Commissione Bicamerale per l'attuazione del federalismo

Audizione, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali (atto n. 328)

Mercoledì 30 marzo 2011, ore 14

Prof. Gianfranco Viesti
Università degli Studi e CERPEM, Bari

1. Importanza degli interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali

Gli interventi speciali sono previsti dall'art. 119.V della Costituzione. Ma la loro importanza non è solo nel formale rispetto del dettato costituzionale.

Essi possono svolgere un ruolo fondamentale per il rilancio dell'economia italiana.
Le aree oggetto degli interventi speciali, prevalentemente ma non esclusivamente nel Sud del paese, sono caratterizzate da una ampia sottoutilizzazione delle risorse disponibili, in particolare umane. Tale situazione è frutto, in estrema sintesi, delle più difficili condizioni in cui operano le imprese e dal loro insufficiente sviluppo, quantitativo e qualitativo. Gli interventi speciali mirano a migliorare tali condizioni, favorendo così lo sviluppo delle imprese e il maggiore e migliore utilizzo delle risorse, in particolare umane. Attraverso questo processo si crea un forte beneficio all'intera economia nazionale. Più imprese, maggiore occupazione significano minore necessità di interventi sociali di sostegno, maggiore domanda (anche, molto, per le imprese delle aree non oggetto di intervento), maggior gettito fiscale e contributivo; possono determinare sviluppo delle esportazioni e dell'innovazione. E' bene ricordare anche che tali interventi determinano anche un immediato e cospicuo impatto diretto (ipotizzabile fra un quinto e un terzo del loro ammontare) sulle altre aree del paese (non oggetto di interventi) sotto forma di maggiori esportazioni interregionali di beni e servizi (cfr. WIIW-Ismeri).

Essi possono svolgere un ruolo fondamentale per un progresso verso le effettive pari opportunità per tutti i cittadini italiani. Vivendo in aree caratterizzate da un insufficiente sviluppo delle imprese e della domanda di lavoro, molti cittadini italiani, prevalentemente giovani a scolarizzazione medio-alta, non possono disporre di opportunità lavorative e professionali adeguate. Questa carenza di opportunità si ripercuote anche in fenomeni estremamente preoccupanti per l'intera collettività nazionale, quali tassi di natalità ai minimi in Europa e nel mondo anche in regioni in passato caratterizzate da natalità elevata. L'emigrazione non può essere l'unica risposta a questa carenza di opportunità: sia per le grandi dimensioni del fenomeno e la insufficiente possibilità di realizzazione lavorativa in altre aree del paese e del mondo (specie con l'attuale crisi economica), sia perché emigrazioni ancora più rilevanti di quelle attualmente in corso produrrebbero fenomeni economici involutivi nelle aree più deboli, con conseguenti maggiori necessità di interventi sociali di sostegno per garantire alla popolazione residua i diritti di cittadinanza.

Essi possono svolgere un ruolo fondamentale per garantire il successo dell'intero processo di decentramento, autonomia, responsabilità, di cui la legge 42 è parte importante. Solo lo sviluppo del reddito e dell'occupazione nelle aree più deboli del paese può garantire la progressiva riduzione di interventi perequativi. Solo il miglioramento delle dotazioni di infrastrutture materiali e immateriali può consentire, parallelamente ad una maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi, l'effettivo raggiungimento dei "costi standard". Sviluppo del reddito e dell'occupazione e miglioramento delle dotazioni infrastrutturali si rafforzano a vicenda, garantendo maggiore gettito fiscale locale, maggiore efficienza nei servizi, minore perequazione.

2. Gli interventi speciali in Italia

L'Italia è come noto caratterizzata da ampi divari di reddito fra le sue regioni; a tali divari di reddito corrispondono divari molto ampi nelle dotazioni di infrastrutture materiali e immateriali. A differenza di quanto avvenuto in quasi tutti i paesi OCSE negli ultimi 15 anni i divari di reddito non si sono allargati, anzi si sono, molto lievemente, ridotti; permangono però assai ampi. Anche i divari nelle dotazioni sono e permangono estremamente ampi; non si sono ridotti negli ultimi anni; lo testimoniano tutte le rilevazioni. Fra le più recenti rivestono particolare interesse quelle realizzate

dalla Fondazione Agnelli sulle infrastrutture scolastiche e da Banca Intesa-Fondazione CERM sulle infrastrutture sanitarie.

Nei primi 90 anni della sua storia l'Italia ha visto crescere sistematicamente e fortemente i propri squilibri interni. A partire dagli anni Cinquanta, per circa un ventennio, essi si sono significativamente ridotti. Ciò è stato connesso proprio all'attuazione di interventi speciali, all'epoca quelli della Cassa per il Mezzogiorno. L'azione della Cassa, fino alla sua opportuna soppressione nel 1992, è però divenuta con il tempo sempre meno efficace. Da allora gli interventi speciali sono condotti sia con le risorse e gli strumenti delle politiche di coesione europee, sia con interventi nazionali. A partire dal 1998 gli interventi speciali sono stati rivisti e riorganizzati in quanto a finalità e strumenti. Gli interventi nazionali sono stati razionalizzati nel 2002 con la creazione del Fondo Aree Sottoutilizzate (recentemente ridenominato Fondo per la coesione e lo sviluppo). Come in tutta Europa, gli interventi a valere sulle risorse europee sono programmati su base settennale, coerentemente con le Prospettive Finanziarie dell'Unione. Molto opportunamente in Italia vengono programmati già insieme fondi europei, cofinanziamento nazionale e fondi nazionale (come previsto anche dal decreto in discussione, all'art.4.2). E' attualmente vigente il Quadro Strategico Nazionale 2007-13, che copre l'intero territorio nazionale.

