate nel decreto per migliorare la qualità della spesa in conto capitale sono in larga misura condivisibili. Possono essere rafforzate da un **riequilibrio della spesa in conto capitale in favore degli investimenti pubblici diretti** (e a scapito dei trasferimenti in conto capitale), orientato in particolare a colmare il divario

tra dotazione e fabbisogno di infrastrutture nel Mezzogiorno. Nell'allocare la spesa è opportuno tenere presente l'obiettivo ultimo della qualità dei servizi pubblici, rispetto al quale spesso le infrastrutture sono funzionali.

Condizionalità, valutazione ex ante, monitoraggio in itinere e valutazione ex post sono strumenti importanti per assicurare efficacia ed efficienza all'azione pubblica.

Soprattutto nel comparto delle infrastrutture, un maggiore ricorso a strumenti di analisi economica per la valutazione dei costi e dei benefici dei progetti in relazione alle possibili alternative, come avviene nei principali paesi industriali, potrebbe rivelarsi di particolare utilità.

Saranno importanti le modalità con cui il decreto verrà in concreto attuato, anche con riferimento ai criteri di collaborazione istituzionale tra Stato, Regioni e autonomie locali e alla natura della condizionalità.

Appendice 1. Gli indicatori territoriali delle infrastrutture

Gli indicatori territoriali vanno integrati con analisi sistemiche

Anche le più dettagliate misure sulle infrastrutture, singolarmente prese, non sono in grado di fornire sufficienti giustificazioni per uno specifico investimento. Soprattutto per i trasporti conta in modo cruciale il collegamento in rete con le strutture limitrofe, l'accessibilità complessiva dei territori e la qualità dei servizi erogati. Sono quindi necessarie analisi di sistema, attente stime della domanda di trasporto e valutazioni dei costi e dei benefici attesi dagli investimenti. Gli indicatori infrastrutturali mantengono un importante ruolo informativo, non in assoluto, ma in riferimento a specifici quesiti di interesse, quali l'efficienza del trasporto pubblico locale; la mobilità stradale attorno alle principali città; l'accessibilità alla rete primaria del trasporto nazionale; la logistica e il trasporto delle merci. Quanto più preciso sarà il quesito di interesse, tanto più agevole e trasparente dovrebbe risultare l'identificazione degli indicatori maggiormente informativi.

È elevata la variabilità degli indicatori territoriali ...

I più diffusi indicatori regionali sulle infrastrutture di trasporto producono graduatorie territoriali poco correlate tra loro, anche restringendosi alla sola viabilità stradale (Bronzini, Casadio e Marinelli, 2011). Gran parte delle differenze proviene dalle metodologie utilizzate, che evidenziano distinte dimensioni del ruolo delle infrastrutture.

.. che spesso misurano fenomeni differenti

Una prima tipologia di indicatori confronta la spesa in conto capitale in infrastrutture effettuata in un dato territorio per costruire strade o ferrovie. Queste misure evidenziano le scelte di policy e di finanza pubblica in favore dei diversi livelli di governo e delle varie aree geografiche, ma possono risultare poco informative rispetto alle effettive dotazioni e alla qualità finale dei servizi di trasporto, sia per la diversa efficienza nella spesa delle Amministrazioni pubbliche locali, sia per l'effetto di fattori di contesto, come la morfologia del territorio e la densità abitativa.

Molti lavori statistici guardano quindi a indicatori di dotazione fisica delle infrastrutture, misure di offerta, come la lunghezza delle strade o delle ferrovie, il numero di aeroporti e di accosti per le navi, ecc. Questi dati misurano però soltanto quella parte dell'offerta potenziale di trasporto connessa alle caratteristiche fisiche delle strutture, e non alla loro accessibilità e interconnessione. Le dotazioni fisiche sono quindi maggiormente rilevanti quando l'esistenza di una struttura è in sé l'elemento prevalente, come nel caso della strade e delle autostrade, sulle quali si organizza individualmente il trasporto privato; sono invece meno informative quando anche il servizio erogato sull'infrastruttura è un elemento fondamentale, come nel caso delle ferrovie, dei porti e degli aeroporti.

Per confrontare indicatori di dotazioni fisiche tra aree geografiche diverse è inoltre necessario rapportarsi a fattori di scala quali il PIL, la popolazione o l'ampiezza del territorio (che forniscono indicazioni approssimate della domanda potenziale di trasporto). Questa standardizzazione influenza ampiamente la graduatoria tra le regioni.

Un miglior contenuto informativo si trae dagli indicatori di utilizzo medio delle strutture, che analizzano la carenza o l'eccesso dell'offerta sulla domanda di trasporto, attraverso il rapporto tra il traffico effettivo e la capacità potenziale massima delle infrastrutture. Siccome i flussi di trasporto sono molto diversificati nell'arco della giornata, l'informazione maggiormente rilevante riguarderebbe gli indicatori di congestione, legati ai picchi di utilizzo delle infrastrutture nei periodi o nelle tratte maggiormente trafficate. La carenza di dati non permette una mappatura soddisfacente della congestione. L'evidenza disponibile e l'esperienza suggeriscono tuttavia che il fenomeno si localizzi prevalentemente attorno alle aree urbane, specie nel Centro Nord. Un ulteriore passaggio consiste nel considerare le interconnessioni a rete tra le diverse infrastrutture di trasporto, riassunte dagli indici di accessibilità (Alampi e Messina, 2011), che si riferiscono al concetto di mercato potenziale di sbocco per le merci. Questi indicatori, se calcolati in base ai tempi di trasporto, risultano particolarmente adatti a evidenziare il ruolo del sistema dei trasporti nell'avvicinare, o allontanare territori connotati da determinate distanze fisiche e agglomerazioni urbane e produttive.

Gli indicatori sono inferiori nel Mezzogiorno ...

Riguardo al Mezzogiorno, buona parte degli indicatori evidenzia un ritardo nella dotazione, nell'accessibilità e nella qualità delle infrastrutture, anche se il grado di utilizzo e la congestione sembrano più elevati nel Centro Nord. L'indicatore dell'Istituto Tagliacarne relativo al Mezzogiorno (scalato per la popolazione e la superficie territoriale; fig. 3) assume valori ampiamente inferiori alla media nazionale per le strutture culturali, gli impianti e le reti energetico-ambientali. Nel Mezzogiorno inoltre sono più spesso carenti le infrastrutture riguardanti i servizi pubblici locali, quali lo smaltimento dei rifiuti.

... dove la spesa è stata più elevata che nel Centro Nord

La minore dotazione di infrastrutture rilevata dagli indicatori fisici nelle regioni meridionali si associa a una spesa pubblica cumulata per infrastrutture in rapporto al PIL (ma anche in termini pro capite) che per diversi decenni è stata superiore rispetto al resto del Paese. La differenza tra le misure di tipo fisico e quelle di spesa può dipendere da vari fattori, che vanno dalla morfologia del territorio all'inefficienza della spesa.

Secondo le stime di Di Giacinto, Micucci e Montanaro (2011), l'incidenza del capitale pubblico (spesa pubblica in infrastrutture cumulata con il metodo dell'inventario permanente) sul PIL nel Mezzogiorno sarebbe pari a circa una volta e mezzo quella del Centro Nord (fig. 4). In termini pro capite il capitale pubblico del Mezzogiorno supererebbe quello del Centro Nord del 7 per cento circa.

La realizzazione delle opere è poco efficiente nell'intero Paese

La realizzazione di opere pubbliche presenta notevoli mutamenti (Signorini, 2009) e anche problemi significativi nell'intero territorio nazionale: nella fase di programmazione manca una selezione in grado di concentrare le risorse sulle opere prioritarie; raramente si fanno valutazioni accurate dei costi e dei benefici dei progetti; il coordinamento tra enti (essenziale in un contesto caratterizzato da competenze concorrenti di Stato e Regioni) è debole e trova ostacolo nella mancanza di un quadro finanziario chiaro e di criteri di valutazione trasparenti (Casadio e Paccagnella, 2011). Le scelte di localizzazione delle opere incontrano

spesso fenomeni di opposizione a livello locale (gli enti locali pongono ostacoli amministrativi nella fase di realizzazione; i cittadini reagiscono con proteste e ricorsi al TAR). Il sistema di selezione del contraente privato per l'affidamento dei lavori pubblici risulta esposto in misura considerevole ai rischi di collusione, corruzione e rinegoziazioni successive con gli aggiudicatari dei contratti (Decarolis, Giorgiantonio, Giovanniello, 2011). Contenuto risulta il ruolo del capitale privato nella realizzazione delle opere pubbliche.

I problemi per le opere pubbliche sono maggiori nel Mezzogiorno

Questi problemi si riscontrano in forma più accentuata nel Mezzogiorno, dove l'efficienza della spesa risente della minore qualità delle amministrazioni e della carenza di coordinamento tra politiche nazionali e politiche regionali. Un'indagine condotta direttamente sulle imprese di costruzioni evidenzia una peggiore capacità progettuale delle amministrazioni pubbliche meridionali (Bentivogli, Casadio, Cullino, 2010; fig. 5).

Per quanto riguarda la fase di realizzazione, i lavori tendono ad avere su tutto il territorio nazionale costi superiori a quelli programmati. Vi influiscono le opere compensative richieste dagli amministratori locali, ma anche l'assenza di pratiche standardizzate di valutazione dei costi. Le opere vengono realizzate con forti ritardi rispetto ai tempi previsti, risentendo dei fenomeni di contenzioso e dei lunghi tempi amministrativi di passaggio tra le varie fasi (Decarolis, Palumbo, 2011).

