

Seminario giuridico

su

I FONDI STRUTTURALI
E IL MEZZOGIORNO DOPO IL
TRATTATO DI LISBONA

(12 aprile 2010)

Introduzione e conclusioni di Manin Carabba.
Relazioni di Giacinto della Cananea e Gian Paolo Manzella.
Interventi di Fabrizio Barca, Giorgio Clemente,
Giuseppe Soriero, Filippo Bubbico.

Roma, 28 giugno 2010

Quaderno SVIMEZ n. 25

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

Il 12 aprile 2010, a Roma, presso la SVIMEZ, si è tenuto il sesto dei Seminari organizzati dalla Sezione giuridica della SVIMEZ, dedicato al tema "I Fondi strutturali e il Mezzogiorno dopo il Trattato di Lisbona".*

Al Seminario, coordinato dal Prof. Carabba, hanno preso parte: il Dott. Fabrizio Barca (Ministero dell'Economia e delle Finanze), il Dott. Vittorio Barnato (Ministero dell'Economia e delle Finanze), il Prof. Alessandro Bianchi (Consigliere della SVIMEZ), il Dott. Luca Bianchi (Vice Direttore della SVIMEZ), il Prof. Raffaele Bifulco (Università degli Studi di Napoli "Parthenope"), la Dott.ssa Claudia Botti (INVITALIA), il Sen. Filippo Bubbico (Senato della Repubblica), il Prof. Enrico Buglione (CNR- ISSIRFA "Istituto di Studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie"), l'Arch. Giovanni Cafiero (SVIMEZ), la Dott.ssa Agnese Claroni (SVIMEZ), il Dott. Albino Caporale (Giunta Regione Toscana), il Pres. Carlo Chiappinelli (Corte dei conti), la Dott.ssa Francesca Cifola (Università degli Studi di Roma "La Sapienza"), il Pres. Giorgio Clemente (Corte dei conti U.E.), la Dott.ssa Maria Cozzolino (Ministero per la Pubblica Amministrazione e le Innovazioni), il Dott. Mario De Donatis (IPRES), il Prof. Giacinto della Cananea (Università degli Studi di Napoli "Federico II"), l'Arch. Roberto Gallia (Università degli Studi di Roma "La Sapienza"), il Prof. Matteo Gnes (Università degli Studi di Urbino), il Dott. Angelo Grasso (Consigliere della SVIMEZ), il Dott. Gian Paolo Manzella (Provincia di Roma), la Dott.ssa Ilaria Greco, il Dott. Matteo Locasciulli (Provincia di Roma), la Dott.ssa Laura Mascali (Università degli Studi di Catania), la Dott.ssa Franca Moro (SVIMEZ), il Prof. Andrea Naldini (ISMERI Europa), il Dott. Nino Novacco (Presidente della SVIMEZ), il Dott. Riccardo Padovani (Direttore della SVIMEZ), la Dott.ssa Daniela Patricelli (INVITALIA), il Dott. Giuseppe Provenzano (SVIMEZ), la Dott.ssa Grazia Servidio (SVIMEZ), l'On Giuseppe Soriero (Consigliere della SVIMEZ), il Dott. Francesco Sprovieri (INVITALIA).

Dopo una premessa di Nino Novacco, il Seminario è stato aperto da un'introduzione di Manin Carabba. Hanno fatto seguito le relazioni di Giacinto della Cananea e Gian Paolo Manzella. Sono quindi intervenuti Fabrizio Barca, Giorgio Clemente, Giuseppe Soriero, Filippo Bubbico. I lavori sono stati chiusi da Manin Carabba.

In questo "Quaderno SVIMEZ" si riproducono i testi degli interventi svolti, nella versione rivista dalla SVIMEZ e/o integrata dagli Autori.

** Si riportano, di seguito, i titoli dei cinque "Quaderni SVIMEZ" che contengono gli atti dei precedenti Seminari, organizzati dalla Sezione giuridica della SVIMEZ. Trattasi del "Quaderno SVIMEZ" n. 11, Seminario giuridico su "Federalismo e Mezzogiorno" (22 febbraio 2007), dicembre 2007; del "Quaderno SVIMEZ" n. 14, Seminario giuridico su "Armonizzazione dei bilanci pubblici e Mezzogiorno" (22 marzo 2007), gennaio 2008; del "Quaderno SVIMEZ" n. 15, Seminario giuridico su "Un nuovo ciclo di concertazione? Mezzogiorno, politiche sociali e politica dei redditi" (18 luglio 2007), aprile 2008; del "Quaderno SVIMEZ" n. 19, Seminario giuridico su "La questione dei rifiuti in Campania" (10 giugno 2008), aprile 2009; del "Quaderno SVIMEZ" n. 20, Seminario giuridico su "Il federalismo preso sul serio: differenze, perequazione, premialità" (4 dicembre 2008), maggio 2009.*

“Quaderno SVIMEZ” n. 25

Seminario giuridico

su

I FONDI STRUTTURALI
E IL MEZZOGIORNO DOPO IL
TRATTATO DI LISBONA

(12 aprile 2010)

Introduzione e conclusioni di Manin Carabba.
Relazioni di Giacinto della Cananea e Gian Paolo Manzella.
Interventi di Fabrizio Barca, Giorgio Clemente,
Giuseppe Soriero, Filippo Bubbico.

Roma, 28 giugno 2010

Quaderno SVIMEZ n. 25

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

INDICE

Nino Novacco, <i>Premessa</i>	p. 5
Manin Carabba, <i>Introduzione</i>	p. 6
Giacinto della Cananea, <i>Relazione</i>	p. 9
Gian Paolo Manzella, <i>Relazione</i>	p. 12
 <i>DIBATTITO</i>	
Fabrizio Barca	p. 26
Giorgio Clemente	p. 32
Giuseppe Soriero	p. 39
Filippo Bubbico	p. 47
 <i>CONCLUSIONI</i>	
Manin Carabba	p. 50

Premessa
di Nino Novacco*

L'amico Prof. Manin Carabba, nella sua responsabilità di Direttore della "Rivista giuridica del Mezzogiorno", privilegia da tempo una linea di riflessione che mi pare utile e produttiva, cioè quella di coinvolgere energie intellettuali del Paese nelle analisi di una serie di temi di significativa rilevanza per l'Italia e per il Mezzogiorno.

