

SVIMEZ. Dibattito sul "Rapporto 2004 sull'economia del Mezzogiorno"

Considerazioni preliminari di Massimo Annesi, Presidente SVIMEZ

Roma, 15 luglio 2004

Al "Rapporto sull'economia del Mezzogiorno" – che conserva la sua tradizionale struttura – abbiamo ritenuto quest'anno di anteporre, in sede di "linee introduttive", una sintetica riflessione sulla situazione attuale e sulle prospettive del Mezzogiorno, grande "macro-regione" *debole* dell'Italia.

A tale riflessione siamo stati indotti non solo e non tanto dal permanere del "divario" e dal rischio che per il conseguimento dell'obiettivo della sua riduzione può derivare dalla contrapposizione di una "questione settentrionale", ma dalle prospettive, non certo favorevoli, che le nuove dimensioni dell'Unione Europea determinano per un'azione dei pubblici poteri volta, coerentemente, allo "sviluppo meridionale" e alla "coesione nazionale".

I termini salienti di tale riflessione, presenti nelle "linee introduttive" al Rapporto, per quanto concerne il profilo istituzionale possono essere sintetizzati come segue.

1. - Ad oltre dieci anni dalla cessazione, *ope-legis*, dell'intervento "speciale" per il Mezzogiorno, sancito dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488 e dal d.lgs. 3 aprile 1993, n. 96 – che disposero il "trasferimento" alle Amministrazioni ordinarie delle competenze in cui quell'intervento si articolava – una serena valutazione dell'esperienza compiuta con il "Sistema di interventi ordinari nelle aree depresse" (così venne definito) induce ad affermare che essa ha confermato la validità della concezione che fu proprio alla base della ideazione e della costruzione, a livello normativo, dell'intervento "speciale", correntemente indicato come intervento "*straordinario*".

Tale concezione può sintetizzarsi nell'affermazione che un'azione dei pubblici poteri finalizzata allo sviluppo della macro-regione Mezzogiorno ed alla "coesione", in

tanto può dare i risultati voluti, in quanto possa fare affidamento su un assetto istituzionale diversificato rispetto a quello ordinario e su un diverso modo di operare della pubblica Amministrazione, ed in quanto possa contare sulla disponibilità, *certa* e garantita nel tempo, delle risorse preventivate.

E' proprio alla carenza di quelle condizioni che, a ben guardare, devono essere attribuiti i non rilevanti risultati della azione pubblica per il Mezzogiorno nell'ultimo decennio. Ciò, malgrado che il permanere del problema dello sviluppo meridionale, nelle sue varie manifestazioni, sia stato costantemente oggetto di considerazione nei programmi governativi ed abbia ottenuto molteplici riconoscimenti a livello parlamentare e nella produzione normativa.

Numerose sono state le disposizioni di legge in materia di incentivazione per le nuove iniziative produttive da realizzare nei territori meridionali: dai contributi a fondo perduto, al credito di imposta, ed alle variegata misure in materia di "contrattazione programmata" (dai contratti d'area ai patti territoriali). Numerose, altresì, le disposizioni di legge che si danno carico di riservare un trattamento preferenziale, nella erogazione della spesa pubblica, agli interventi nelle Regioni meridionali.

Aggiungasi che la problematica meridionale e gli interventi da attuare in tali regioni devono anche essere tenute presenti tra i contenuti del "Documento di programmazione economico-finanziaria" (DPEF) quali delineati dall'art. 2 della legge 25 giugno 1999, n. 280 che, a tal fine, ha modificato l'art. 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468. In base a tali disposizioni il DPEF deve indicare i parametri economici essenziali utilizzati e le previsioni tendenziali, per grandi comparti, dei flussi di entrata e di spesa del settore statale e del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni basate sulla legislazione vigente, ivi compreso il "flusso di risorse destinate allo sviluppo del Mezzogiorno", con l'indicazione dei fondi nazionali addizionali e, per la parte discrezionale della spesa, sull'invarianza dei servizi e delle prestazioni offerte.

Nel "Documento di programmazione economico-finanziaria" è inoltre inserito – per effetto di quanto disposto dall'art. 13 della legge 1° agosto 2002, n. 166 – un programma – predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le Regioni o Province autonome interessate, previo parere del CIPE e previa intesa con la Conferenza unificata – con il quale il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, individua le infrastrutture pubbliche e

private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale "da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, con l'indicazione dei relativi stanziamenti."

Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici – hanno successivamente precisato la legge 24 dicembre 2001, n. 443 e legge 1° agosto 2002, n. 166 - il Governo procede secondo finalità di "*riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale*".

2. – Questa consapevolezza – manifestata a livello di programmi governativi e di indirizzi normativi – della esigenza di una costante azione dei pubblici poteri in funzione dello sviluppo delle Regioni meridionali non si è peraltro tradotta, se non in misura assai modesta, in termini di diminuzione del "divario" tra la macro-regione Mezzogiorno e le più avanzate Regioni del Centro-Nord.

Il "sistema di interventi ordinari" che si intese sostituire al sistema dell'intervento *straordinario*, soppresso con il d.lgs. 3 aprile 1993, n. 96, si è quindi rilevato inadeguato per far fronte al problema dello "sviluppo meridionale" e della "coesione nazionale". Troppo forte è stato, in particolare, il divario che si è registrato tra enunciazioni programmatiche e realtà attuative.

Tale divario va essenzialmente ricondotto all'assenza, a livello istituzionale, di meccanismi di garanzia e di controllo sulla effettiva disponibilità delle risorse destinate alla attuazione degli interventi dei pubblici poteri previsti a livello programmatico, o comunque coerenti con gli indirizzi della normativa. Quei meccanismi di garanzia e di controllo – si aggiunge – che costituirono il punto di forza dell'ordinamento dell'intervento *straordinario*, e che determinarono le ragioni del successo della azione svolta nella iniziale fase di esistenza della Cassa per il Mezzogiorno.

Ciò non significa – è appena il caso di precisarlo – che, nel delineare le innovazioni da introdurre nel nostro ordinamento in funzione di una coerente azione pubblica di sviluppo e di "coesione", possa ipotizzarsi oggi una reintroduzione, in forma esplicita o surrettizia, di un ordinamento e di una struttura organizzativa analoga a quella del cessato "intervento straordinario". Lo precluderebbe, a tacer d'altro, l'attuale ordinamento costituzionale e la sua connotazione – quanto meno a livello tendenziale – in senso federalista.

Ma sembra indubbio che l'attuale ordinamento – proprio perché caratterizzato in senso tendenzialmente federalista e quindi permeato del principio di solidarietà – non precluda che – nel quadro di un disegno preordinato ad una coerente azione finalizzata allo sviluppo delle regioni *deboli* ed alla "coesione" – siano adottati a livello istituzionale quei meccanismi di garanzia e di controllo che costituiscono i punti di forza di quell'esperimento di "intervento straordinario", e che siano in grado di assicurare sia una coerente programmazione dell'azione pubblica volta allo "sviluppo" ed alla "coesione", sia la certezza sulle disponibilità finanziarie occorrenti all'attuazione degli interventi programmati.

3. – In questa prospettiva la prima misura che appare opportuno adottare è quella di un riordino del CIPE – oggi intasato da funzioni di programmazione, di indirizzo, di controllo e perfino di amministrazione attiva – demandando ad un apposito organo, da costituire nel suo seno, le competenze in materia di "sviluppo" e di "coesione". Si tratterebbe di ripetere, meglio finalizzandola e razionalizzandola, una esperienza in questo senso analoga a quella a suo tempo compiuta con la istituzione del "Comitato per il coordinamento della politica industriale" (CIPI), cui furono devolute tutte le funzioni attribuite dalla legge al CIPE in materia di politica industriale.

Il nuovo organo dovrebbe essere investito di tutte le competenze volte a consentire di determinare e coordinare – assicurando gli opportuni raccordi con la "Conferenza permanente dei Presidenti delle Regioni" – *obiettivi, strumenti e risorse* per:

- politiche per la *produttività del territorio* (infrastrutture e reti), obiettivo rispetto al quale anche talune "grandi opere" potrebbero determinare effetti strutturali e più equilibrate dotazioni ed opportunità nel Mezzogiorno e nell'intero Paese;

- politiche per la *produttività delle imprese* (incentivi e politiche per l'*industria*, per il *turismo*, per i 'servizi alle imprese') nella misura ancora oggi necessaria, tenendo sempre presente quel che in materia di incentivi fanno gli altri Paesi con cui ci confrontiamo, e delle *certezze* di cui hanno bisogno gli investitori;

- politiche per la *produttività del lavoro*, per il *welfare* e per la *coesione sociale*, con un occhio attento agli effetti del federalismo fiscale, a partire dalle risorse essenziali per l'efficienza e la qualità nell'intero Paese del 'Sistema Sanitario Nazionale'.