I tempi tecnico-amministrativi per progettare e assegnare le opere (di oltre 150 mila euro) risultano superiori nel Mezzogiorno (fig. 6). Uno studio recentemente svolto dalla Commissione europea ha esaminato alcuni progetti relativi a infrastrutture di trasporto di dimensioni medie e grandi, co-finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale e localizzati in gran parte nel Mezzogiorno. Per questi progetti, tra il 2000 e il 2006 l'entità delle eccedenze nei tempi e nei costi in Italia è risultata largamente superiore alla media europea: i ritardi nei lavori rispetto ai programmi sono dell'88 per cento in Italia, contro la media europea del 26; gli aggravii di costo sono del 37 per cento in Italia, contro il 21 europeo (Commissione europea, 2009b).

Il ruolo della corruzione

Molte imprese di costruzioni medie e grandi segnalano che il rispetto della legalità costituisce un rilevante fattore di inefficienza negli appalti (Bentivogli, Casadio, Cullino, 2010). Il fenomeno dell'illegalità è più diffuso nel Mezzogiorno, dove quasi il 50 per cento delle imprese del Centro Nord che vi operano e quasi il 35 per cento di quelle del Mezzogiorno avverte l'esigenza di un maggiore rispetto della legalità. I fenomeni corruttivi sono più intensi nell'ambito dei contratti per lavori, servizi, forniture al settore pubblico (Bianco e Donato, 2010).

Appendice 2: L'efficacia degli incentivi alle imprese

La discussione sull'efficacia degli incentivi riveste da sempre un ruolo centrale nel dibattito sull'intervento dello Stato nel Mezzogiorno, nonostante che l'azione di politica economica abbia seguito nel tempo strategie e modalità di attuazione differenti (Braunerhjelm *et al*, 2000). Negli ultimi anni sono stati effettuati lavori volti ad analizzare alcuni dei principali interventi di sostegno attuati in Italia nel passato quindicennio, per i quali la disponibilità di dati permette un'analisi statistica rigorosa (de Blasio e Lotti, 2008).

L'efficacia della legge 488 e della legge 388

In seguito alla cessazione dell'intervento straordinario, la gran parte degli incentivi alle imprese è stata assegnata attraverso due strumenti di sostegno: la legge n. 488 del 1992 e la legge n. 388 del 2000.

Per quanto riguarda la legge n. 488, un confronto dell'attività d'investimento delle imprese agevolate con quella delle imprese che pur avendo richiesto il sussidio non sono state finanziate, suggerisce che gli incentivi indurrebbero soprattutto effetti di sostituzione intertemporale nelle decisioni d'investimento (Bronzini e de Blasio, 2006).

La legge n. 488 prevede contributi a fondo perduto assegnati attraverso aste competitive che tengono conto di alcuni criteri, come la proporzione di fondi propri investiti nel progetto (più elevata è questa proporzione, maggiore è la probabilità di ricevere il contributo), il numero di posti di lavoro che il progetto si propone di realizzare (maggiori sono i posti di lavoro previsti, più elevata è la probabilità di ricevere l'incentivo) e l'ammontare del sussidio richiesto (più basso è l'ammontare richiesto, maggiore la probabilità di ricevere il contributo). Gli studi mostrano che il meccanismo di erogazione dei sussidi ha premiato le imprese relativamente migliori. Nel confronto con le imprese che non hanno partecipato alle aste bandite per l'assegnazione dei sussidi, quelle che hanno partecipato sono caratterizzate da una dimensione maggiore e una più elevata redditività. Al netto dell'effetto della selezione, l'efficacia della legge n. 488 nello stimolare investimenti aggiuntivi è risultata modesta.

Gli incentivi erogati attraverso il credito d'imposta della legge n. 388 sono risultati invece più efficaci nello stimolare investimenti addizionali (Bronzini, de Blasio, Pellegrini e Scognamiglio, 2008), ma questo risultato può in parte risentire del fatto che la finestra temporale di osservazione è meno ampia che per le analisi di valutazione della legge n. 488.

Per un campione limitato alle società di capitali, che non include quindi le società di persone e le ditte individuali, le imprese agevolate avrebbero effettuato investimenti aggiuntivi sia rispetto a imprese simili localizzate in aree non agevolabili sia rispetto a imprese simili che, pur essendo localizzate nelle aree agevolabili, non hanno beneficiato del

credito d'imposta. La maggiore efficacia delle agevolazioni della legge n. 388 rispetto agli incentivi della legge n. 488 sembra da attribuire principalmente all'effetto della selezione. Mentre gli interventi della legge n. 488 hanno per lo più favorito le imprese con migliori opportunità di investimento e minori vincoli finanziari, che quindi avrebbero realizzato sostanzialmente gli stessi investimenti anche in assenza di incentivi, il credito d'imposta, assegnato in via automatica, ha beneficiato anche imprese di dimensione inferiore e di minore redditività per le quali è più probabile che la disponibilità di finanziamenti rappresenti un vincolo agli investimenti. Per quanto riguarda il controllo dei flussi di spesa, il credito d'imposta presenta significative limitazioni. A differenza della legge 488, per la quale gli stanziamenti vincolano le possibilità di spesa, il credito d'imposta è una misura il cui costo non è precisamente prevedibile. L'automaticità del provvedimento fa sì che l'utilizzo di risorse pubbliche da parte delle imprese non sia sotto il controllo dell'amministrazione pubblica. Il controllo della spesa può basarsi solo sulle previsioni dell'utilizzo dell'agevolazione da parte dei potenziali destinatari.

Un'indagine presso le imprese

Nel complesso, i risultati degli esercizi di valutazione condotti sulla legge n. 488 e sulla legge n. 388 evidenziano le difficoltà delle misure di incentivazione. Ulteriori evidenze in tal senso derivano dall'Indagine sugli investimenti delle imprese industriali condotta dalla Banca d'Italia, in cui agli imprenditori intervistati nel 2006 è stato chiesto di indicare le azioni che avrebbero intrapreso in assenza delle misure di incentivazione (Cannari, de Blasio e D'Aurizio, 2007). Dai dati dell'Indagine si ricava che lo stimolo agli investimenti è risultato modesto in rapporto alle risorse impiegate: per le imprese del Sud gli investimenti addizionali non raggiungono il 30 per cento dei fondi distribuiti; sono circa il 10 per cento per quelle del Centro Nord.

Nell'indagine ci si è riferiti a tutte le agevolazioni per gli investimenti, comprese quelle gestite a livello regionale. Quasi un quarto delle circa tremila imprese industriali del campione aveva beneficiato di fondi pubblici (come agevolazioni, incentivi e altre forme di sostegno diretto o indiretto). In assenza di tali aiuti, il 67,6 per cento delle imprese agevolate ha dichiarato che avrebbe effettuato lo stesso ammontare di investimenti, negli stessi progetti; il 6,1 per cento avrebbe destinato lo stesso ammontare di investimenti a progetti in parte differenti; il restante 26,3 per cento di imprese, in assenza di aiuti, avrebbe effettuato minori investimenti.

I Patti territoriali

Alcune analisi hanno esaminato i Patti territoriali, che rappresentano uno strumento utilizzato in larga parte dei comuni del Mezzogiorno. I Patti sono accordi volti a favorire lo sviluppo locale, firmati dai rappresentanti delle Amministrazioni pubbliche e delle associazioni di categoria di gruppi di comuni limitrofi facenti parte di aree sotto-utilizzate. Per ciascun Patto può essere erogato un finanziamento pubblico fino a un massimo di 50 milioni di euro, da utilizzare in larga parte per incentivi agli agenti economici e in minore misura (fino a 15 milioni di euro) per infrastrutture locali.

Accetturo e de Blasio (2011) hanno analizzato l'efficacia dei Patti territoriali nel creare occupazione e nel favorire la nascita di attività produttive. Attraverso l'utilizzo di informazioni a livello comunale per il periodo 1996-2004, si sono confrontati alcuni indicatori di performance (dinamica dell'occupazione e delle unità locali delle imprese industriali e dei servizi) relativi ai comuni appartenenti a un Patto territoriale con quelli di comuni simili per caratteristiche socio-economiche che non hanno aderito all'iniziativa. I risultati suggeriscono che la partecipazione a un Patto territoriale non ha effetti né sulla crescita dell'occupazione né su quella delle unità locali. Questi risultati non sembrano dipendere dal livello di sviluppo iniziale delle aree sottoposte all'intervento, dall'effettivo ammontare dei fondi utilizzati, o dal periodo intercorso tra l'approvazione di un Patto e la data successiva scelta per valutarne la performance (2001 o 2004). I risultati inoltre non differiscono tra le aree territoriali (Mezzogiorno e Centro Nord) e restano qualitativamente simili anche per quel sottoinsieme di Patti che sono considerati dai responsabili della policy come casi di buon avvio del programma.

Effetti indiretti

In base a quanto evidenziato sinora, l'impatto degli interventi di sostegno - misurato sulla base della performance delle imprese che ricevono aiuti e contributi di varia natura - sembra molto limitato. Tuttavia, l'utilizzo di risorse pubbliche per questi interventi potrebbe ancora essere giustificato alla luce degli eventuali effetti di indotto, ovvero di ulteriori effetti positivi sull'economia locali derivanti, ad esempio, dalla maggiore domanda da parte delle imprese incentivate per beni e servizi prodotti localmente.

Una valutazione dell'importanza degli effetti di indotto è stata effettuata da de Blasio e Menon (2011). Con riferimento al periodo 1991-2007 sono stati analizzati gli effetti che la crescita dell'occupazione in un settore manifatturiero determina negli altri settori della manifattura e nei servizi localizzati nello stesso sistema locale del lavoro. I risultati mostrano che sia nei sistemi locali del lavoro del Centro Nord sia in quelli del Mezzogiorno la variazione dell'occupazione in un settore della manifattura non determina localmente effetti significativi né sui restanti settori della manifattura né sui servizi. Questo risultato suggerisce che l'impatto complessivo degli interventi di sostegno è quello che deriva dalle sole analisi di valutazione condotte sulle imprese che ricevono gli aiuti. Non vi è cioè evidenza di effetti di indotto positivi che possano cambiare, in meglio, quelle conclusioni.

