

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GIANCARLO GIORGETTI**

**La seduta comincia alle 14,25.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

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

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione di rappresentanti  
della SVIMEZ.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'utilizzo delle risorse dei fondi strutturali comunitari relative al periodo 1994-1999, l'audizione di rappresentanti della SVIMEZ.

Ringrazio il vicepresidente della SVIMEZ, il dottor Nino Novacco, ed il direttore della SVIMEZ, dottor Riccardo Padovani, per aver voluto aderire al nostro invito a partecipare all'odierna audizione; ricordo che hanno trasmesso alla Commissione, ad integrazione del loro intervento, della documentazione che è a di-

sposizione di tutti i colleghi. Do, quindi, la parola ai nostri ospiti per una relazione introduttiva.

NINO NOVACCO, *Vicepresidente della SVIMEZ.* A nome della SVIMEZ ringrazio per l'invito che ci è stato rivolto di correre all'esame di questioni aventi rilevante importanza per il Mezzogiorno, grande area debole di un paese ancor oggi «dualista», quale esso era già nell'Europa a 6, ed ora — in cui condivide con la Germania questa caratteristica — lo è nell'Unione europea a 15.

Il breve preavviso che ha preceduto l'odierna audizione ha impedito al presidente della nostra associazione, avvocato Massimo Annesi, di potersi liberare da un precedente impegno professionale; e di ciò egli si scusa con voi. Attraverso di me la SVIMEZ si scusa invece per non aver potuto predisporre dei documenti ad *hoc* da offrire alla vostra attenzione. Riservandoci di fornire qui o di trasmettere poi eventuali elementi che dovessero manifestarsi utili, ci permettiamo ora di esporre alcune riflessioni.

Il dottor Riccardo Padovani, direttore della SVIMEZ, esimerà alcune considerazioni sull'utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali comunitari destinati alle aree dell'Obiettivo 1, nonché qualche commento in ordine alla reale incidenza macroeconomica di tali interventi sull'economia del Mezzogiorno, quale risulta storicamente riferibile al periodo di utilizzo delle risorse di cui ci si occupa.

Successivamente, mi propongo di intervenire io stesso con brevi commenti, anche per concorrere a valutare le prospettive future della politica regionale europea, e le condizioni e gli strumenti capaci di favorire la « coesione », anche nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea da 15 a 25 Stati membri, e più.

**RICCARDO PADOVANI, Direttore della SVIMEZ.** Le precedenti audizioni, avvenute nell'ambito di questa indagine conoscitiva della Commissione bilancio della Camera dei deputati — e, in particolare, la ricca documentazione posta a disposizione del rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze — hanno offerto un quadro sostanzialmente esaustivo sull'utilizzo complessivo delle risorse dei Fondi strutturali 1994-99 e sul grado di avanzamento dei vari obiettivi e programmi.

Su tale punto, mi limiterò quindi ad alcune rapide considerazioni, per poi dedicare la parte centrale del mio breve intervento ad una valutazione, sia pur indiretta, del contributo del QCS 1994-99 alla dinamica dell'economia meridionale nella fase fino al 2001, anno conclusivo del ciclo di programmazione, in termini di esecuzione dei pagamenti. Questi ultimi sono iniziati, in realtà, dal 1996 e nel caso di taluni settori di intervento hanno avuto dei veri e propri salti da un anno all'altro con le riprogrammazioni automatiche e l'*overbooking*. Ciò ha riguardato, in particolare, gran parte dei fondi per le infrastrutture, utilizzati, al 60 per cento nel 2000 e arrivati al 100 per cento l'anno dopo, grazie soprattutto a progetti sponda.

Mi sembra che vi sia una sostanziale convergenza di giudizi circa la rilevanza dei risultati conseguiti da 1 punto di vista « quantitativo », ossia in termini di capacità di spesa, grazie soprattutto all'accelerazione realizzata nella seconda parte del periodo di programmazione, dopo il 1996. Assai meno favorevole risulta, invece, in generale il giudizio sulla « qualità » dell'attività di programmazione. A tale riguardo, e con riferimento specifico al Quadro comunitario di sostegno, e quindi all'Obiettivo 1, non si può non riscontrare

come la mancanza di una strategia coerente ed integrata di sviluppo ed un numero altissimo di azioni e misure, abbiano condotto ad una assai rilevante dispersione di risorse. La mancanza di una strategia coerente è dovuta ai meccanismi di accelerazione della spesa, ma in qualche modo è anche insita nella impostazione di base che è venuta poi modificandosi perché oggetto di una maggiore riflessione a partire dal 1998. Comunque, gli effetti mancati in termini di moltiplicatore delle attività private non sono stati limitati, anche se a nostro giudizio il Quadro comunitario un ruolo lo ha avuto: il sostegno alla debole spesa pubblica di quel periodo.