Ciò al fine di garantire che per il Mezzogiorno, e per la *coesione* in Italia, si faccia una equilibrata politica che tenga costantemente presente il problema della qualità del *territorio* e quello della consistenza e qualità delle *imprese* delle Regioni svantaggiate.

In questo contesto, competerebbe all'indicata struttura del CIPE di esaminare lo schema di "Documento di programmazione economico-finanziaria" e di esprimere un parere vincolante sull'entità delle risorse destinate agli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno e per la *coesione*.

Spetterebbe inoltre al nuovo organo:

a) controllare *ex ante* e verificare *ex post* la coerenza delle decisioni pubbliche, centrali ma anche delle Regioni, rispetto alla *coesione*;

b) fissare gli obiettivi quantitativi per le aree *deboli* e determinare i "differenziali territoriali" da far rispettare dai soggetti titolari della spesa ;

c) controllare che la politica economica nazionale sia prioritariamente finalizzata alla *coesione*, e che i processi di investimenti pubblici siano localizzati tenendo correttamente conto dei livelli di attuale *benessere/malessere* delle Regioni.

La struttura del CIPE di nuova istituzione si avvarrebbe, ovviamente, per lo svolgimento della sua attività e per l'esercizio delle competenze ad essa demandate, del "Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione", che ha assai bene operato nello svolgimento del suo ruolo istituzionale.

4. - Il controllo sulla azione pubblica per lo "sviluppo" e per la "coesione", specie sotto il profilo della certezza della disponibilità delle risorse a tal fine riservate, e sull'attuazione degli interventi relativi, dovrebbe essere demandato – in analogia a quanto a suo tempo previsto dall'ordinamento dell'intervento straordinario (art. 2 della legge 2 maggio 1976, n. 183) – ad un apposito organo del Parlamento.

Sulla base della positiva esperienza compiuta in quel contesto, potrebbe essere prevista la costituzione, sulla base di una specifica disposizione di legge, di una "Commissione parlamentare permanente". Alla Commissione, composta da senatori e da deputati nominati in rappresentanza proporzionale dei vari Gruppi parlamentari, dovrebbero essere attribuiti i poteri di controllo sulla programmazione – ivi comprese le previsioni contenute nel "Documento di programmazione economico-finanziaria" in

ordine alla politica di sviluppo e di “coesione” – e sull'attuazione delle scelte programmatiche. Alla Commissione bicamerale – che dovrebbe altresì esprimere parere sui provvedimenti legislativi all'esame del Parlamento in ordine alla loro coerenza con gli obiettivi di sviluppo e di “coesione” – dovrebbe inoltre essere riconosciuto il potere di richiedere agli organi governativi dati ed elementi sull'attuazione dei programmi e dei progetti di competenza di singole Amministrazioni.

- * - * - * -

Sono pienamente consapevole che il quadro che ho sommariamente delineato – al solo scopo di mettere in rilievo l'esigenza di un'azione coordinata dei pubblici poteri per la "coesione" – fa sorgere interrogativi, e possa destare perplessità. Ciò sia in ordine alla realistica possibilità di tradurlo in atti normativi ed in sistematiche modalità di azione dei pubblici poteri, sia in ordine alla possibilità di salvaguardare gli equilibri delle forze politiche, tendenzialmente portate a gestire la cosa pubblica con criteri settoriali.

Sono altresì consapevole del rischio che, sulla base delle mie parole, possa essere addebitato alla SVIMEZ uno sconfinamento dal campo suo proprio, di analisi e di ricerca.

Ma poiché è vanto della SVIMEZ di aver costantemente operato, per quasi 60 anni, al servizio delle istituzioni, con autonomia di giudizio ma con doverosa lealtà ed imparzialità, confido che le ipotesi riformatrici prospettate siano colte nel loro unico significato: la volontà di rendere un servizio al Mezzogiorno e, con esso, al Paese intero.