Appendice 3: La qualità dei servizi pubblici

I servizi pubblici disponibili nel Mezzogiorno hanno in media una qualità significativamente inferiore a quella del Centro Nord (Bripi, Carmignani e Giordano, 2011). Questo divario si rileva per i servizi gestiti dallo Stato (come l'istruzione e la giustizia), per quelli gestiti a livello regionale (la sanità) e per quelli affidati agli enti locali (la gestione dei rifiuti, i trasporti locali, le scuole materne).

La sanità

Un'indicazione dei problemi della sanità nelle regioni meridionali si desume dalla mobilità interregionale dei pazienti (fig. 7). Le regioni meridionali subiscono un deflusso di pazienti, che riflette la qualità delle cure e la capacità produttiva delle strutture sanitarie. Sotto il primo profilo va rilevato che le indagini svolte presso i degenti rilevano nel Mezzogiorno una minore soddisfazione per i servizi ricevuti (Alampi *et al.*, 2010; fig. 8). Anche gli indicatori di inappropriatazza delle cure ospedaliere, quali la percentuale di parti cesarei e la percentuale di dimissioni con un DRG (raggruppamento omogeneo di diagnosi) medico da reparti chirurgici, mostrano che i servizi sanitari delle regioni meridionali sono peggiori che nella restante parte del Paese (Francese e Romanelli, 2010; Lozzi, 2008; Schiavone, 2008; fig. 9).

L'istruzione

Nel settore dell'istruzione i risultati dei test effettuati dall'Invalsi (fig. 10) nelle scuole medie indicano che i livelli di apprendimento degli studenti sono inferiori nel Mezzogiorno. Analoghi risultati emergono dal test Pisa dell'OCSE (Montanaro, 2008). Benché il contesto familiare rilevi nella spiegazione delle differenze tra Nord e Sud, i divari tra aree permangono anche al netto degli effetti della famiglia di origine. Anche la qualità delle infrastrutture scolastiche risulta peggiore nel meridione (fig. 2); è tuttavia poco plausibile che il deficit di infrastrutture spieghi larga parte del ritardo negli apprendimenti degli studenti (Cipollone, Montanaro e Sestito, 2010).

La giustizia

Nel settore della giustizia emerge un ampio divario nella durata dei procedimenti giudiziari (Carmignani e Giacomelli, 2009; fig. 11). Il Mezzogiorno si caratterizza per una maggiore litigiosità e per una quota superiore di risorse rispetto alla popolazione (fig. 12). Se la si misura in rapporto al flusso annuo di nuovi procedimenti, la dotazione di risorse del Mezzogiorno è in linea con quella delle altre aree. Vi è tuttavia una quantità più elevata di procedimenti pendenti che influisce sui tempi di gestione. Almeno in parte i problemi di inefficienza della giustizia civile sembrano dipendere dalle modalità di organizzazione delle

risorse stesse, in termini di dimensione dei tribunali e della loro organizzazione (Bianco e Bripi, 2010).

***I servizi
pubblici locali***

Significativi ritardi delle regioni meridionali emergono anche nelle valutazioni dei cittadini riguardo alla qualità del trasporto pubblico locale (Bentivogli *et al.*, 2008; Bianco e Sestito, 2010) (fig. 13), negli indicatori riguardanti la diffusione dell'informatizzazione negli enti locali (Rassu e Saporito, 2009), nei tempi di attesa negli uffici pubblici, nel rapporto tra acqua fatturata e acqua immessa negli acquedotti (Benvenuti e Gennari, 2008), nella diffusione della raccolta differenziata dei rifiuti (Chiades e Torrini, 2008; fig. 14).

***Regolamentazio
ne e gestione
d'impresa***

La minore efficienza del settore pubblico si riflette sui costi dell'attività imprenditoriale. La gestione di un'impresa risulta nel Mezzogiorno più difficile che nella restante parte del Paese. Una rilevazione sui costi e i tempi di cinque operazioni (apertura di un'impresa, concessione di una licenza edilizia, trasferimento di una proprietà, soluzione di controversie e chiusura di impresa) condotta secondo le linee dell'indagine *Doing Business* della Banca Mondiale indica che le regioni meridionali registrano i risultati meno favorevoli (Bianco e Bripi, 2009 e 2010).

Riferimenti bibliografici

- Accetturo A. e de Blasio G. (2011), “Policies for local development: an evaluation of Italy’s “Patti Territoriali”, Banca d’Italia, *Temi di discussione*, n. 789.
- Alampi D. e Messina G. (2011), “*Time-is-money*: i tempi di trasporto come strumento per misurare la dotazione di infrastrutture in Italia” in Banca d’Italia (2011).
- Alampi D., Iuzzolino G., Lozzi M. e Schiavone A. (2010), “La sanità” in Banca d’Italia (2010), pp. 105-127.
- Balassone F. e Franco D. (2000), “Public Investment, the Stability Pact and the Golden Rule”, *Fiscal Studies*, 21(2), pp. 207-229.
- Banca d’Italia (2009), “Mezzogiorno e politiche regionali”, *Seminari e convegni*, n. 2, Roma.
- Banca d’Italia (2010), “Il Mezzogiorno e la politica economica dell’Italia”, *Seminari e convegni*, n. 4, Roma.
- Banca d’Italia (2011), “Le infrastrutture in Italia”, *Seminari e convegni*, n. 7, in corso di pubblicazione, Roma.
- Barca F. (2009), *An agenda for reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectation*. Rapporto preparato per il Commissario per la politica regionale Danuta Hübner, Aprile. Consultabile sul sito:
http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_it.htm.
- Bentivogli C., Casadio P. e Cullino R. (2010), “I problemi nella realizzazione delle opere pubbliche: le specificità del Mezzogiorno”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, anno XXIV, n. 1-2, luglio, pp. 21-62.
- Bentivogli C., Cullino R. e Del Colle D. (2008), “Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali”, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 20, Banca d’Italia.
- Benvenuti M. e Gennari E. (2008), “Il servizio idrico in Italia: stato di attuazione della legge Galli ed efficienza delle gestioni”, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 23, Banca d’Italia.
- Bianco M. e Bripi F. (2009), “Gli oneri burocratici per l’attività d’impresa: differenze territoriali” in Banca d’Italia (2009), pp. 559-591.
- Bianco M. e Bripi F. (2010), “La difficoltà di fare impresa”, in Banca d’Italia (2010), pp. 25-49.
- Bianco M. e Donato L. (2010), *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*. Disegno di legge 2156. Audizione Senato della Repubblica, Roma, 20 luglio.
- Bianco M. e Sestito P. (2010), “I servizi pubblici locali”, in Banca d’Italia (2010), pp. 129-141.
- Braunerhjelm P., Faini R., Norman V., Ruane F. e Seabright P. (2000), *Integration and the regions of Europe: How the right policies can prevent polarization*, Centre for Economic Policy Research. London.
- Bripi F., Carmignani A. e Giordano R. (2011), “La qualità dei servizi pubblici in Italia”, *Questioni di economia e finanza*, n. 84, Banca d’Italia.
- Bronzini R. e de Blasio G. (2006), “Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy’s Law 488/1992”, *Journal of Urban Economics*, vol. 60, n. 2, pp. 327-349.
- Bronzini R., de Blasio G., Pellegrini G. e Scognamiglio A. (2008), “La valutazione del credito d’imposta per gli investimenti”, *Rivista di Politica Economica*, vol. 98, n. 4, pp. 79-112.
- Bronzini R., Casadio P. e Marinelli G. (2011), “Quello che gli indicatori territoriali sulle infrastrutture di trasporto possono e non possono dire” in Banca d’Italia (2011).
- Cannari L., de Blasio G. e D’Aurizio L. (2007), “The effectiveness of investment subsidies: Evidence from survey data”, *Rivista Italiana degli Economisti*, vol. 12, n. 3, pp. 3-19.