Il punto di maggiore debolezza del passato ciclo di programmazione ha senz'altro riguardato il settore delle infrastrutture economiche, dove all'aspetto, giustamente enfatizzato, della riduzione della quota relativa di risorse (dal 40 per cento del QCS 1989-93 al 35 per cento del QCS 1994-99) si sono aggiunti gli effetti negativi — forse in larga parte inevitabili — connessi all'abolizione dell'intervento straordinario e al passaggio al nuovo sistema di interventi ordinari. L'incremento delle dotazioni infrastrutturali avrebbe richiesto una capacità di identificazione e programmazione dei fabbisogni a medio-lungo termine da parte delle amministrazioni ordinarie, nonché una presenza nelle stesse, di adeguate strutture per la progettazione, che sono di fatto a lungo mancate sia a livello centrale che regionale. Ne è conseguita una generale dispersione di progetti e aree di intervento e una sostanziale inadeguatezza degli interventi di ampliamento dell'offerta rispetto ai risultati attesi, nel senso che il tasso di realizzo dei programmi non fu basso, ma furono comunque scollegati tra loro e, molto spesso, riguardarono l'implementazione dell'esistente. Andando a vedere anche le analisi più recenti, il tasso di utilizzo fu piuttosto alto in diversi comparti, tra cui ad esempio le risorse idriche, pur con delle debolezze in alcuni settori. Il problema è che

essi furono concepiti in un'ottica marcatamente settoriale e frammentata tra amministrazioni.

Pur con i forti limiti che, come detto, hanno caratterizzato la programmazione sotto il profilo qualitativo, non possono, a nostro avviso, sottovalutarsi i risultati conseguiti da QCS 1994-99 nel sostegno al tessuto produttivo dell'area meridionale soprattutto nella seconda metà degli anni '90, in concomitanza con il forte recupero della capacità di spesa.

Nel periodo 1996-2001 la spesa totale del QCS è stata pari in media a circa l'1 per cento del prodotto interno lordo delle regioni Obiettivo 1. Nel medesimo periodo, la componente di spesa in conto capitale del QCS è stata pari al 5,4 per cento degli investimenti totali annui. L'importanza del ruolo esercitato in termini di sostegno della spesa per lo sviluppo e di aiuto al settore privato appare più evidente se si considera la portata dell'aggiustamento strutturale imposto al Mezzogiorno dai rilevanti mutamenti nel quadro macroeconomico intervenuti a partire dall'inizio degli anni '90, con l'azione di contenimento della spesa pubblica imposta dal processo di convergenza europeo e con la rapida accelerazione del processo di integrazione internazionale dell'economia. Anche questo è un dato abbastanza evidente, ma in termini quantitativi è ancora più impressionante: l'Italia passò da un grado di apertura dell'economia (somma di import ed export sulla produzione) pari al 18 per cento degli anni '80 ad una quota pari al 37 per cento già nel 1996.

Il QCS ha certamente contribuito a quell'accrescimento della capacità di adeguamento del Mezzogiorno ai mutamenti appena richiamati, che è chiaramente attestata dal miglioramento di tendenza sperimentato dal PIL del Mezzogiorno dopo il forte peggioramento accusato nella prima metà dello scorso decennio. Nel complesso del sessennio 1996-2001, l'economia meridionale è cresciuta ad un tasso medio annuo del 2,1 per cento, di due decimi di punto superiore al resto del paese, dopo l'andamento nettamente più sfavorevole sperimentato tra il 1990 e il 1995 (0,2 per

cento medio annuo al sud contro 1'1,6 per cento del centro-nord). Se si tiene conto di questo, si può comprendere la rilevanza del fenomeno.

Ad attestare il carattere non effimero di tale miglioramento di tendenza vi sono, soprattutto, i dati di medio periodo relativi alla dinamica degli investimenti ed a quella dell'export. Dopo la netta contrazione sperimentata nella prima parte degli anni '90 (-7,7 per cento media annua, contro +0,7 per cento media annua nel centro-nord) nel sessennio 1996-2001 gli investimenti fissi lordi sono aumentati al sud ad un tasso del 4,2 per cento in media all'anno, superiore a quello del centro-nord (4,0 per cento), esercitando un ruolo di traino della crescita. Il tasso di accumulazione del Mezzogiorno (rapporto tra investimenti e PIL), pari al 19 per cento nel 1995, è risultato del 21,5 per cento nel 2001; nel corso degli ultimi sette anni esso si è mantenuto di oltre un punto percentuale, in media, superiore a quello del centro-nord. Questi dati sono calcolati con la nuova contabilità economica, che comprende anche il sommerso per quanto possa essere stimato.

Quanto alle esportazioni, la quota del Mezzogiorno sul totale nazionale è, per l'intera economia, salita dal 9,3 per cento del 1995 al 10,9 per cento nel 2001, recuperando pressoché completamente la perdita subita dalla seconda metà degli anni '80 alla prima parte dei '90 in concomitanza con il completamento del mercato unico.