Questo insieme di interventi non è stato sinora in grado di ridurre gli squilibri nelle dotazioni di infrastrutture materiali e immateriali e nel reddito. Tale incapacità è dovuta a due grandi cause: in misura prioritaria alla mancata addizionalità degli interventi; in misura accessoria a problemi nella loro programmazione e realizzazione.

La mancata addizionalità degli interventi speciali è, sin dalla fine degli anni Novanta, certificata dai dati presentati nel Quadro Finanziario Unico predisposto dal Dipartimento per le politiche di coesione e sviluppo (prima presso il Ministero dell'Economia ora presso il Ministero dello Sviluppo Economico). Tali dati consentono di verificare che gli interventi "speciali" si sommano ad un livello "ordinario" che è nelle aree oggetto di intervento, ed in particolare nel Mezzogiorno, molto inferiore al resto del paese. Essi dunque più che sommarsi, sostituiscono mancati interventi ordinari. L'indicatore che meglio sintetizza questa realtà, e cioè la spesa pubblica in conto capitale del settore pubblico allargato procapite è infatti, a partire dall'inizio dello scorso decennio sistematicamente inferiore nel Mezzogiorno rispetto alla media nazionale. E' evidente che in tale situazione, per definizione, gli interventi "speciali" non possono indurre alcuna riduzione né negli squilibri di dotazione né in quelli di reddito. Conscio di questa realtà il Governo nazionale (a fine della legislatura 1996-2001, e poi nelle due successive) ha individuato un valore obiettivo (espresso in percentuale dei dati nazionali) tale da garantire questa addizionalità. E' stato così previsto che la quota di spesa pubblica in conto capitale ordinaria fosse pari nel Mezzogiorno al 30%; che le risorse FAS fossero destinate per l'85% al Sud. Data la allocazione dei fondi di coesione europei (definita da regole comunitarie) tali prescrizioni avrebbero fatto sì che al Mezzogiorno fosse destinato il 45% della spesa in conto capitale.

Tali obiettivi non sono mai stati raggiunti; anzi, a partire dal 2002 ci si è progressivamente e significativamente allontanati da tali obiettivi. Con l'attuale Legislatura il Governo ha abbandonato ogni obiettivo quantitativo. Per di più ha operato una fortissima riduzione delle risorse, già definite nel Quadro Strategico Nazionale. In particolare, 23,6 miliardi di euro del FAS nazionale sono stati spostati da spesa in conto capitale a spesa corrente. Le disponibilità per spesa in conto capitale nel Sud si sono complessivamente ridotte di 25,9 miliardi. Ciò comporterà una ulteriore riduzione degli interventi speciali nel Mezzogiorno nei prossimi anni stimabile in almeno il 20%, che si somma ad una fortissima riduzione degli investimenti pubblici ordinari (-18% stando alla Banca d'Italia nel 2010) in tutto il paese e in particolare nel Sud.

Queste politiche hanno sofferto anche di problemi qualitativi. Essi paiono simili a quelli riscontrabili per politiche ordinarie simili, anche in altre regioni; ma lo sono in misura più accentuata. Essi sono riconducibili principalmente ad una tempistica degli interventi (dalla programmazione alla realizzazione) estremamente lunga; ciò è causato da ritardi ed errori nella programmazione da parte di Ministeri e Regioni; da forti ritardi nelle progettazioni, appalti, realizzazioni specie da parte di Enti Locali e aziende pubbliche come ANAS e FS; dalle generali difficoltà del paese nelle realizzazione in particolare di opere pubbliche. Ciò è testimoniato da una velocità di spesa assai lenta delle risorse FAS e dall'utilizzo di cosiddetti "progetti coerenti" (specie per le grandi infrastrutture di trasporto) per i fondi europei.

3. Il decreto legislativo in discussione

E' in questo quadro che può essere letto il testo attualmente in discussione. Due sono gli ambiti principali di possibile valutazione, corrispondenti ai problemi appena enunciati: addizionalità, realizzazione.

Nel testo in discussione non figura alcuna misura programmatica degli interventi speciali, al di là della ripartizione 85-15 del Fondo per lo sviluppo e la coesione (art. 2.1.b). Sia consentito notare che tale circostanza appare assai singolare in confronto agli altri decreti attuativi della legge 42, opportunamente molto precisi nelle quantificazioni. Per quanto sinora argomentato appare evidente che, in mancanza di indicazioni programmatiche quantitative sulla dimensione degli interventi speciali, il decreto in discussione rischia di essere complessivamente inefficace, restando inattuato quanto previsto circa l'aggiuntività, all'art.2.1.c. Ciò, a maggior ragione, richiamando quanto detto in apertura sul nesso fra decentramento, autonomia e responsabilità delle politiche pubbliche, costi e fabbisogni standard e livelli di reddito.