- Cannari L., de Blasio G. e Franco D. (2011), “Servizi pubblici, infrastrutture e incentivi: quali azioni per lo sviluppo del Mezzogiorno?”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, in corso di pubblicazione.
- Cannari L., Magnani M. e Pellegrini G. (2010), *Critica della ragione meridionale. Il Sud e le politiche pubbliche*, Bari, Laterza.
- Carmignani A. e Giacomelli S. (2009), “La giustizia civile in Italia: i divari territoriali”, *Questioni di economia e finanza*, n. 40, Banca d’Italia.
- Casadio P. e Paccagnella M. (2011), “La difficile programmazione delle infrastrutture in Italia” in Banca d’Italia (2011).
- Chiades P. e Torrini R. (2008), “Il settore dei rifiuti urbani a 11 anni dal decreto Ronchi”, *Questioni di economia e finanza*, n. 22, Banca d’Italia.
- Cipollone P., Montanaro P. e Sestito P. (2010), “L’istruzione”, in Banca d’Italia (2010), pp. 77-104.
- Commissione europea (2009a), *Consultazione sulla futura strategia “UE2020”*, COM 2009(647) definitivo.
- Commissione europea (2009b), *Efficiency: unit costs of major projects, Final report*, Bruxelles.
- de Blasio G. e Lotti F. (2008), (a cura di) *La valutazione degli aiuti alle imprese*, Il Mulino, Bologna.
- de Blasio G. e Menon C. (2011), “Local effects of manufacturing employment growth in Italy”, Banca d’Italia, mimeo.
- Decarolis F., Giorgiantonio C. e Giovanniello V. (2011), “L’affidamento dei lavori pubblici in Italia: un’analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato” in Banca d’Italia (2011).
- Decarolis F. e Palumbo G. (2011), “Gli scostamenti dei costi e dei tempi nei lavori pubblici, una visione d’insieme” in Banca d’Italia (2011).
- Di Giacinto V., Micucci G. e Montanaro P. (2011), “L’impatto macroeconomico delle infrastrutture: una rassegna della letteratura e un’analisi empirica per l’Italia” in Banca d’Italia (2011).
- Draghi M. (2010), “Intervento di apertura del Governatore della Banca d’Italia”, in Banca d’Italia (2010), pp. VII-X.
- Francesco M. e Romanelli M. (2010), “Health care in Italy: expenditure determinants and regional differentials”, in *Proceedings of the XXXVI International ORAHS Conference, Operations Research for Patient – Centered Health Care Delivery*, Franco Angeli.
- Franco D. (2010), *Documento di lavoro della Commissione europea: consultazione sulla futura strategia “UE2020*, Audizione del Capo del Servizio Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d’Italia, Camera dei Deputati, 23 febbraio 2010.
- Lozzi M. (2008), “L’assistenza ospedaliera in Italia”, *Questioni di economia e finanza*, n. 28, Banca d’Italia.
- Mancurti A. (2010), “Discussione”, in Banca d’Italia (2010), pp. 181-188.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2007), *Rapporto Annuale 2006 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, Roma.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2010a), *Obiettivi di servizio: stato di avanzamento per la verifica intermedia 2009*.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2010b), *Rapporto Annuale 2009 del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, Roma.
- Montanaro P. (2008), “I divari territoriali nella preparazione degli studenti italiani: evidenze dalle indagini nazionali e internazionali”, *Questioni di economia e finanza*, n. 14, Banca d’Italia.
- Rassu R. e Saporito G. (2009), “I servizi pubblici nel Mezzogiorno e il programma degli obiettivi di servizio”, in Banca d’Italia (2009), pp. 383-420.
- Schiavone A. (2008), “L’efficienza tecnica degli ospedali pubblici italiani”, *Questioni di economia e finanza*, n. 29, Banca d’Italia.

- Signorini P. E. (2009), “Il finanziamento e la realizzazione delle grandi infrastrutture in Italia: l’esperienza della Legge obiettivo del 2001”, in Macchiati A. e Napolitano G. (2009, a cura di). *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Il Mulino, Bologna.
- Staderini A. e Vadalà E. (2010), Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali, in Banca d’Italia (2010).
- Visco I. (2008), *Indagine conoscitiva sul disegno di legge “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione*, Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d’Italia, Ignazio Visco, 18 novembre 2008
- Visco I. (2011), *La governance economica europea: riforma e implicazioni*, Università dell’Aquila, http://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdir/visco_8_marzo_2011.pdf.

Figure e tavole

Figura 1. Spesa pubblica in conto capitale della PA.

Figura 2. Percentuale di edifici precariamente adattati a uso scolastico e in stato di disagio.

Figura 3. Dotazioni di infrastrutture nel Mezzogiorno.

Figura 4. Confronto tra misure di dotazione di infrastrutture.

Figura 5. Giudizi delle imprese sulla capacità progettuale delle Amministrazioni pubbliche.

Figura 6. Tempi tecnico-amministrativi per progettare e assegnare le opere di oltre 150 mila euro.

Figura 7. Indice di migrazione ospedaliera (fuga-attrazione).

Figura 8. Qualità percepita dell'assistenza ospedaliera.

Figura 9. Possibili cause della maggiore spesa ospedaliera nel Mezzogiorno.

Figura 10. I divari territoriali nei punteggi INVALSI, per grado scolastico e materia.

Figura 11. Durata dei procedimenti: confronto tra distretti.

Figura 12. Numero di abitanti nel civile per abitante: confronto tra distretti.

Figura 13. Trasporto pubblico locale: indicatori di gradimento del servizio.

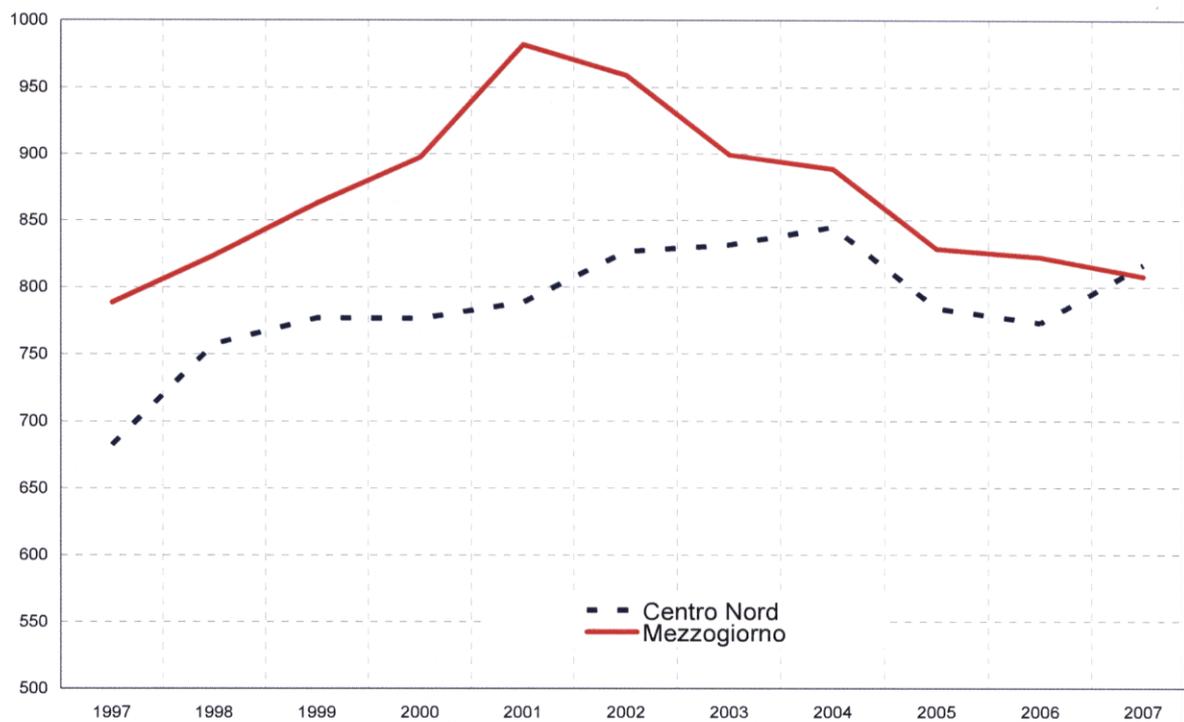
Figura 14. Il servizio di gestione dei rifiuti urbani: modalità di raccolta.

Tavola 1. Spesa in conto capitale.

Tavola 2. Obiettivi di servizio: indicatori e target della premialità.

Figura 1

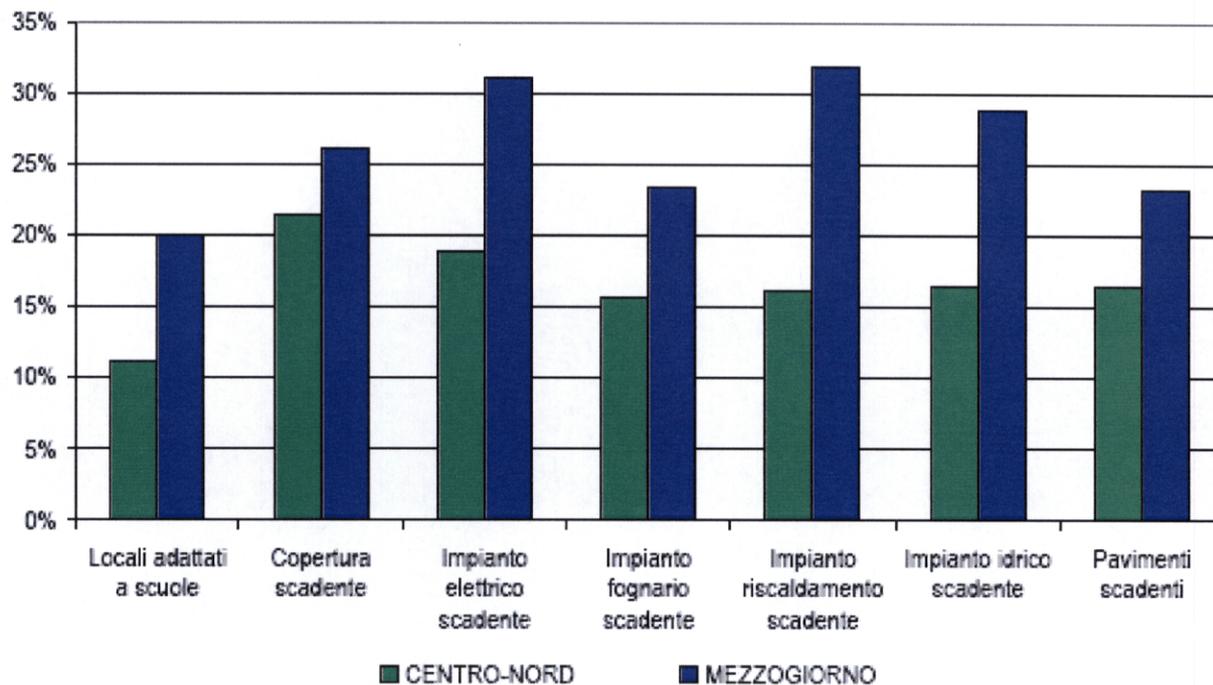
Spesa pubblica in conto capitale pro capite della PA
(euro costanti 2000; valori pro capite)



Fonte: Conti pubblici Territoriali.