Se, dunque, non si può negare valore alle recenti, più favorevoli, tendenze dell'economia meridionale, deve constatarsi come ad esse abbia fatto riscontro una solo assai lieve tendenza alla riduzione del divario dualistico con il centro-nord, misurato in termini di PIL per abitante che, anche nel 2001, ha continuato a commisurarsi in oltre 40 punti percentuali. Sotto tale profilo può quindi rilevarsi come il QCS Obiettivo 1, in quanto importante componente delle politiche di sviluppo, non è riuscito ad incidere che in limitata misura sugli elementi specifici di debolezza strutturale che gravano su un'area in

ritardo di sviluppo quale il Mezzogiorno. Tali elementi attengono da un lato al tasso di occupazione – persiste infatti un *gap* di 30 punti percentuali tra nord e sud – dall’altro alla produttività, che ha conosciuto una riduzione piuttosto limitata. Nel settore manifatturiero si è addirittura avuto un peggioramento della produttività relativa rispetto al nord. Io credo che in questo settore l’effetto sia dovuto al fatto che le imprese sono state sostenute dal lato della liquidità per effettuare investimenti in macchine ed attrezzature, ma la carenza di investimenti sui fattori esterni, di contesto, che incide molto sulla *performance* e sulla redditività delle imprese, ha seguitato a giocare in senso sfavorevole.

Occorre, dunque accrescere, completare o riqualificare il tessuto produttivo meridionale. A tale scopo continua a rendersi indispensabile un’efficace e tempestiva azione di promozione della localizzazione meridionale nei confronti degli investimenti produttivi, interni ed esteri. Si tratta di dare vita ad una strategia di politiche dell’offerta – necessariamente complessa ed articolata – in grado di ripristinare e rilanciare la competitività del territorio meridionale, proseguendo con rigore e continuità nell’impegno ripreso in questi anni più recenti, dopo una lunga interruzione. E dato il carattere di lungo periodo di tali obiettivi, anche tale politica non potrà che essere protratta nel tempo. Divari nelle condizioni economiche e sociali di questa portata, quali quelli che sussistono tra il nord ed il sud del paese, richiedono modificazioni strutturali che per loro natura non possono che essere protratte nel tempo.

**NINO NOVACCO**, *Vicepresidente della SVIMEZ*. Avendo avuto l’opportunità di leggere i resoconti degli incontri che hanno preceduto l’odierna audizione della SVIMEZ, pare a me di dover dire che vi è il rischio di ripetere osservazioni già fatte. In estrema sintesi, e nell’ottica di uno studioso e di un osservatore che nella SVIMEZ porta prevalente attenzione alle

impostazioni strutturali ed ai giudizi di taglio macroeconomico, mi limito ad alcune puntuali notazioni.

Anche nel Mezzogiorno, destinatario prevalente degli interventi dei « Quadri comunitari di sostegno » connessi all’Obiettivo 1, sono stati ottenuti negli anni scorsi rilevanti e positivi progressi nell’utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali. È questo un risultato di cui molti condividono il merito, e di ciò va dato atto a regioni ed amministrazioni. Non si può tuttavia non osservare che l’aver dovuto introdurre criteri ed elementi di « premialità » e di « punizione » nei confronti dei soggetti realizzatori, non appare il miglior viatico per scelte ed interventi che avrebbero dovuto risultare utili soprattutto alle aree oggettivamente bisognose di « sviluppo », aree che non ha senso « penalizzare » per eventuali fatti applicativi, e che non ha senso « premiare », con risorse addizionali per aver rispettato le previsioni. Tutto ciò sembra quasi voler negare senso e ragioni di una seria programmazione funzionale.

Le scelte fatte in Italia dopo la soppressione nel 1993 del cosiddetto « intervento straordinario » nel Mezzogiorno, ed il peso che conseguentemente sono venuti acquisendo regioni, istituzioni e poteri locali, ha fatto sì che si sia avuta – nella scelta delle opere da realizzare nelle regioni del sud – una oggettiva preferenza per tipologie e per dimensioni di opere ed interventi che risultano soprattutto funzionali alle logiche locali proprie di tali soggetti, logiche di cui peraltro dalla seconda metà degli anni ’90 si sono fatte politicamente banditrici anche le amministrazioni centrali responsabili delle politiche nazionali di coesione, che additano pubblicamente – come validi esempi – infrastrutture singole e spesso minori.

Nel giudicare ciò che è avvenuto, non si può comunque sottovalutare la circostanza che le troppo numerose tipologie – disperse nella loro articolazione un po’ schematica e un po’ scolastica tra assi, misure e griglie – degli interventi previsti come finanziabili dall’Europa attraverso i Fondi strutturali, si sono incrociate con otiche inevitabilmente localistiche di sog-

getti locali, depotenziando il possibile impatto di altri interventi rivolti ad obiettivi più cospicui ed incidenti.

Se è vero che una quota elevata dei Fondi strutturali è stata positivamente destinata alle aree strutturalmente deprese incluse nell'Obiettivo 1, resta il fatto che elevata appare comunque la quota di risorse che in Italia è stata attribuita ad interventi in aree esterne al Mezzogiorno, che sovente disponevano di risorse autonomamente sufficienti a realizzare le opere, e nelle quali l'impatto economico dei tipi di iniziative realizzate non poteva comunque non risultare oggettivamente irrilevante e marginale. Ciò senza voler sollevare qui il problema della elevata quantità di risorse che l'Unione europea continua a riservare all'obiettivo settoriale dell'agricoltura.