Nell'incontro di oggi la discussione si svolge intorno alle caratteristiche e alle prospettive della Politica regionale europea, cui il Sud dell'Italia - per sua storica e perdurante arretratezza - è attivamente interessato.

Ringrazio fin d'ora il Prof. Giacinto Della Cananea ed il Dott. Gian Paolo Manzella per aver accettato di darci il loro contributo introduttivo e di impostazione, come ringrazio gli amici che interverranno nel dibattito e quelli che, numerosi, seguiranno i lavori.

Ci troviamo nel contesto di una vicenda e di una politica che, con l'Europa divenuta a 27, si svolge in modo non del tutto definito, ed in termini non ancora tutti risolti positivamente; vi è per questo la necessità di approfondire correttamente i termini delle questioni aperte.

Io credo che l'incontro di oggi potrà fornire un contributo positivo nel merito, e di ciò ringrazio sin da ora - con tutti i partecipanti - l'amico Carabba, responsabile della nostra "Rivista", e che con noi è attivamente impegnato nei dibattiti del Consiglio di Amministrazione della SVIMEZ.

* Presidente della SVIMEZ.

Introduzione **di Manin Carabba***

Grazie al Presidente Novacco e grazie ai relatori ed agli intervenuti. La “Rivista giuridica”, in stretta connessione con i temi affrontati dalla SVIMEZ e dall’altra gemella, la “Rivista economica”, pone in primo piano il complesso rapporto che lega le istituzioni comunitarie, lo Stato centrale e il federalismo più o meno nascente. Qui siamo naturalmente dentro una testa di capitolo, perché il punto di partenza non può che essere il quadro di riferimento che ci offre l’Europa. In altra sede, ma strettamente connessa al mio lavoro e alla mia riflessione, ho costruito un *paper* per il *Rapporto Europa* del CER, in pubblicazione a maggio, una riflessione sulla *governance* economica europea, che ha come sottotitolo *Il Trattato di Lisbona. La crisi, le prospettive*.

Le innovazioni della disciplina della *governance* economica nel Trattato di Lisbona sono di portata incrementale e appaiono lontane dal fornire le risposte che potevano essere attese per superare la solitudine della politica monetaria. E’ tuttavia necessario cogliere le potenzialità positive di queste innovazioni, entrando nel merito e assumendo un atteggiamento costruttivo, senza abbandonare la riflessione sulle prospettive. E’ quello che fa, per quanto attiene alle politiche regionali, il *paper* che oggi Manzella ci propone, ma che riflette un lungo lavoro, che si è tradotto in una collaborazione di importanza straordinaria per noi della “Rivista giuridica” e che darà luogo, fra poco, alla pubblicazione di una monografia di Manzella nella collana Mulino/SVIMEZ, proprio su questo tema. Aver contribuito, sia pure come modesto *editor*, a questo lavoro, mi dà molta soddisfazione.

Ho citato il nesso fra le cose che diremo oggi e il tema più generale (se non si precisa nei suoi capitoli diventa generico nella debo-

* Consigliere della SVIMEZ, Direttore della “Rivista giuridica del Mezzogiorno” nonché Vice Presidente del CER.

lezza delle soluzioni fornite dal Trattato di Lisbona), il rafforzamento della *governance* economica europea prima di tutto, per una ragione che viene posta in rilievo e che uscirà fuori, immagino, dalle nostre conversazioni di oggi, cioè che per la prima volta - questo è uno dei pochi chiari passi avanti - all'interno del concetto del principio di coesione si include la coesione territoriale (art. 3, paragrafo 3, terzo alinea del Trattato dell'U.E.). Questo fa sì che le politiche regionali di riequilibrio territoriale, orientate verso il superamento degli squilibri strutturali, entrino fra i contributi necessari della politica economica europea, con considerevoli conseguenze in termini di contenuti sostanziali e di strutture organizzative e di disciplina procedurale per le stesse politiche regionali europee, nazionali e infranazionali.

Naturalmente è difficile, in una riflessione istituzionale complessiva, non sapere che questo tema a sua volta non possa essere isolato da quello del rafforzamento complessivo della capacità di guida della politica economica affidata alle istituzioni dell'Unione, ma non toglie niente alla centralità dell'obiettivo della coesione territoriale. E anche qui, mi sembra di essere molto d'accordo con un'impostazione come quella che almeno a me è parso di leggere - in contributi già recati da Manzella alla "Rivista" - con il fatto cioè che si seguano contemporaneamente due tracce: una per così dire migliorista, tesa cioè a cogliere tutto quello che si può fare per utilizzare le innovazioni, le spinte che comunque vengono da questo quadro che chiamavo di innovazione incrementale che venivano da Lisbona; senza abbandonare, però, il più audace tentativo di una riflessione/formulazione di proposte generali che Manzella, già in un saggio monografico che comparirà sulla nostra "Rivista giuridica", mette in luce (ma sarà lui a parlarne se lo riterrà anche oggi).

Sui temi della politica europea, questa riflessione è d'importanza assolutamente cruciale e, naturalmente, costituisce il presupposto maggiore del lavoro che tutti dobbiamo continuare alla SVIMEZ, a livello giuridico ed economico. A sua volta, le riflessioni di Manzella confessatamente si legano alle proposte in materia di Politica regionale che sono state formulate dal "Rapporto" della Commissione indipendente, presieduta da Fabrizio Barca, pubblicato nell'aprile del 2009.