Figura 2

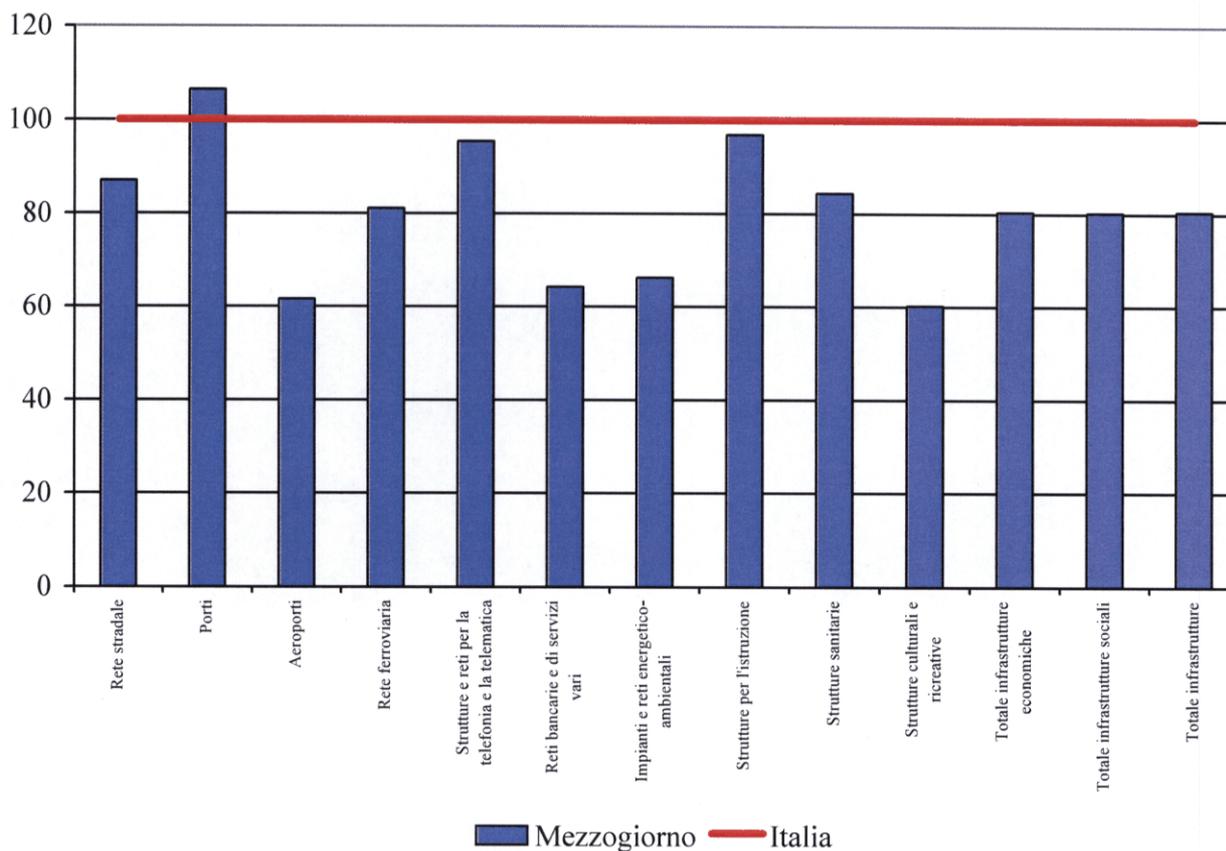
Percentuale di edifici precariamente adattati a uso scolastico e in stato di disagio
(punti percentuali; dati riferiti all'anno 2000)



Fonte: Ministero della Pubblica Istruzione.

Figura 3

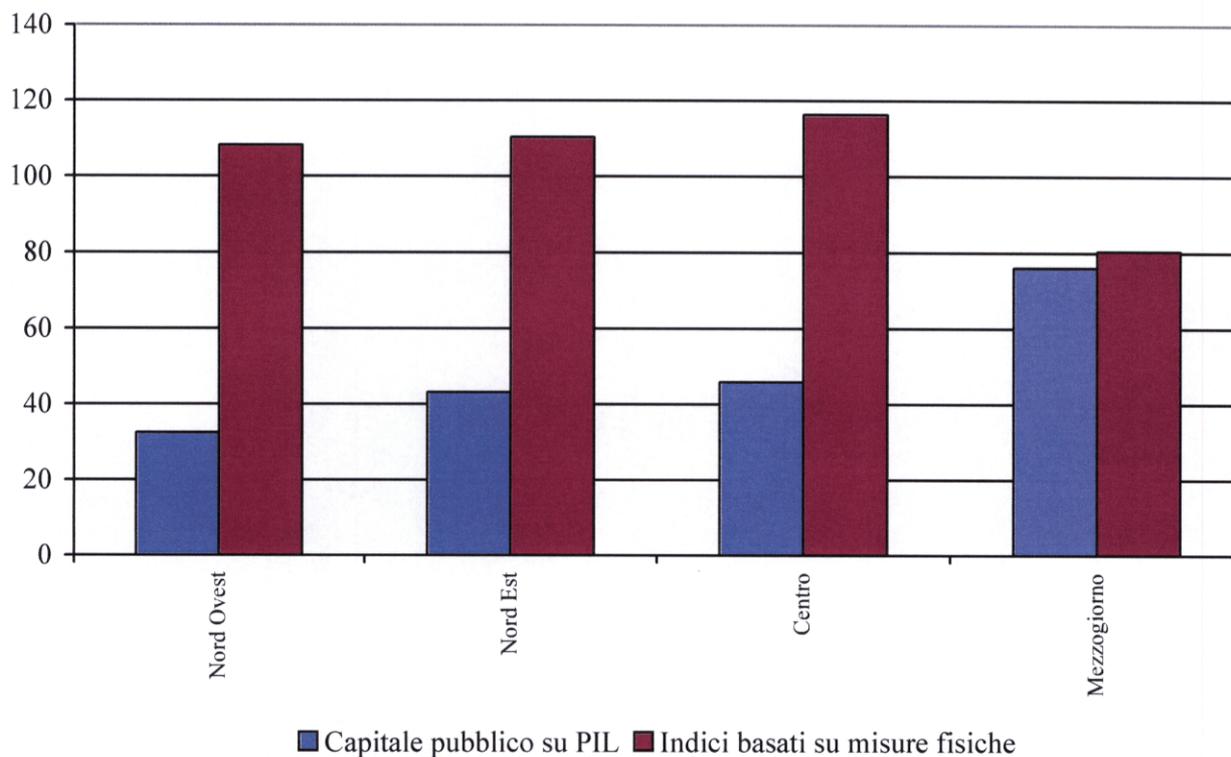
Dotazioni di infrastrutture nel Mezzogiorno
(numeri indice: Italia=100; dati relativi al 2009)



Fonte: Istituto Tagliacarne. — Per le infrastrutture di trasporto gli indicatori territoriali si utilizza come fattore di scala una media della popolazione, dell'occupazione e dell'ampiezza del territorio (che da solo pesa per il 50 per cento). Per le altre infrastrutture, si utilizza una media della popolazione e dell'ampiezza del territorio.

Figura 4

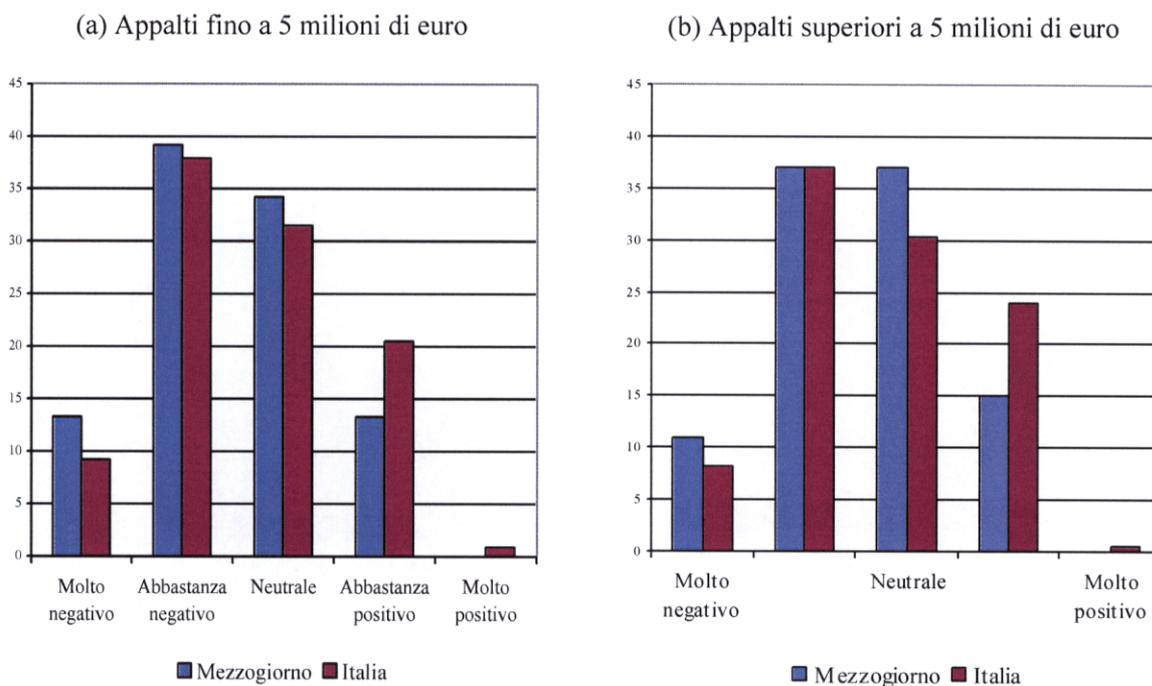
Confronto tra misure di dotazione di infrastrutture
(valori percentuali)



Fonte: Istituto Tagliacarne e Di Giacinto, Micucci e Montanaro (2009). Per i fattori di scala, si veda la nota alla figura 3.