Più ampio spazio merita, per contro, la sollecitata riflessione in ordine alle motivazioni di questa indagine conoscitiva, definita il 26 giugno 2002 attraverso le parole del presidente Giorgetti come destinata anche a valutare le « prospettive future della politica regionale comunitaria, in relazione all'allargamento ». Su di esse – che di fatto sono poi le politiche di coesione che Stati nazionali ed Unione europea dovranno portare avanti in termini auspicabilmente coordinati – mi permetto, per non ripeterci davanti al Parlamento, di rinviare ai contenuti esposti nell'audizione del 2 aprile 2003 dei rappresentanti della SVIMEZ avanti alla 'Commissione parlamentare per le questioni regionali' presieduta dall'onorevole Vizzini, nel quadro della « Indagine conoscitiva concernente il ruolo delle autonomie territoriali per la promozione dello sviluppo, la coesione e la rimozione degli squilibri economici e sociali del paese ».

La mia esposizione in quella sede, nonché il testo « Sulle politiche per la coesione, in Italia ed in Europa », che contiene in allegato una schematica « Ipotesi di regole e parametri da applicarsi dagli Stati membri e dalla UE in ordine alle loro politiche territoriali per la coesione » (testi di cui lascio qui la versione che la SVIMEZ ne ha pubblicato nella

propria « Rivista giuridica del Mezzogiorno », n. 1/2003), spero mi dispensino dal ripetermi, e mi giustifichino per la concessione con cui riprenderò solo qualche spunto.

Il senso delle preoccupazioni della SVIMEZ in ordine alla futura politica regionale comunitaria muove dal fatto che – in un quadro reale che si prospetta assai profondamente diverso da quello di oggi, già solo come conseguenza delle adesioni decise e perfezionate di dieci nuovi paesi economicamente assai « deboli », prevalentemente dell'est – l'Unione europea, pur dichiarandosi disponibile a concessioni temporali significative in termini ad esempio di *phasing-out*, cioè di prosecuzione in fase transitoria degli interventi passati, sembra orientata a non mutare le regole ed i riferimenti (il 75 per cento del PIL medio pro capite dell'UE, per dire solo del principale parametro) in base ai quali essa procede periodicamente alla identificazione delle regioni amministrative da classificare come strutturalmente arretrate, e quindi come facenti parte di quelle cui riservare gli interventi inclusi nel cosiddetto Obiettivo 1. Tutto ciò avviene mentre l'UE continua a voler escludere ogni riferimento sia al tasso di attività della popolazione adulta, sia ai livelli di occupazione, disoccupazione e quant'altro (certo, di più incerta comparabilità internazionale e interregionale), e mentre peraltro non si pone nemmeno il problema di abbandonare il riferimento ai valori « medi » dell'UE, che in via di principio contrastano con l'obiettivo della « coesione », che non può non proporsi di comparare – e di avvicinare – chi sta in alto e chi sta in basso di una qualunque scala di valori.

La cosa che meraviglia in tale contesto è che neanche il secondo « Memorandum italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria », che pur contiene talune corrette notazioni e considerazioni di rilievo, abbia ritenuto di avanzare una complessiva proposta che tenga conto dei citati limiti delle scelte dell'UE e che neppure ha suggerito di articolare, in forme nuove, regole e rife-

rimenti, capaci di tener conto che in effetti il perseguitamento della « coesione » per alcuni aspetti avviene certo a livello europeo, ma per altri versi non può non avere contenuti nazionali e regionali, che non possono essere diversamente normati rispetto all'altro livello. Mi riferisco, in proposito, alle ipotesi alternative avanzate dalla SVIMEZ in ordine alla collocazione delle regioni (sia di quelle italiane che di tutte quelle dell'Europa a 15 ed a 25) in « classi di benessere » da consolidare, ed in « classi di malessere » da vincere, cui correlare misure e tipologie di interventi dell'Unione (alcune nostre elaborazioni statistiche in proposito sono contenute in allegato ad una relazione SVIMEZ del 23 giugno 2003 a Potenza, che lascio a disposizione della Commissione).

Si potrebbe altrimenti essere costretti, a scadenze prossime, a ripensare logiche ed approcci che sarebbe invece utile restassero stabili nel tempo, e che per contro rischiano di dover essere ulteriormente riconsiderati allorquando non solo i futuri paesi con cui già si dialoga, ma anche gli altri, i balcanici ad esempio, busseranno alla porta dell'Europa, e quando (comunque avvenga la misurazione dei livelli di coesione conseguiti) non si potrà certo sostenere né che il Mezzogiorno sarà in brevi anni diventato effettivamente coeso con l'Italia e con l'Europa « forti », né che tutte le zone degli Stati oggi in varia misura inclusi nell'Obiettivo 1 non presentino più divari e squilibri aventi caratteristiche strutturali.