Dicevo che questo non è un capitolo isolato dal complessivo lavoro della SVIMEZ e, in genere, dalle riflessioni economiche e

istituzionali che si debbono fare sul federalismo. Per esempio, nell'ottica del mio lavoro - parlo del mio lavoro perché ho ricevuto l'incarico dal Consiglio di Amministrazione della SVIMEZ di portare avanti riflessioni e proposte sugli strumenti di intervento in Italia per l'intera macroregione del Mezzogiorno - le riflessioni di Manzella sono molto pertinenti e aiutano molto perché, pur avanzando proposte molto coraggiose, non inducono in quella che secondo me è la tentazione-trappola di scrivere (usando un'espressione con la quale Fanfani ha "rovinato" la mia gioventù di programmatore) un *libro dei sogni*, ma di mantenere l'assetto di una Politica regionale affidata ad una *partnership* guidata dal principio di sussidiarietà tra istituzioni europee, Stati membri ed Amministrazioni territoriali.

Fra l'altro, voglio dire che mi persuade molto l'accento che qui si pone sull'obiettivo delle politiche regionali, e cioè quello di affrontare il divario fra grado di efficienza delle Amministrazioni territoriali, nelle diverse aree forti e deboli dell'Europa, che ricorda l'equazione fra arretratezza economica e arretratezza politica/amministrativa, che sta al centro di memorabili riflessioni di Pasquale Saraceno. L'obiettivo, quindi, è di accrescere la capacità e l'operatività delle Amministrazioni più arretrate e di connetterne, in modo più efficace, l'azione con le politiche regionali europee e, ancor più importante, con gli obiettivi di una seria programmazione delle politiche regionali europee per le aree arretrate. E' una riflessione che impegna gli studiosi di Amministrazione più che i giuristi - studiosi di *public administration* - e certamente costituirà uno dei temi sui quali il gruppo di giuristi, politologi, studiosi di politiche pubbliche, che cerchiamo di radunare attorno alla "Rivista giuridica del Mezzogiorno", continuerà a esplorare.

Relazione di Giacinto della Cananea*

Questioni concernenti il finanziamento delle politiche di coesione

1. Il modo migliore per avviare la discussione promossa dalla SVIMEZ è verificare la rilevanza del tema scelto e le implicazioni che ne discendono. Ci si può chiedere, anzitutto, se vi sia proprio d'interventi diretti in funzione di coesione a livello comunitario. Posto che il primo quesito ammetta una risposta di tipo positivo, ci si può chiedere se tali interventi debbano essere svolti dalle istituzioni dell'Unione Europea o essi debbano essere assegnati ai poteri pubblici nazionali, cioè restituiti agli Stati membri. Insigni economisti sostengono, infatti, che l'Unione dovrebbe occuparsi di quello che sa fare meglio e cioè il mercato e lasciare questo tipo d'interventi agli Stati. Nel caso in cui a questo quesito non si possa dare una risposta nel senso prospettato da questo filone di studi, resta da chiedersi se per l'azione dell'Unione non si debbano adeguare i criteri, i procedimenti, le forme di controllo. È in questa direzione che sono orientate le proposte elaborate recentemente da Fabrizio Barca, che condivido nel loro complesso. Infine, vi è la questione, non ultima per importanza soprattutto per la SVIMEZ, di come sia possibile tenere conto dei divari di efficienza non solo tra gli Stati membri, ma anche al loro interno, come è stato segnalato, da ultimo, da Luca Ricolfi¹.

2. Sotto il primo profilo, sono stati sollevati dubbi non solo quanto alla adeguatezza degli interventi posti in essere nella cornice comunitaria, ma anche alla loro ragion d'essere. Coerentemente con

* Professore Ordinario di Diritto Amministrativo presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", è membro del Comitato scientifico della "Rivista giuridica del Mezzogiorno".

¹ Luca Ricolfi, *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Milano, Guerini e Associati, 2010.

questi dubbi, da più parti si osserva che, a livello europeo, bisognerebbe usare la leva fiscale, anziché la leva della spesa. Tuttavia, la circostanza che alcune aree, come il Mezzogiorno, siano autorizzate, a certe condizioni, ad abbassare le proprie aliquote, e quindi attirino investimenti privati, non costituisce un impedimento all'erogazione di ausili finanziari in funzione di perequazione. La perequazione, oltre tutto, costituisce una invariante dei moderni ordinamenti liberali e democratici, come sono tutti i Paesi appartenenti all'Unione.

3. Una volta che sia stata una risposta di tipo positivo al primo quesito, ci si può chiedere se l'Unione non debba limitarsi a fornire un quadro giuridico per gli interventi in funzione di perequazione, lasciando - però - che questi siano effettuati dagli Stati e concentrandosi sul suo *core business* che è il mercato unico. Gli Stati, infatti, non hanno sufficienti incentivi per obbligare i vari centri di spesa ad agire in modo corretto, trasparente e a recuperare le risorse che sono state erogate in modo irregolare. Si può tuttavia utilmente ricordare quanto osservava un grande studioso di bilanci pubblici, Aaron Wildansky, ossia che tutte quante le proposte di ristrutturare i bilanci pubblici, prescindendo dall'esistente, sono sempre fallite perché i bilanci pubblici non si costruiscono come un esercizio intellettuale astratto ma sulla base dell'esistente e di variazioni più o meno limitate, più o meno adeguate. Si può aggiungere che l'aver erogato ausili finanziari, oltre a controllare quelli nazionali, ha fornito un'ulteriore legittimazione all'Unione, che ha mostrato, per dir così, oltre al volto più arcigno, un volto compassionevole, più attento ai bisogni variegati che il corpo sociale esprime.

4. Quanto fin qui osservato conferma la persistente necessità d'interventi diretti dell'Unione. Ma, al tempo stesso, chiama in causa la sua capacità di decisione e di azione. Richiede di verificare se i criteri utilizzati per l'allocazione delle risorse e le tecniche di controllo impiegate siano, nel complesso, adeguati. Molti dubbi sono stati avanzati, a questo proposito, sulla base non tanto delle irregolarità e delle frodi perpetrate ai danni della finanza dell'Unione, ma dei risultati conseguiti. Quei risultati sono inferiori alle aspettative. Di qui la necessità di considerare se, e fino a quale punto, il fondamentale criterio del bisogno sia corretto con quello del merito, sulla base

- cioè - della *performance* delle varie istituzioni, pubbliche e private, responsabili della questione.