Figura 5

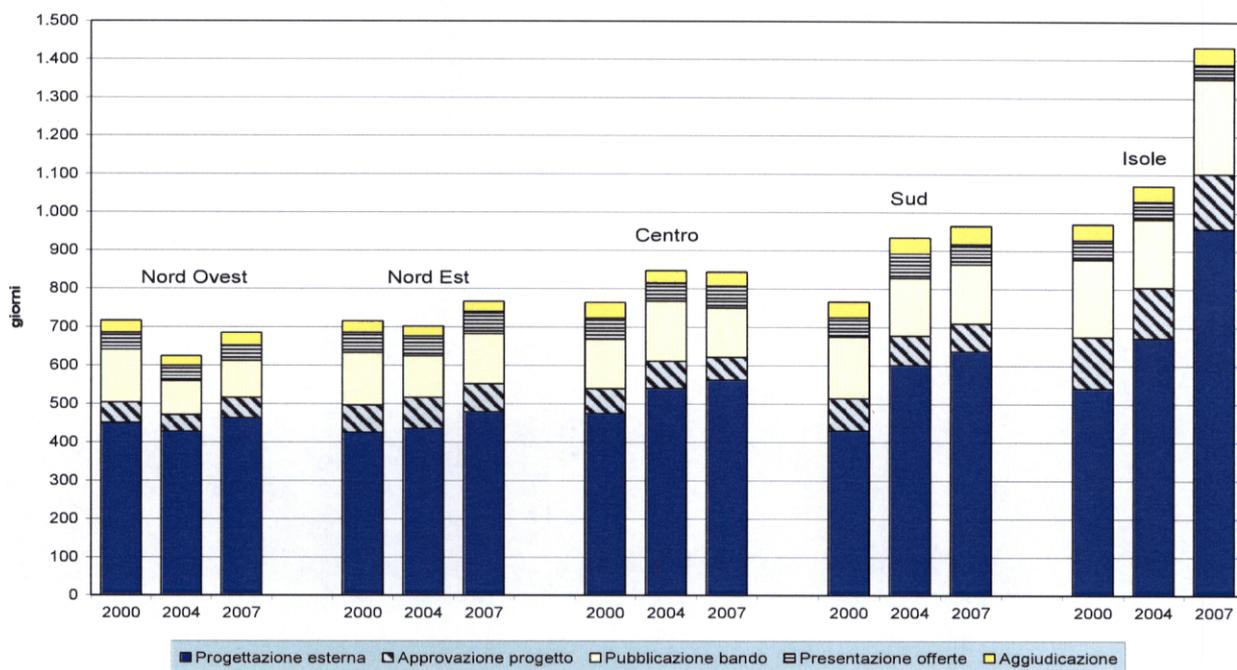
Giudizi delle imprese sulla capacità progettuale delle Amministrazioni pubbliche
(valori percentuali)



Fonte: Bentivogli, Casadio, Cullino (2009).

Figura 6

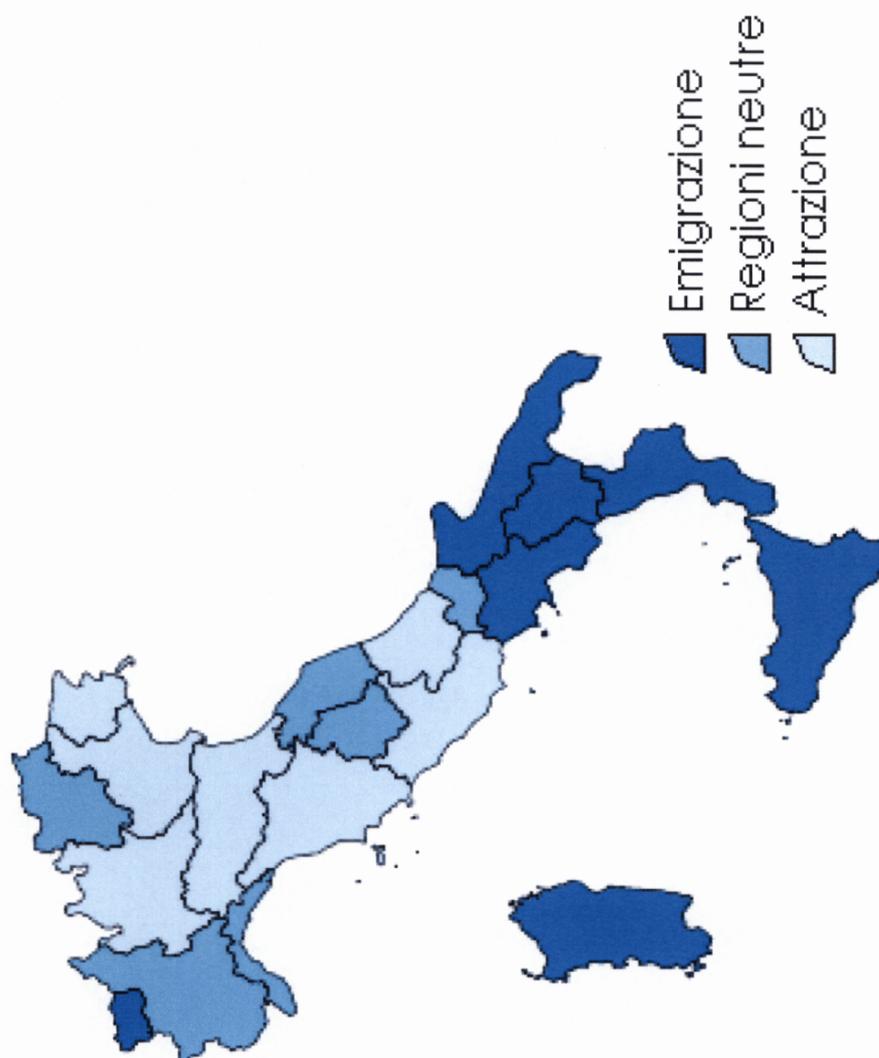
Tempi tecnico-amministrativi per progettare e assegnare le opere di oltre 150 mila euro
(numero di giorni)



Fonte: Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

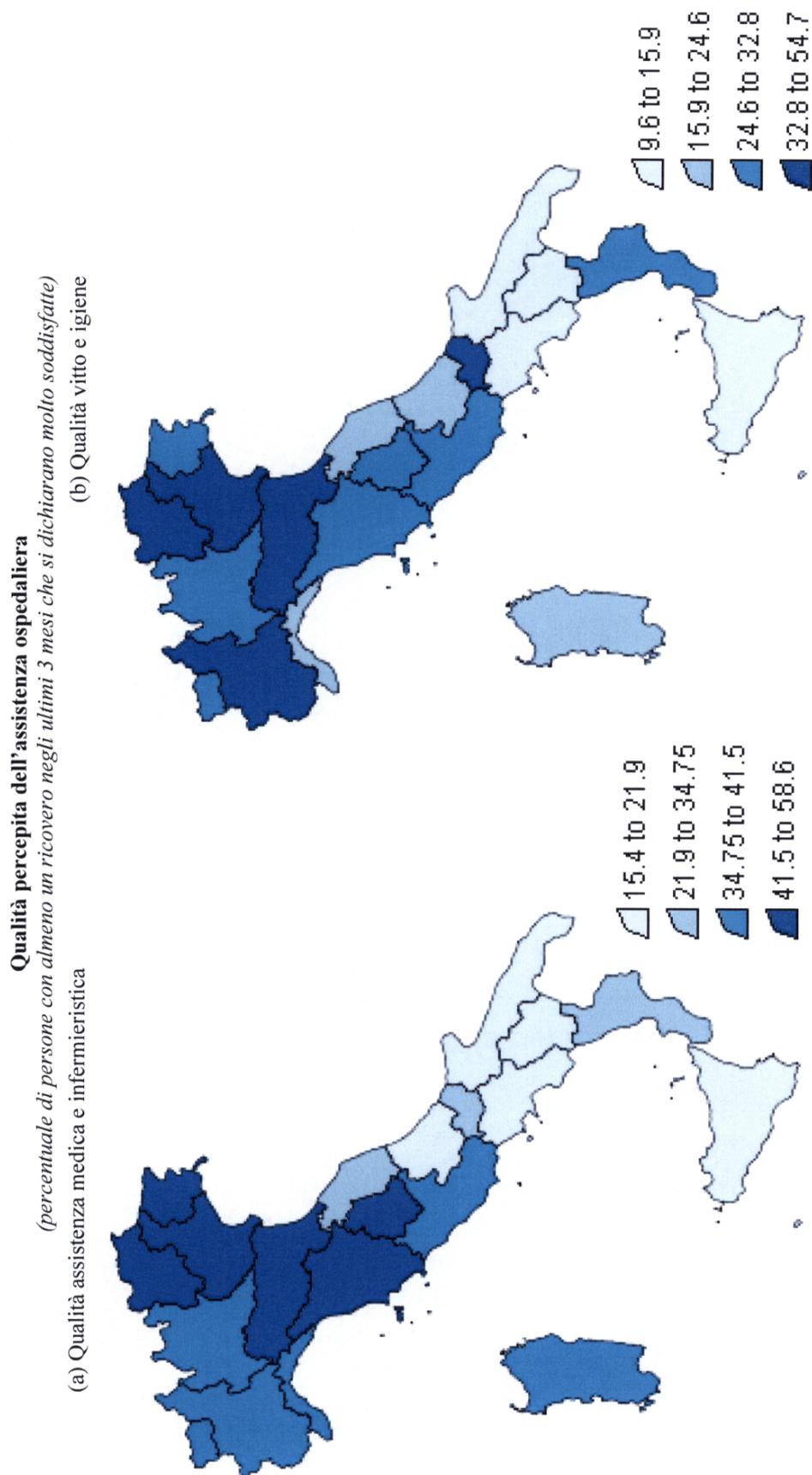
Figura 7

Indice di migrazione ospedaliera (fuga-attrazione)



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali, *Rapporto annuale sulle attività di ricovero ospedaliero*. Anno 2005.