Non volendo nascondersi la verità, sarebbe opportuno che si riconoscesse il carattere politico-sociale delle situazioni di divaricazione che oggi sono presenti in Europa (e certo ancor più lo saranno, per molti aspetti, domani), e che comunque lo sono soprattutto nei paesi europei come l'Italia, caratterizzati da un più marcato « dualismo », nei quali il confronto diretto delle aree « deboli » con quelle « forti ed avanzate » è non solo un obiettivo economico, ma anche una condizione di unità socio-politica della nazione.

Questa essendo la situazione, sarebbe forse opportuno che fossero i Parlamenti

— sia quelli degli Stati-nazione, sia quello europeo — a definire democraticamente nel tempo quali sono i livelli di squilibrio che giustificano o impongono politiche di coesione territoriale diverse, in regioni ed in economie che presentino livelli di sviluppo diversi, e quali sono invece i livelli di divario di cui si possa (e si debba, per non violare gli indirizzi dell'UE in materia di « aiuti pubblici ») non tenere politicamente e socialmente conto. La proposta della SVIMEZ, come ho detto, è quella di fare riferimento non tanto alla « media » europea, quanto piuttosto alla presentazione analitica delle situazioni — di « benessere » e di « malessere » rilevabili nelle varie aree.

È all'interno di una scelta di tal tipo che sarebbe possibile collocare le questioni connesse ad efficaci politiche (che non possono non essere alternativamente regionali, o nazionali od europee) finalizzate alla coesione, rispetto alle quali altrimenti si porranno solo problemi tecnico-organizzativi, il cui rilievo appare marginale e non strutturale, come lo sono invece i problemi connessi alle situazioni di più profondo divario.

Concludo ricordando che in alcuni momenti della propria storia il nostro paese si era impegnato ad affrontare costruttivamente tali situazioni, con politiche nazionali, quali si era ritenuto potessero essere quelle del cosiddetto « intervento straordinario », e poi quelle dello « Schema Vanoni », politiche nella concezione delle quali il ruolo della SVIMEZ è stato oggettivamente determinante.

Ci consideriamo da sempre al servizio delle istituzioni e del paese, ed impegnati a lavorare anche oggi e domani in analoghe direzioni, con l'obiettivo della unificazione anche economica dell'Italia.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i nostri ospiti per le loro relazioni e do la parola ai colleghi per eventuali domande.

**PIETRO MAURANDI.** Intanto devo ringraziare i nostri ospiti per i dati che hanno sottoposto alla nostra attenzione e per le cose che hanno detto. In particolare

mi sembrano importanti i dati da cui si rileva non solo che la crescita del PIL nel Mezzogiorno dal 1996 al 2002 è di qualche decimo superiore alla media nazionale, ma soprattutto che vi è una inversione del rapporto tra consumo ed investimenti. Nel Mezzogiorno noi eravamo abituati a vedere i consumi crescere più degli investimenti, ora non solo aumentano anche gli investimenti, ma il rapporto si inverte.

Meno soddisfacente è il dato relativo alla produttività. L'affermazione fatta al riguardo dal dottor Padovani, ossia che questo dato indica che non solo il divario non è superato, ma che il divario per essere riassorbito richiede un periodo di tempo ben più ampio di quello che abbiamo avuto, indica un tempo necessario per compiere l'opera nel Mezzogiorno più ampio di quanto ciascuno di noi pensasse.

In questo periodo siamo di fronte a mutamenti rilevanti sia nella politica del Governo, relativamente agli strumenti di intervento, sia nell'Unione europea per effetto dell'allargamento. Tra l'altro, alcune regioni italiane sarebbero comunque uscite dall'Obiettivo 1 a prescindere dall'allargamento (faccio l'esempio della mia regione, la Sardegna), non perché siano diventate ricche, ma perché hanno superato la fatidica soglia del 75 per cento del PIL pro capite europeo. Ora, a me sembra che la liquidazione o il ridimensionamento degli strumenti di intervento del Quadro comunitario di sostegno sia affrettata e che unita alla politica del Governo italiano, agli effetti dell'allargamento e all'uscita dall'Obiettivo 1 di alcune regioni per qualche margine di punto percentuale, rischi di atrofizzare la politica di coesione. Se ho raccolto bene il messaggio proveniente dall'analisi della SVIMEZ, mi sembra che il grosso dell'intervento debba essere mantenuto, perché gli effetti che ha avuto sull'andamento del PIL e sull'inversione del rapporto tra consumi ed investimenti sono rilevanti.

Mi sembra, ma vorrei capire se ho compreso bene, che intanto sia necessaria una strategia coerente a livello di sviluppo, perlomeno a livello regionale, e occorra poi affinare gli strumenti per ridurre il

grado di dispersione. Mi sembra, però, che debba anche porsi l'accento sulla questione delle regole e dei parametri per identificare le regioni oggetto degli interventi. Bisogna cioè utilizzare parametri più complessi di quelli, abbastanza rozzi, utilizzati finora, che certamente sono serviti per un primo efficace intervento, parametri che facciano riferimento ai valori alti e non ai valori medi dell'Unione europea, oltre che ai valori alti dei singoli paesi. Non dobbiamo, infatti, rovesciare semplicemente il problema del Mezzogiorno sul tavolo dell'Unione europea, esso deve tornare ad essere un problema della società italiana.