5. A sé sta l'ultimo quesito. Tornano utili, sotto questo profilo, le constatazioni, più che osservazioni, di Ricolfi, secondo il quale, ciò che colpisce di più esaminando la spesa pubblica non sono tanto i profili quantitativi ma sono i profili qualitativi, cioè lo scarso livello di *performance*. Con la conseguenza che sono raggiunti tali livelli di inefficienza, da rendere sostanzialmente improduttiva la spesa che viene erogata. Sono constatazioni dalle quali non è dato prescindere, che non possono essere scansate invocando la perequazione. Anzi, proprio per realizzare la perequazione, sono indispensabili maggiori livelli di efficienza, probabilmente non raggiungibili nel medio periodo da parte di molte istituzioni regionali e locali. Ci si deve chiedere, quindi, se ciò non costituisca un ulteriore argomento a sostegno di un intervento diretto dello Stato, mediante le due forme di azione previste dall'art. 119, quinto comma, della Costituzione, ossia gli interventi speciali e le risorse aggiuntive: non soltanto per le infrastrutture di cui l'Italia tutta, e segnatamente il Meridione e le Isole, hanno bisogno, ma anche per garantire il rispetto di livelli minimi di Amministrazione, connessi con i diritti fondamentali, non solo con quelli di cittadinanza politica.

Relazione di Gian Paolo Manzella*

1. C'è un cruciale paradosso nella politica regionale europea. Se si comparano il suo peso nel bilancio europeo e l'influenza che essa ha nella costruzione di un sistema amministrativo integrato con l'attenzione rivolta al tema dalla dottrina, si rimane colpiti da un grande squilibrio.

Scarsissima l'attenzione della scienza giuridica, ed in particolare di quella italiana; appena sufficiente quella prestata dalla scienza economica, che ha approfondito essenzialmente la dimensione del suo impatto sulla crescita delle regioni; di poco superiore quella della scienza politica, che ha guardato al fenomeno con le lenti della "Europeizzazione".

La mia conversazione di oggi nasce, se vogliamo, proprio da questo paradosso. Se vogliamo capirne le motivazioni più profonde mi sembra, infatti, che il lavoro che sto conducendo sul tema cerchi di attirare l'attenzione sulla politica.

C'è, in questo, sicuramente un riflesso personale. Negli anni più recenti ho guardato al fenomeno con occhi diversi: quelli di analista, di funzionario della BEI, di collaboratore alla redazione del *Rapporto Barca* per la Commissione europea. Ed anche la mia attività attuale, quale responsabile dell'Ufficio Europa della Provincia di Roma, è una postazione dalla quale seguo, seppure con un'angolatura parzialmente diversa, la politica regionale europea.

In tutte queste posizioni mi sono reso conto della scarsa conoscenza dell'intervento di coesione: della sua storia, dei suoi risultati, dei suoi effetti sull'Amministrazione. La coesione è considerata dai più uno strumento finanziario: e basta.

* Funzionario della B.E.I., Direttore del Dipartimento Innovazione ed Impresa e Coordinatore dell'Ufficio Europa della Provincia di Roma, è membro del Comitato di Redazione della "Rivista giuridica del Mezzogiorno".

Ed è stato forse questo che mi ha spinto ad approfondire il tema. Perché, secondo me, la politica ha, invece, una storia di grande interesse ed intensità, che la colloca tra le grandi politiche europee, ed una struttura che ne fa un *unicum* nel panorama comunitario: ora e in prospettiva.

Una consapevolezza che deve essere tanto più importante in questa fase in cui la politica regionale europea vive un momento di scarto. Siamo, infatti, reduci da un decennio di grandi critiche nei suoi confronti e, dopo una fase di acquiescenza e progressiva riduzione degli spazi dell'amministrazione comunitaria, c'è stata una reazione all'interno della Commissione di cui, se vogliamo, il *Rapporto* indipendente commissionato dal Commissario Hubner è l'atto qualitativamente più importante.

E' questo il contesto in cui si avvia un negoziato tra gli Stati membri che vedrà il proprio momento cruciale nel 2011, quando saranno presentate le proposte di riforma.

Siamo, quindi, in un momento nel quale le amministrazioni statali dovrebbero riflettere con molta serietà sul tipo di politica regionale da esse preferito, sulle modalità di partecipazione, sulle concrete misure che si vogliono apportare al sistema della coesione.

Tre, in quest'ottica, le domande fondamentali a cui occorre porre mente: l'U.E. ha bisogno di una politica regionale? Quali caratteristiche deve avere la politica regionale europea? Quali concrete misure occorre intraprendere e dovranno essere adottate per assicurarne la maggiore efficacia?

2. Prima di affrontarle vorrei, però, fare una breve ricostruzione storica per far capire quali siano le fondamenta della politica regionale europea, l'alternarsi delle *vagaries* che portarono al suo avvio e le tappe fondamentali della sua evoluzione.

Come sapete la politica regionale europea non era prevista nel Trattato di Roma. Vi era solo una serie di norme che indicavano come la questione dei divari dovesse essere presa in considerazione quando si discuteva di aiuti di Stato, di trasporti, di politica agricola. In maniera indiretta, quindi. C'era, sì, allegato al Trattato, un *Protocollo* sul Mezzogiorno, ma esso conteneva disposizioni di carattere meramente esortativo. Solo la BEI, tanto nuova quando inadeguata, aveva una esplicita missione a favore dello sviluppo regionale.