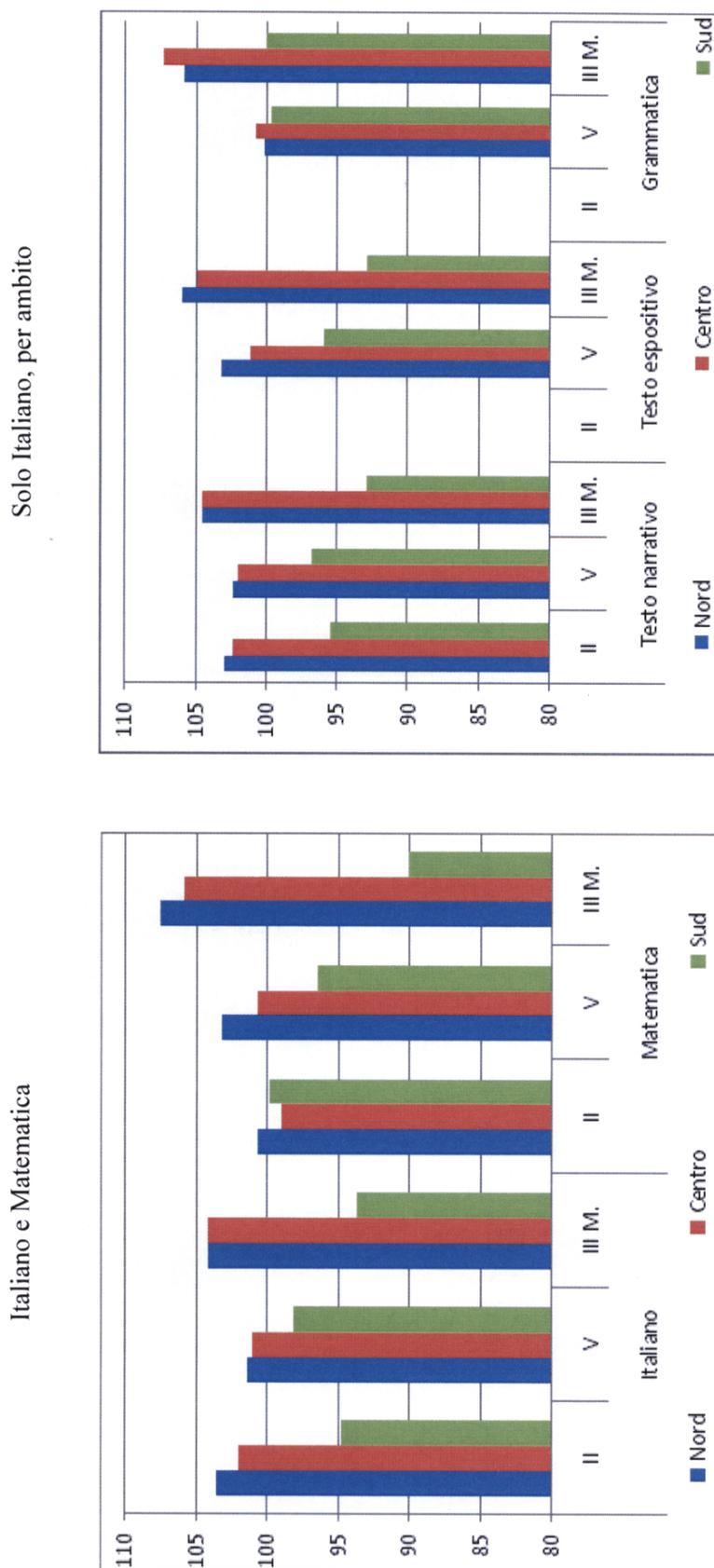
Figura 8



Fonte: Istat. La vita quotidiana nel 2007. Indagine multiscopo annuale sulle famiglie.

Figura 10

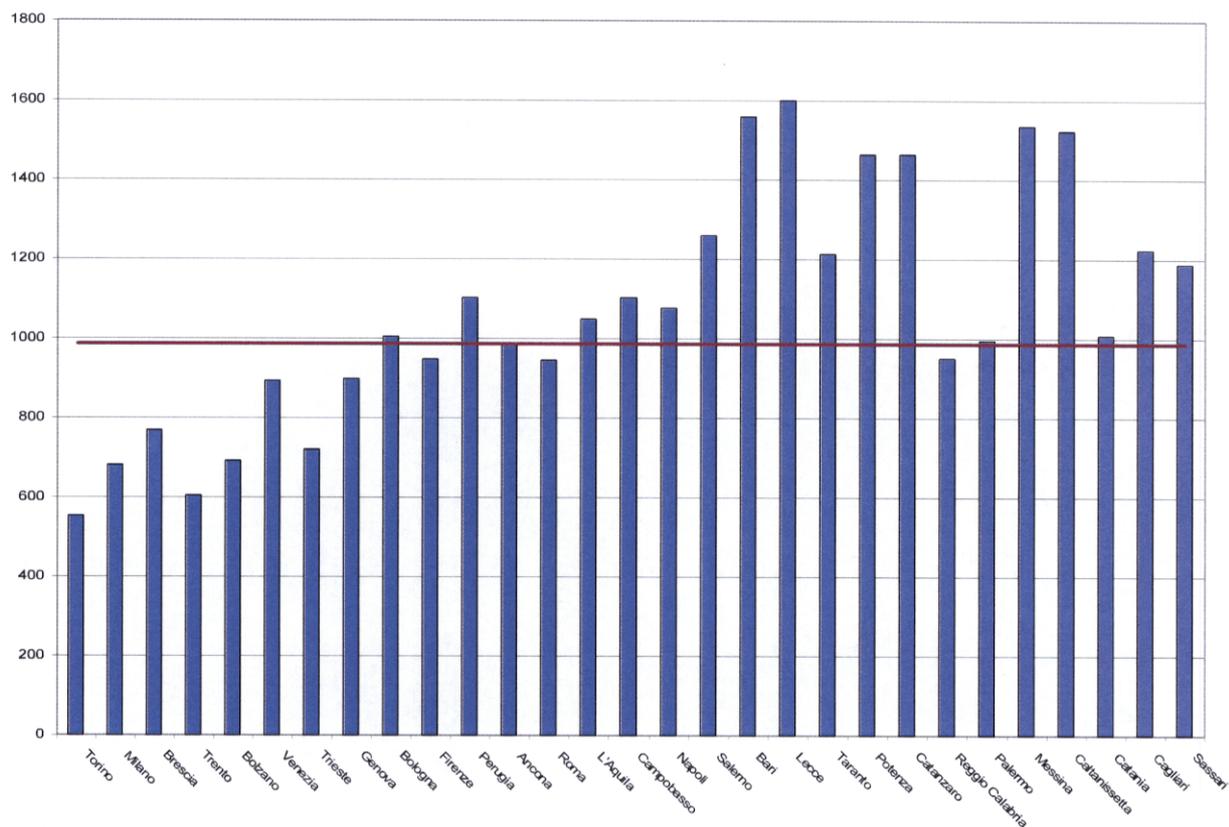
I divari territoriali nei punteggi INVALSI, per grado scolastico e materia
(numeri indici: Italia=100)



Fonte: elaborazioni su dati INVALSI. Anni scolastici 2007-08 e 2008-09.

Figura 11

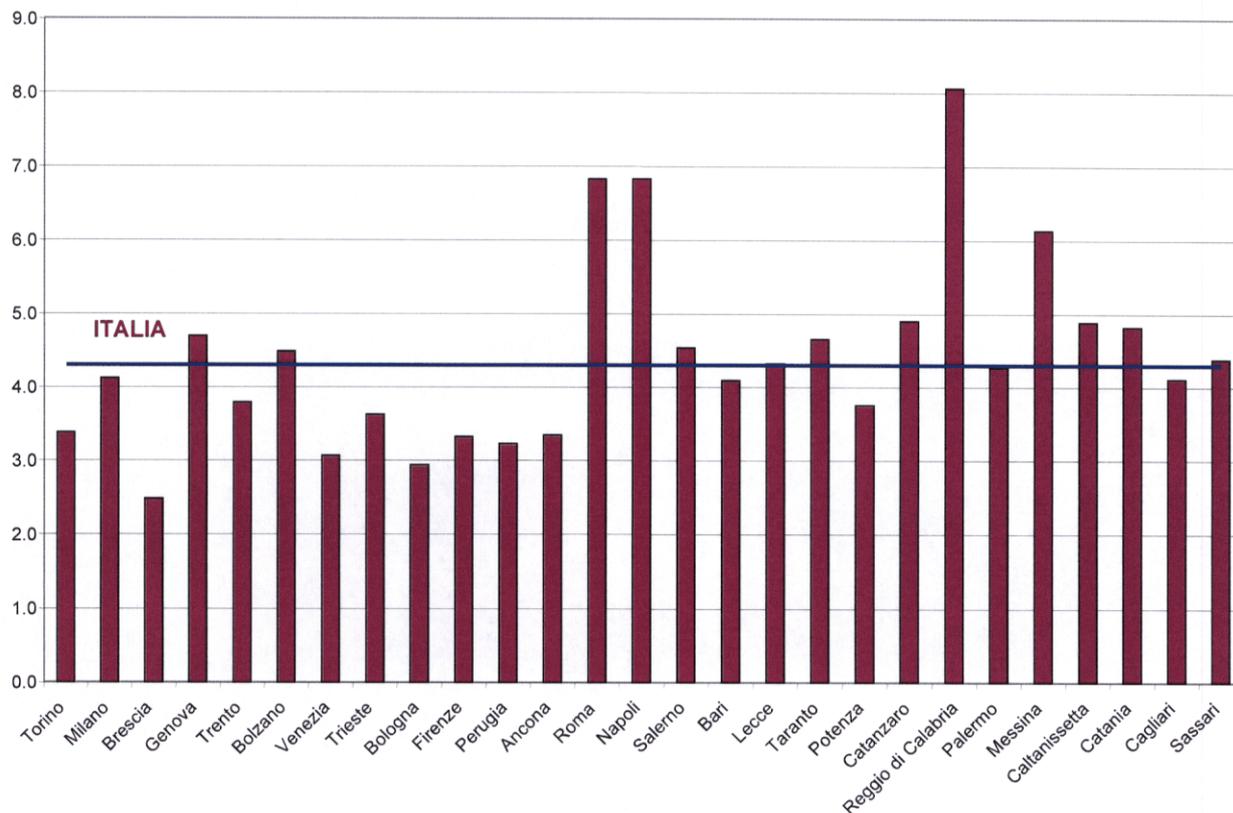
Durata dei procedimenti: confronto tra distretti
(giorni, cognizione ordinaria in primo grado nei tribunali, 2006)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia.