**RICCARDO PADOVANI, Direttore della SVIMEZ.** Senz'altro mi trovo d'accordo con il discorso riguardante le regole ed i parametri. Anche questo problema ha avuto una soluzione fin troppo rapida ai tempi di Agenda 2000 e del vertice di Berlino, quando non fu preso in considerazione il tasso di disoccupazione delle regioni italiane. In quelle sedi il tasso di disoccupazione, fattore soprattutto italiano, non ebbe quasi alcun ruolo. L'altro punto, del lungo periodo, sembra anche me cruciale, come ho già detto, posta la necessità di adattamenti, ovviamente in corso di opera, alle nuove esigenze. Oggi esiste una nuova esigenza, percepibile già da alcuni anni, anche se nascosta dalle svalutazioni: la rispecializzazione dell'apparato produttivo meridionale, necessaria per accrescere la competitività. Anche nel caso degli incentivi, tutto questo spinge in una direzione che il Governo sembra intenzionato ad intraprendere: passare da incentivi o forme di sostegno alle imprese « generalistiche », che negli anni '90 hanno avuto un buon effetto, a strumenti che favoriscano mutamenti strutturali e, soprattutto, la nascita di nuovi settori.

Stiamo analizzando, per l'Osservatorio economico istituito dalla regione Campania, quali sono i settori del mercato mondiale in crescita. Settori tradizionalmente forti per l'Italia, compresa anche le meccanica strumentale, hanno crescita nella domanda mondiale molto più bassa ri-

spetto ai settori ad alta tecnologia. La minore crescita della produttività e della produzione, soprattutto industriale, deriva appunto dall'assenza di tali produzioni, che nella domanda mondiale crescono del 5 per cento all'anno, a fronte dell'1 per cento dei settori « tradizionali ». L'obiettivo di inserirsi in questi settori dovrà riguardare non solo il Mezzogiorno ma tutto il paese e dovrà riflettersi anche nella configurazione da dare agli strumenti, che dovranno essere sempre meno generalisti e sempre più in grado di creare lo sviluppo di attività a più alta produttività.

**NINO NOVACCO**, *Vicepresidente della SVIMEZ*. Confermo all'onorevole Maurandi la circostanza che lo sviluppo strutturale delle aree « deboli » è una operazione a lungo termine, che richiede che in esse si raggiungano – rispetto alle aree « forti » – differenziali di crescita che siano ben più cospicui di quelli attuali – che quasi mai raggiungono neppure lo 0,3 o lo 0,5 per cento – e che durino per periodi lunghi, ed abbiano caratteri di costanza nel tempo.

Quanto alle regole ed ai parametri da utilizzare per identificare le regioni destinate del sostegno dell'Unione ai loro interventi, vorrei far rilevare che in un incontro promosso in Basilicata, lo scorso giugno, la SVIMEZ ha ipotizzato che la partecipazione – ideazione, progettazione, finanziamento, realizzazione – dei soggetti territoriali interessati ai diversi livelli di coesione, avvenga in funzione delle « classi di benessere » in cui, a nostro avviso, andrebbe ripartito il territorio, ed in funzione delle diverse tipologie di interventi. Ci sono infatti iniziative che riguardano la coesione « locale », e che richiedono pertanto specifiche tipologie di finanziamento, prevalentemente regionali; ci sono delle iniziative per la coesione « nazionale » che richiedono un *mix* di interventi di più soggetti; vi sono infine iniziative per la coesione « europea », alle quali dovrà partecipare sicuramente anche l'Europa.

Il problema della articolazione nel futuro delle politiche di « coesione » appare alla SVIMEZ come il maggior problema reale davanti al quale ci si trova.

**ANTONIO BOCCIA**. Avere davanti il professor Novacco per noi meridionali è un piacere ed un onore, oltre che un'occasione per attingere informazioni ed avere una autorevole opinione. La questione che la SVIMEZ affronta nei suoi rapporti annuali e che riguarda il trend di spesa in relazione al criterio della addizionalità dovrebbe essere affrontata in maniera particolare in questa fase, perché noi ormai, come strumentazione, abbiamo una serie di misure che sono in grado di determinare un forte aumento sia di reddito sia di occupazione. Anzi, abbiamo anche potuto constatare gli effetti negativi della loro assenza, quando a partire dal 2001 sono stati ridotti nella quantità e nella qualità. Il problema è cercare di capire se il fenomeno dell'indirizzo della spesa ordinaria e per investimento ed il fenomeno della addizionalità funzionino o meno.