Il tutto, ovviamente, non costituiva un quadro sufficiente. E la questione regionale emerse immediatamente e con prepotenza. Già nel 1961 la Commissione europea organizzava una prima Conferenza in cui chiamò a raccolta esperti di tutti gli Stati membri. In esito a tale riflessione fu prodotto un *Rapporto* intermedio e, successivamente, il documento *La Politica regionale della Comunità economica europea*, in cui, per la prima volta, si scriveva dell'esigenza che l'Europa si dotasse di una politica regionale.

A questa prima presa di posizione non seguirono, però, iniziative concrete. Ed anzi essa suscitò più di un sospetto nelle cancellerie per il timore che segnasse l'avvio di un'alleanza tra livello regionale e comunitario. E se il risultato fu un periodo di 'silenzamento', furono le condizioni dell'economia a risvegliare l'interesse sul tema. Gli squilibri territoriali esistenti in Europa andavano, infatti, aumentando. Verso la fine degli anni '60, la crisi economica colpiva alcune zone europee ed in molte di esse emergeva come la crisi di un settore coincideva con quella di una regione, per la specializzazione in determinate produzioni. A questa congiuntura, tutta regionalista, si aggiungeva un'altra esigenza, legata al processo di Unione economica e monetaria ed al bisogno di dotarsi di politiche strutturali per garantirne la 'tenuta'.

Fu questo sovrapporsi di coincidenze che portò, nel 1968, alla creazione di una Direzione specializzata in politica regionale e, nel 1969, alla prima proposta di un Fondo di sviluppo regionale. A questa seguirono, tra il 1969 e 1973, una serie di negoziati tra la Commissione e il Consiglio, con il Parlamento a sollecitare quest'ultimo per l'adozione di un intervento regionale europeo.

L'*impasse* si sblocca nel 1973, con l'ingresso di Irlanda e Gran Bretagna nella Comunità. E' un'adesione che introduce problematiche di carattere territoriale ed i due Paesi si alleano con l'Italia per dare impulso alla creazione della politica. E non è un caso che, a guidare la nuova competenza, siano un Commissario scozzese, George Thomson, ed un Direttore generale italiano, Renato Ruggiero. Quanto ai risultati, quella del primo Fondo regionale è un'esperienza mista: non solo esso era quantitativamente minore di quello che era stato richiesto dalla Commissione, ma il suo funzionamento rimase legato alle preferenze nazionali: era uno strumento finanziario al quale gli Stati membri accedevano presentando dei progetti; vi era un

sistema di quote predefinito; il ruolo del Comitato di gestione finiva con il ratificare le scelte nazionali. Di europeo, insomma, c'era ben poco.

Questa prima impostazione - tutta nazionale e sottoposta a molte critiche - viene superata nella seconda metà del decennio. E' il risultato di un'opera che ha un nome italiano: quello di Antonio Giolitti. Nominato Commissario alla Politica regionale nel 1977, dopo la sua sconfitta interna al Partito socialista italiano, Giolitti interpreta il suo impegno europeo con grande continuità rispetto alla sua precedente azione di Ministro del bilancio. Ispirato da una visione fortemente europeista, Giolitti capisce che la struttura che avevano messo in piedi Thomson e Ruggiero era troppo nazionale e comincia a 'romperla': promuovendo il superamento del sistema delle quote; avviando le iniziative comunitarie; sostenendo il diffondersi del sistema di programmazione.

Ed effettivamente, le due successive riforme - quella del 1977 e quella del 1984 - incrinano lo schema statale e introducono spazi di azione comunitari. Sono i primi germogli di un'esperienza che maturerà nella prima metà degli anni ottanta e che troverà compiuta espressione nelle riforme più tarde, quelle intervenute sotto la Presidenza di Jacques Delors. Ad osservarla con gli occhi dello storico, la riforma promossa dal Presidente della Commissione, considerata il vero spartiacque nella storia della politica regionale, si pone, cioè, in approfondimento di quelle che erano state le indicazioni di Giolitti: sia per quel che concerne i principi e l'impianto; sia perché il gruppo di persone che sarebbe stato cruciale nella definizione della riforma Delors era lo stesso selezionato dal Commissario italiano nell'ambito della *Task force* sull'integrazione dei Fondi istituita all'inizio degli anni ottanta; sia perché è in quegli anni che si registrano le esperienze 'pilota' dei Programmi Integrati Mediterranei e dei programmi per Napoli e Belfast, destinate a divenire esempi per la successiva configurazione dell'intervento regionale.

Ad Antonio Giolitti seguì Grigoris Varfis, uomo di grandissima fiducia di Delors, Commissario che si concentrò sul tema dell'integrazione dei Fondi e del raccordo con la BEI, mentre Bruce Millan, un solido contabile britannico, prese le redini di questa politica alla fine degli anni ottanta e ne curò l'attuazione con una severità che ne accrebbe la legittimazione. Il contributo del successivo Com-

missario, Monika Wulf-Mathies, una sindacalista socialdemocratica tedesca, è quello di avere introdotto all'interno della Politica regionale elementi e valutazioni relativi al concetto di partenariato ed alla parità di genere e quindi è il Commissario che ha dato un senso più politico all'intervento regionale. Michel Barnier, Commissario durante la Presidenza Prodi, passerà probabilmente alla storia della politica per la difesa che ne ha fatto nel momento del *Rapporto Sapir*, che conteneva proposte estremamente riduttive ed a cui si reagì mobilitando un potentissimo *network*, composto da amministrazioni nazionali, regionali, *sub-regionali* e dal mondo dell'associazionismo territoriale.

Danuta Hubner, infine, è stata l'ultima Commissaria europea prima dell'attuale - Johannes Hahn, austriaco - ed il suo contributo principale è quello di aver mosso la politica verso un approccio più strategico, di aver approfondito i legami con Lisbona, di aver tentato di creare un legame molto diretto tra evoluzioni della scienza economica e intervento regionalista europeo.

3. Dietro queste personalità è trascorsa una storia che ha cambiato le caratteristiche della politica. In profondità.

Bastano, sul punto, alcuni dati.