Questa assenza, non fornisce nessuna garanzia circa l'effettiva addizionalità, e in generale sull'effettiva realizzazione degli interventi speciali, e dunque sul completamento del generale processo di cui è parte la legge 42 in un suo fondamentale aspetto. Per di più, con la fortissima riduzione operata sui fondi FAS e con le rilevanti incertezze circa dimensione e caratteristiche delle politiche di coesione comunitarie 2014-2021, la mancata indicazione di obiettivi quantitativi rischia di certificare la progressiva, sostanziale, sparizione degli interventi speciali nel nostro paese, soprattutto alla luce di quanto previsto all'art. 5.1. Dato che i vincoli di bilancio – anche alla luce delle decisioni in itinere in sede comunitaria – saranno a lungo stringenti, l'"adeguatezza" delle risorse prevista dallo stesso comma appare un criterio troppo vago.

Per ovviare a ciò, può essere richiamata come via principale l'esperienza 1998-2008, da parte di Governi di diverso colore politico, nel fissare una ripartizione programmatica (30% Mezzogiorno, 70% CentroNord) della spesa complessiva ordinaria in conto capitale del settore pubblico allargato; e nel fissare un obiettivo finale programmatico (45% Mezzogiorno, 55% CentroNord) della spesa pubblica totale in conto capitale, entrambi da sottoporre a verifica annuale da parte del Parlamento. Alternativamente può essere fissata una dimensione degli interventi speciali in termini di quota di PIL: essa ha il vantaggio rispetto alla precedente di essere indipendente dall'ammontare della spesa in conto capitale nazionale; ma lo svantaggio di non considerare l'ammontare della spesa ordinaria.

Il testo in discussione opportunamente prevede l'intesa in sede di Conferenza Unificata per la riprogrammazione del Fondo (art. 5.2), ma non prevede l'intesa per l'aggiornamento dell'articolazione annuale, che parrebbe opportuna. Altresì non è chiaro cosa accade (in termini di sanzioni/garanzie) cosa accade se, contrariamente a quanto stabilito dall'art. 5.2 si provvede (come avvenuto nel 2008-10) alla riduzione della dotazione complessiva del Fondo.

Quanto alle problematica di efficienza ed efficacia degli interventi sono formulabili alcune osservazioni.

In primo luogo, il testo produce un accentramento delle procedure decisionali presso il Governo nazionale, non prevedendo ad esempio all'art.4 – come invece accade ora – l'articolazione del Fondo in programmi regionali e nazionali. Tale accentramento appare assai sorprendente in un decreto attuativo di una legge di decentramento

In secondo luogo, in presenza di un Ministro delegato, la concertazione interministeriale appare singolare. Esso può sostanzialmente agire solo d'intesa con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, intesa richiesta per ogni passo attuativo (artt. 3.1, 3.2, 3.3, 5.3, 5.4, 6.1).

In terzo luogo, pare assai positivo ed opportuno quanto previsto all'art. 2.1.d circa la "condizionalità" dei fondi ad un sistema di indicatori di risultato, di valutazione, di previsione di riserve premiali e meccanismi sanzionatori, principio che poi si sostanzia in quanto previsto all'art. 5.3.c, e attraverso la stipula del "contratto istituzionale di sviluppo" previsto all'art. 6. All'art. 6.6 viene previsto anche l'esercizio del potere sostitutivo. Lascia però perplessi la circostanza che tale contratto venga stabilito solo con le Regioni e le amministrazioni interessate, e preveda sanzioni per queste ultime. L'esperienza recente mostra ritardi ed inadempimenti sensibili anche da parte dei "Ministeri competenti", nei confronti dei quali non parrebbe si applichino simili procedure o comunque meccanismi sanzionatori, o di commissariamento. L'efficacia delle condizionalità in questo senso potrebbe essere significativamente ridotta.

Riferimenti:

Applica, Ismeri, Wiiw (2010), *Synthesis report of the ex-post evaluation of the cohesion policy programmes financed by ERDF in Objective 1 and 2 regions*, Bruxelles;
Fondazione Giovanni Agnelli (2010), *Rapporto sulla scuola in Italia 2010***,** Laterza Roma-Bari**;**
Intesa Sanpaolo-Fondazione CERM (2010), *Il mondo della salute fra governance federale e fabbisogni infrastrutturali*;
Ministero dello Sviluppo Economico-DPS, *Rapporto Annuale*, vari anni, Roma;
Ocse (2009), *Regions at a glance*, Parigi;
Viesti G. (2009), *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Laterza, Roma-Bari;
Viesti G., Prota F., (2011), *Ecco dove sono finiti i fondi FAS*, www.nelmerito.it, 27 gennaio;