

“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