(i) sotto il profilo finanziario, si è passati dal 4-5% del bilancio comunitario ad un peso del 36% sul bilancio europeo;

(ii) dall'essere una politica statale è divenuta un intervento concentrato sul livello regionale. Mentre in origine erano le amministrazioni statali a presentare i progetti, oggi sono le regioni gli interlocutori di Bruxelles, con l'amministrazione nazionale a giocare un ruolo di intermediario;

(iii) è una politica passata dal concetto di progetto a quello di programma. La battaglia che Giolitti aveva condotto per rompere l'originario richiamo ai progetti è stata, cioè, definitivamente vinta: oggi si ragiona di programmi;

(iv) è una politica che ha assunto una dimensione strategica sempre più ampia. Originariamente 'solitaria' - essenzialmente un *enveloppe* finanziario a cui accedevano gli Stati per avere finanziati determinati loro progetti - oggi è un pezzo delle politiche economiche europee che contribuisce al raggiungimento, in molti casi, di finalità oggetto di altre iniziative. Si pensi, su tutti, all'avvalimento

che si fa della politica per raggiungere gli strumenti di Lisbona, rafforzato da ultimo con la strategia “2020”.

(v) è, poi, una politica che è passata da una ‘retorica’ distributiva a una competitiva. Sempre più, infatti, il suo obiettivo è quello di migliorare la capacità dei territori di ‘stare’ sui mercati.

In prospettiva ci sono, poi, altri due aspetti che possono essere individuati come tendenze per il futuro.

Il primo punto è la sua ‘denazionalizzazione’: tradizionalmente la politica si esauriva all’interno dei confini nazionali. Sempre di più, invece, il profilo della cooperazione tra amministrazioni di Stati diversi diventa rilevante; sempre più si riconosce spazio a scambi di pratiche e a progetti integrati tra realtà appartenenti ad ordinamenti diversi.

Infine, con uno sviluppo che si deve alla Commissaria Hubner, ci si muove da una politica con un interesse prettamente europeo a una politica a vocazione internazionale. Negli anni più recenti assistiamo ad una serie di accordi siglati dall’U.E. con altri blocchi - penso al Brasile, alla Russia, alla Cina. Accordi attraverso i quali l’esperienza condotta con i fondi regionali viene esportata in aree del mondo in cui si registrano divari e disparità capaci di metterne in discussione le tendenze di sviluppo ed attraverso i quali il modello europeo può aumentare gli ambiti di sua influenza.

4. Individuati così i cambiamenti e le prospettive della politica, voglio dedicare qualche minuto a riflettere sui caratteri positivi dell’esperienza dell’intervento di coesione. Ora, analizzando, studiando, leggendo sulla politica regionale europea, mi sembra di poter affermare che il carattere positivo più rilevante sia quello derivante dall’assetto organizzativo, quello che nella scienza politica viene chiamato il *multi-level governance* - sistema di governo multilivello. La creazione di un sistema integrato, capace di parlare dalla Commissione fino all’ente locale con una voce simile, se non proprio identica, ha esternalità positive.

Penso, in primo luogo, al suo essere strumento capace di esercitare un controllo diffuso su quello che fanno le pubbliche amministrazioni locali e regionali in materia di appalti, di concorrenza, di ambiente: il suo essere ‘controllore’ della legalità comunitaria.

Il secondo profilo è il suo contributo al processo di “Europeizzazione” delle amministrazioni regionali. Dove, per “Europeizzazione”, intendo la diffusione di una cultura amministrativa diffusa, di un linguaggio amministrativo comune, di prassi quali quella della valutazione dell’azione amministrativa. Un processo che ovviamente ha diverse intensità, che è più o meno forte a seconda della qualità delle singole amministrazioni, e che però è sicuramente un aspetto positivo della politica.

5. Se sono questi i meriti, rimane da interrogarsi sulle criticità. Qui il catalogo è difficile. E, fondamentalmente, perché, se si analizza la storia della politica di coesione, si capisce che la critica ne è una sorta di invariante. Già nel 1981 Yves Meny intitolava il suo scritto sulla politica regionale europea: *Should European regional policy be scrapped?* Una politica da stracciare, considerava l’illustre politologo francese, perché inefficiente, perché poco europea. E, da allora, le critiche sono solo continuate.

5.1 In primo luogo, perché da un punto di vista economico è difficile, se non impossibile, stabilire una correlazione fra quelli che sono stati gli investimenti condotti attraverso la politica regionale europea e i risultati in termini di crescita economica di una determinata area. E, quando si raggiungono delle correlazioni positive, vengono in soccorso a spiegare questa crescita elementi diversi quali il contesto (Irlanda) o una particolare attenzione delle Amministrazioni nazionali (Spagna): da sola, insomma, la politica regionale non spiega i risultati economici ottenuti.

5.2 Il secondo punto di critica è di ordine amministrativo. Le relazioni annuali della Corte dei conti europea mostrano, immancabilmente, che la politica regionale ha un tasso di errore superiore a quello di altre politiche. E, a seguito di questa denuncia, ogni volta si avvia un dialogo tra Commissione e Corte dei conti per spiegare che effettivamente c’è un riscontro maggiore rispetto a quello che c’è in altre politiche, ma che questo trova delle giustificazioni che vanno dalla natura della politica, che unisce diversi livelli di governo, sino a questioni relative al fatto che le spese sono distribuite per anni di programmazione e che, quindi, sistema di controllo della Corte e sistema della Commissione non vanno di pari passo. Ma, al di là di questi lavori e al di là del confronto costante tra Commissione e Cor-

te dei conti, rimane che si tratta di una politica con un livello di irregolarità almeno formalmente elevato.

5.3 Ci sono, poi, le problematiche legate alla sovrapposizione dei livelli amministrativi. Se uno parla con amministratori di diversi Paesi europei, questi sostengono che, quando un progetto entra nella sfera comunitaria, il numero di controlli e verifiche aumenta rispetto a quello previsto dalla loro normativa: c'è, quindi, una difficoltà nella gestione delle questioni dei Fondi europei.