Il Governo in carica ha compiuto un gioco delle tre carte, come ho ricordato questa mattina in Assemblea. Esso ha concordato con la Comunità, in occasione dell'approvazione del QCS, di destinare al Mezzogiorno il 30 per cento delle risorse, intendendo per Mezzogiorno le aree dell'Obiettivo 1. In seguito nel DPEF, nel bilancio e nel rendiconto abbiamo invece constatato che il Governo ha inserito nella categoria Mezzogiorno non solo le aree dell'Obiettivo 1, ma anche l'Abruzzo ed il Molise. Il risultato finale è che invece di attribuire, come si dovrebbe, al Mezzogiorno il 36 per cento delle risorse, si finisce per dare il 30 per cento totale ad un'area più vasta. Questo gioco delle tre carte impedisce di operare un calcolo della addizionalità, tant'è che la stessa Corte dei conti, sul rendiconto 2002, ma anche in una audizione sulla finanziaria tenutasi in questa sede, ha rilevato le difficoltà di esame.

Ritengo che la SVIMEZ, forse l'unica che lo possa fare, sulla questione del

rapporto tra previsioni, competenza, cassa e, con il rendiconto alla mano, spesa reale, dovrebbe andare in profondità per fornirci dati e un riscontro finale che, in questo momento, neanche la Ragioneria generale è in grado di darci, forse anche perché vi è una certa confusione riguardo alle UPB che interessano le aree deppresse.

Nella stessa situazione si trovano anche gli investimenti, già nel DPEF dello scorso anno, ma anche in quello dell'anno in corso, sottoscritto perfino dalla Lega nord Padania (forse perché sapevano che stavano dicendo una bugia), si stabiliva che il 45 per cento degli investimenti doveva essere indirizzato verso il Mezzogiorno. Ad oggi il Governo non ha ancora chiarito se con questa percentuale intende la spesa per investimenti ordinaria, sulla quale ovviamente bisogna poi fare l'addizionalità dei fondi strutturali. Un'indagine puntuale da parte della SVIMEZ potrebbe mettere il Parlamento, nel momento in cui si accinge ad approvare una manovra finanziaria catastrofica per il sud, in condizione almeno di avere un quadro chiaro. Se guardiamo il rendiconto del 2002 possiamo accorgerci che non si arriva neanche al 20 per cento del complesso delle risorse stanziate. Se la SVIMEZ fosse in grado già ora di fornirmi un indirizzo ne sarei molto lieto, ma consapevole del fatto che non riescono a farlo la Corte dei conti e la Ragioneria generale dello Stato approfittano della circostanza per sollecitarla ad occuparsi della questione. Nozze con i fichi secchi non si fanno: al Mezzogiorno, se si comprendono anche Abruzzo e Molise, spettano risorse pari al 36 per cento se si opera un riparto in base alla popolazione, mentre siamo intorno al 22 per cento, se abbiamo uno Stato centrale guidato da Bossi e da Tremonti che da tre anni a questa parte non mette a disposizione del Mezzogiorno le risorse che gli spettano in proporzione alla popolazione. Allora altro che perequazione !

In questa situazione il Parlamento non è in grado di operare un esame rigoroso: si stanno dando i numeri al lotto. Io stesso punzeccchio il presidente della Commissione, essendo consapevole di avere sicu-

ramente ragione, senza però essere in grado di citare fonti approfondite che dimostrino il valore scientifico di queste percentuali. Professor Novacco, la mia è un domanda e, allo stesso tempo, una esortazione: solo voi potete approfondire la questione e metterci in condizione di avere un quadro chiaro sia sulla spesa ordinaria sia sulla spesa per investimenti, in modo da stabilire il grado di inadempienza del nostro Stato, perché se non ricordo male il regolamento europeo prevede che i fondi devono essere addizionali rispetto ad una spesa ordinaria media che, negli ultimi tre anni, ogni Stato deve mantenere per ciascuna voce. In questo modo la SVIMEZ potrà fare un lavoro scientifico a servizio del paese e, in particolare, del Mezzogiorno.

**NINO NOVACCO**, *Vicepresidente della SVIMEZ.* Per quanto riguarda l'Abruzzo ed il Molise, cui ha fatto riferimento l'onorevole Boccia, credo sia essenziale non alimentare neppure indirette polemiche interne al Mezzogiorno. In effetti spero sia apparso chiaro che nella logica da me esposta — che comporta una diversa classificazione delle Regioni non più rispetto alla « media » dell'Unione ma rispetto alle sue aree più « forti » — anche le decisioni già assunte dovrebbero essere riviste, non essendo certo cambiato — a seguito delle modeste variazioni del loro PIL — la realtà del sottosviluppo dell'insieme di quelle regioni rispetto al livello sostanziale dello storicamente « debole » Mezzogiorno italiano. All'interno delle scelte che sono state fatte nella « finanziaria », è tuttavia giusta la conseguenza che l'onorevole Boccia ne trae, nel senso che i riferimenti della spesa non possono essere limitati ad un valore percentuale che è addirittura inferiore al peso della popolazione meridionale. Da questo punto di vista anche il valore/obiettivo del 45% appare sicuramente inadeguato ad un realistico risultato di « coesione » in non troppo lontani decenni.