Figura 12

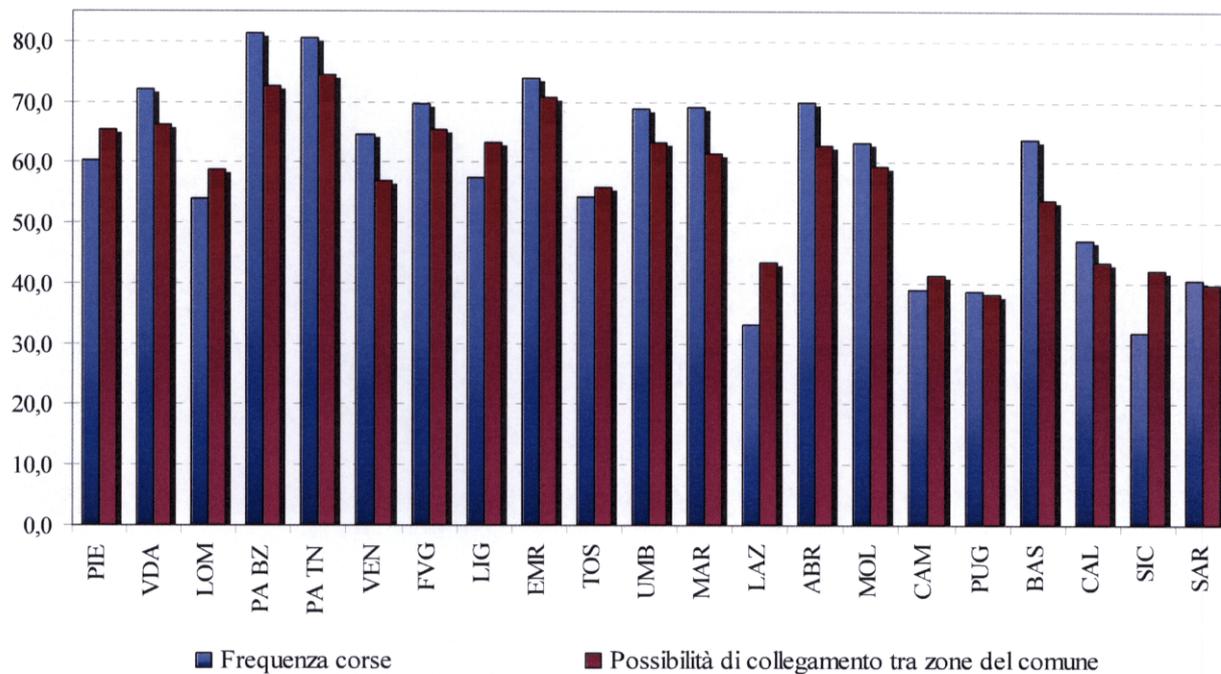
Numero di magistrati nel civile per abitante: confronto tra distretti
(magistrati per 100.000 abitanti, anno 2006)



Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia.

Figura 13

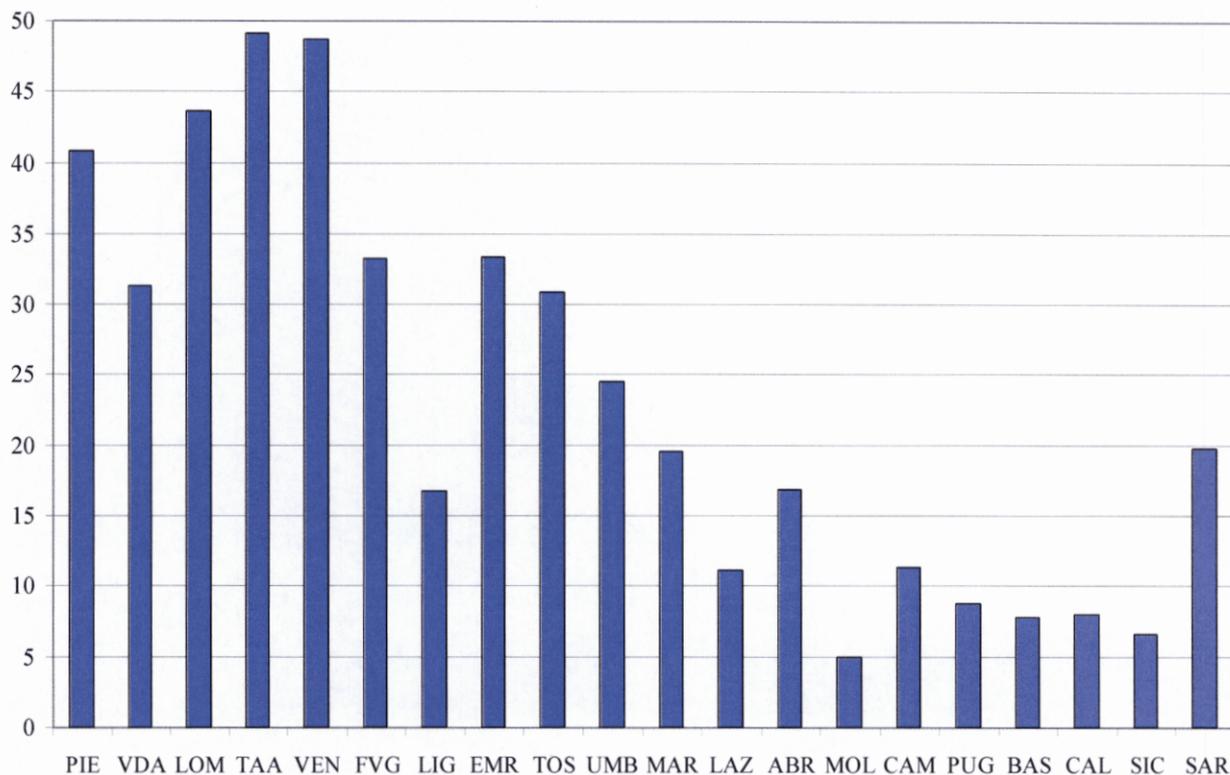
Trasporto pubblico locale: indicatori di gradimento del servizio
(quota persone soddisfatte su totale utenti)



Fonte: Bentivogli, Cullino e Del Colle (2008).

Figura 14

Il servizio di gestione dei rifiuti urbani: modalità di raccolta
(percentuale di raccolta differenziata sul totale)



Fonte: Chiades e Torrini (2008).

Tavola 1

Spesa in conto capitale⁽¹⁾
(valori medi anni 2005-07)

Area/Regione	Euro pro capite	In rapporto al PIL
RSO del Centro Nord	890	2,9
RSO del Mezzogiorno	1.001	5,7
RSS del Centro Nord	2.375	7,8
RSS del Mezzogiorno	1.159	6,5
Centro Nord	980	3,2
Mezzogiorno	1.052	6,0
Abruzzo	973	4,5
Molise	1.453	7,4
Campania	1.002	6,0
Puglia	728	4,3
Basilicata	1.605	8,7
Calabria	1.319	7,9
Sicilia	984	5,7
Sardegna	1.690	8,4
Italia	1.006	3,9

Fonte: Staderini e Vadalà (2010).

⁽¹⁾ La spesa in conto capitale comprende le seguenti voci del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche dell'Istat: Investimenti fissi lordi, Contributi agli investimenti a imprese e famiglie, Trasferimenti in conto capitale a imprese e famiglie.

Tavola 2

Obiettivi di servizio: indicatori e target della premialità
(milioni di euro)

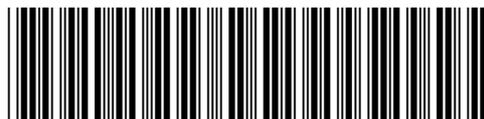
Obiettivo	Indicatori		Target ⁽¹⁾
Elevare le competenze degli studenti e le capacità di apprendimento della popolazione	S.01	Quota di giovani tra i 18 e i 24 anni, con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad attività formative	10
	S.02	Studenti quindicenni con un basso livello di competenza nella lettura	20
	S.03	Studenti quindicenni con un basso livello di competenza nella matematica	21
Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	S.04	Comuni con servizi per l'infanzia rispetto al totale	35
	S.05	Bambini fino ai tre anni che hanno usufruito di servizi per l'infanzia rispetto al totale	12
	S.06	Anziani in assistenza domiciliare integrata rispetto al totale	3,5
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani	S.07	Rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante all'anno	230
	S.08	Percentuale di raccolta differenziata	40
	S.09	Frazione umida trattata in impianti di compostaggio	20
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato	S.10	Acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione	75
	S.11	Abitanti serviti da impianti di depurazione delle acque reflue con trattamento secondario e terziario	70

Fonte: Delibera CIPE 82/2007.

⁽¹⁾ Valori percentuali; chilogrammi per l'indicatore S.07.

PAGINA BIANCA

€ 5,20



16STC0012790