C'è una seconda variabilità legata alle *performance* amministrativa, al fatto che le stesse regole sono applicate da amministrazioni di Stati diversi, che già tra di loro presentano enormi differenze, e che al loro interno ne presentano delle altre.

Poi ci sono le critiche che sono mosse al livello comunitario. E, quindi, la gestione poco coordinata tra i diversi strumenti, tra “Fondo Sociale Europeo” e “Fondo Europeo di Sviluppo Regionale”; oppure gli effetti esterni che derivano dalle regole, quale quella del disimpegno automatico (che se è positiva perché impone alle Amministrazioni di velocizzare la spesa, nei fatti avvantaggia la quantità della spesa rispetto alla qualità).

5.4 Infine, ci sono quelle critiche che hanno a che fare con la così detta ipertrofia della politica: che ha troppi obiettivi, ha una scarsa visibilità, ha perso di legittimazione perché non si capisce esattamente che cosa faccia.

6. Questo il quadro nel quale s'innestano i cambiamenti intervenuti con il Trattato di Lisbona. Cambiamenti, lo dico subito, marginali, ma che nella loro marginalità - paradossalmente - possono avere degli effetti sul piano più propriamente politico.

Il cambiamento più visibile è quello relativo alla nozione di coesione economica e sociale, cui si è aggiunto l'elemento territoriale. Ma, come spesso accade, si è aggiunto senza esattamente sapere che cosa ci si vuole contenere dentro. La fase attuale vede, quindi, la Commissione alla ricerca di contenuti per questo concetto di coesione territoriale che è stato associato a quello di coesione economica e sociale.

Il secondo punto è che sono state specificate alcune aree geografiche cui deve essere attribuito particolare interesse. Zone, tuttavia, che non dicono nulla di nuovo rispetto a quello che vi era già pri-

ma: zone rurali, zone interessate a fenomeni industriali e zone con gravi e permanenti svantaggi naturali, insulari, di montagna, ecc.

Quello che sembra interessante, in prospettiva, è invece l'ampliamento del ruolo del Parlamento, che, ai sensi dell'art. 187, deciderà sui regolamenti in materia con la procedura legislativa ordinaria e quindi su un piede di parità rispetto al Consiglio. E' importante perché, storicamente, il Parlamento è sempre stato l'organo propulsivo dell'intervento regionale europeo l'organo che al momento in cui c'era un'*impasse* tra Commissione e Consiglio sulla politica spronava a superare lo stallo. Ecco che, in quest'ottica, ed in vista dei processi di riforma, questo rafforzamento del ruolo del Parlamento può portare a un'amplificazione delle istanze della politica regionale nel dibattito comunitario.

L'ultimo punto è il rafforzamento degli enti *sub*-statali. A Lisbona, con l'art. 5 comma 3, si sono inseriti enti regionali ed enti *sub*-regionali nel momento in cui si deve valutare il principio di sussidiarietà. Una indicazione che ne aumenta, inevitabilmente, il ruolo.

7. Questo il quadro generale dei cambiamenti che ci sono stati a Lisbona. E' un quadro che si innesta in una discussione che, come detto, si concluderà nel 2011 ed in cui cominciano ad intravedersi alcune impostazioni che, sinteticamente, possono così distinguersi.

Vi è una posizione più radicale - che si è avuta in sede di discussione sul bilancio, e mette in discussione la politica regionale specialmente nei Paesi più ricchi - e due posizioni che si sviluppano all'interno della Commissione europea.

La prima secondo cui si deve limitare la Politica regionale ai Paesi più poveri, e quindi le regioni più povere dei Paesi più ricchi devono affidarsi a quello che è il livello nazionale, mentre le risorse che derivano da questo risparmio debbono essere utilizzate per fondi di livello europeo, diretti a perseguire finalità di interesse comunitario.

La seconda muove dal presupposto che l'architettura multilivello sia uno dei grandi vantaggi della politica di coesione. In quest'ottica occorre affrontare le criticità della posizione multilivello, e intervenire sia dal punto di vista della legittimazione della politica regionale sia dal punto di vista dell'effettività dell'intervento.

Così sintetizzate le posizioni, provo a tornare alle domande originarie.

8. Perché c'è bisogno di una politica regionale europea?

Io penso che ce ne sia bisogno per un fatto prima di tutto di ordine culturale. Noi assistiamo negli ultimi anni, negli ultimi mesi, a seguito della crisi, al ritorno del concetto di politiche di sviluppo. Nel momento in cui vi è sfavore rispetto ai dettami del libero mercato, la politica regionale europea è una politica allineata a quelle che sono le esigenze che vanno emergendo sul piano della configurazione di azioni di promozione della crescita. Tanto più per i cambiamenti registrati nella scienza economica. E' indubbio, in questo senso, come la "Nuova Geografia Economica" individui nel rapporto con il territorio - nella capacità di estrarre da esso conoscenza e di assecondare queste nozioni con programmi di sviluppo - uno dei suoi tratti caratterizzanti. Il territorio, insomma, è tornato a contare nella scena economica. Ed è interessante, ad esempio, la riflessione dell'OCSE sul tema delle regioni come attori dello sviluppo economico, cioè la regione individuata come dimensione all'interno della quale si riesce a creare quel rapporto tra i diversi *stakeholders* funzionale alla creazione di un ambiente favorevole alla crescita economica.

In secondo luogo, c'è una riflessione politica da fare. L'intervento di coesione è una politica popolare. I sondaggi commissionati dalla Commissione europea, ci dicono essere conosciuto ed apprezzato dai cittadini europei. Ecco che, in un momento di difficoltà della costruzione europea, esso potrà giocare un ruolo fondamentale nell'assicurarne un processo di legittimazione.