Con riferimento all'invito rivolto alla SVIMEZ dall'onorevole Boccia, è fin troppo facile da parte mia rispondere che

contiamo di portare attenzione a queste problematiche, perché in effetti siamo già orientati a farlo, e già collaboriamo a tal fine in sede tecnica con esperti del Ministero dell'economia e con esponenti della Corte dei conti.

Vorrei invece dire qualche parola sulla « addizionalità » richiamata nell'intervento. Noi sappiamo che anche nella stessa vicenda del c.d. « intervento straordinario » — che aveva fra le sue caratteristiche anche quella dell'addizionalità, a parte tutti gli altri fattori che avrebbero dovuto giocare nel definire come « speciale » e « straordinario » quell'intervento — in realtà ciò che è avvenuto è che una quota elevata della spesa è diventata « sostitutiva » di altre tipologie di interventi delle Amministrazioni « ordinarie ». In qualche misura il punto debole che rende impossibile operare raffronti è l'assenza di un riferimento a ciò che è « ordinario ».

Quale deve essere la misura della « addizionalità » che risulti sufficiente a correggere, in tempi storici e non biblici, squilibri e divari strutturali presenti nell'economia italiana ? Il discorso investe le future politiche, alle quali anche l'Unione europea dovrebbe essere chiamata a partecipare, intorno ad un disegno che abbia però origine nei diversi paesi membri, e che sia riferito a diversificate esigenze di sviluppo macroeconomico del reddito e dell'occupazione nei territori, e ad obiettivi di coesione — « regionale », « nazionale » ed « europea » — cui correlare misura e possibilità di godere anche del concorso dei Fondi europei.

A tal fine, o si riesce nell'interesse delle aree più « deboli » a modificare la misura in cui gli Stati membri concorrono al generale finanziamento dell'Unione, oppure è vano pensare che si possano incrementare gli interventi di sviluppo e di « coesione ».

Come inciso finale, osservo che il problema della definizione di ciò che è « ordinario » è legato tuttavia non solo alla spesa ordinaria tradizionale, ma anche a quella « straordinaria », relativa ad esem-

pio alle opere previste nella delibera del dicembre 2001 sulla cosiddetta « legge obiettivo ».

**RICCARDO PADOVANI, Direttore della SVIMEZ.** Con riferimento al problema del rapporto ordinario-straordinario vorrei segnalare che ce ne stiamo occupando; siamo in contatto con il Ministero dell'economia e delle finanze, che sta compiendo le stesse valutazioni, perché è comune la nozione che molte risorse non siano aggiuntive. Debbo dire che in tal senso è stato provvidenziale l'intervento del Commissario europeo Barnier, che ha fatto notare, soprattutto nel caso di alcuni enti ex pubblici, controllati o gestiti dal Ministero dell'economia, come vi fosse una duplicazione tra quello che veniva riservato al sud e quello che si otteneva dalla UE. Il lavoro svolto dal Ministero dell'economia e presentato lo scorso 6 ottobre è un lavoro rilevante. Debbo confessare, però, che non siamo convinti di talune cose. Secondo i tecnici del ministero, infatti, risulterebbe addirittura una spesa ordinaria pro capite più elevata nel sud che nel resto del paese. Si tratta tuttavia di un problema tecnico abbastanza complesso, perché c'è di mezzo la ripartizione territoriale di poste finanziarie che il ministero opera, ma che a nostro giudizio non sono così facilmente divisibili.

Forse un punto nuovo che andrà affrontato in questo lavoro sarà quello che fino ad oggi la spesa ordinaria è stata valutata con riferimento alla spesa dello Stato centrale, mentre andando avanti la riforma federale vi sarà il problema di ritrovare il bandolo di una effettiva riserva per le regioni meno ricche. In tal senso, diventa importante la effettiva attuazione del finanziamento integrale delle funzioni affidate alle regioni, previsto dai primi quattro commi dell'articolo 119 della Costituzione, che va inteso al netto delle spese aggiuntive di riequilibrio. A noi risulta infatti che storicamente, perlomeno al sud, con il rallentamento dei trasferimenti dal centro, quindi con la diminuzione della finanza derivata e l'aumento della finanza diretta, cioè dipendente da

imposte proprie, di fatto le regioni, avendo minori entrate fiscali, in funzione del minor reddito e patrimonio, ed avendo quindi meno disponibilità di risorse, sono costrette ad aumentare la spesa in conto corrente, comprimendo la spesa in conto capitale. Le due cose, quindi, si tengono: l'applicazione del federalismo fiscale, inteso come finanziamento integrale delle funzioni civili e sociali per i cittadini, è condizione affinché gli enti territoriali riescano a finanziare la spesa in conto capitale; altrimenti, quest'ultima risulta, e risulterà, inevitabilmente fortemente compressa.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente i nostri ospiti per la loro disponibilità e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15,30.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa  
il 13 gennaio 2004.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

