

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 questa 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 accettata<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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