Il terzo punto è una questione identitaria. Mi ha molto colpito un aneddoto che mi ha raccontato Eneko Landaburu, leggendario Direttore Generale della Politica regionale alla fine degli anni ottanta e per tutto il decennio successivo. Quando lui aveva già lasciato la politica regionale ed era a capo delle relazioni esterne dell'Unione Europea, ebbe un incontro con il Primo Ministro cinese. Questi, al primo punto dell'ordine del giorno, disse che voleva capire come funzionasse la politica regionale europea, perché i cinesi avevano un grave problema di divari territoriali ed erano interessatissimi ad un confronto sul punto. E' un aneddoto, ma a me sembra emblematico

di quale sia il legame tra l'identità del modello sociale/economico europeo e questa politica.

Infine, vi è l'aspetto amministrativo. Come ho detto, la politica regionale europea ha dato uno straordinario contributo a costruire una *koinè* amministrativa in Europa; una comunità probabilmente ancora poco visibile per la disattenzione che circonda l'intervento regionale, e che è, invece, molto interessante. Nei progetti, nelle occasioni internazionali, ci si trova a lavorare tra persone che provengono da amministrazioni diverse, si ragiona su problemi analoghi, si utilizza uno stesso linguaggio: una sorta di "RyanAir" dell'amministrazione europea perché silenziosamente, in maniera poco visibile, si stanno creando i presupposti per l'infittirsi della rete tra i decisori pubblici che contribuirà, in prospettiva, a creare una vera e propria cultura amministrativa europea.

9. La terza domanda è "quale politica regionale europea?" Per dare una risposta noi dobbiamo intanto ragionare di una politica "per tutte le regioni europee". Il concetto che ci viene da Lisbona, quello di cooperazione territoriale, ci dice anche questo. Esso indica un rapporto con il territorio che non può più essere esclusivamente legato alla singola area problematica, ma deve guardare al territorio europeo nel suo complesso. E', questo, un punto sul quale le riflessioni dei giuristi sarebbero estremamente interessanti.

D'altra parte le indicazioni che vengono da Lisbona sono, sicuramente, quelle per una politica multilivello. Come ho già sottolineato, quando Lisbona rafforza l'elemento della sussidiarietà, indica chiaramente che deve essere una politica che quel modello mantiene, che attribuisce compiti al livello più vicino e meglio capace di svolgerlo.

Il terzo punto è che deve essere una politica che valuti. E qui, la riflessione degli economisti è essenziale: si deve ragionare in termini di obiettivi, *performance*, meccanismi di premialità rispetto al raggiungimento di questi obiettivi. Ed in questo senso, la prassi ha mostrato che ancora c'è una certa timidezza nel fare agire i meccanismi di premialità con la severità che possono e debbono avere affinché il sistema funzioni. Per esempio, il sistema di premialità è stato abbandonato nel corso dell'ultimo periodo di programmazione, proprio perché gli Stati volevano avere le mani libere rispetto all'allocazione

di risorse. Fatto ancor più grave è che la proposta della Commissione, di creare una premialità riferita a tutte le regioni europee in competizione tra di loro, è sempre stata rifiutata dagli Stati: che prima hanno voluto una premialità riservata al loro interno e, poi, la hanno progressivamente smantellata.

10. Veniamo, infine, all'ultima domanda: "quali sono le linee di riforma?". Sul punto penso che gli orientamenti che s'intravedono siano i seguenti:

a) Rafforzamento del peso della politica. La politica regionale europea non ha un Consiglio, o meglio lo ha, ma è un Consiglio di soggetti che non sono i referenti politici delle tematiche regionali negli ordinamenti interni. E così, mentre a livello amministrativo c'è una vertebrazione che parte dalla Commissione ed arriva fino al singolo comune, dal punto di vista politico essa manca. L'effetto è l'inadeguatezza di meccanismi di controllo reciproco. Questi ultimi, che già hanno difficoltà ad attivarsi nella strategia di Lisbona, in materia regionale non sono neanche in condizione di attivarsi, perché chi va a rappresentare in Europa le problematiche regionali di un Paese, non è chi conosce ed ha "il pallino in mano", non sa quali siano veramente i problemi che i processi di distribuzione stanno vivendo.

b) Revisione organizzativa. Sotto questo profilo, ci sono essenzialmente aspetti relativi al livello comunitario. La Commissione sta vivendo un momento di estrema debolezza: essa ha assunto troppi compiti, molto spesso di natura gestionale, ed ha, quindi, abdicato al proprio ruolo di stratega della politica europea. Ed è questo il ruolo che va reinventato. La Commissione deve essere un luogo d'indirizzo, di promozione di *best practices*, di assistenza alle amministrazioni nazionali per promuovere le loro iniziative e per controllare che il tutto si svolga secondo i requisiti richiesti dalla Commissione.

c) Accanto a queste, le linee che si intravedono sono quelle di una maggiore integrazione con gli strumenti politico/economici dell'Unione. La "*Strategia 2020*" è un primo passaggio in questo senso. Si deve andare verso una concentrazione degli interventi intorno alle missioni. E' necessario che l'intervento regionale si leghi

alle grandi sfide che l'Unione si trova ad affrontare nei prossimi anni. E' questo che riporterà la legittimazione politica.

L'*Indagine Gallup* su che cosa vogliono i cittadini europei dalla politica regionale, indica la richiesta di una politica che si occupi delle implicazioni derivanti dalla globalizzazione economica, dei fenomeni dell'immigrazione, del cambiamento climatico, dell'impatto della demografia. Dobbiamo costruire attorno a missioni così qualificanti la legittimazione della politica.

d) In una famosa *dissenting opinion*, il giudice Brandeis descriveva lo sperimentalismo che c'è negli Stati Uniti d'America, e, cioè, la possibilità che nei diversi Stati si sperimentino soluzioni diverse. Il *Justice* definiva questo sperimentalismo uno degli "*happy incidents of the federal system that a single brave state may, if it citizens choose, serve as a laboratory*" (è uno dei felici incidenti del sistema federale che uno Stato singolo coraggioso possa, se i suoi cittadini lo scelgono, servire come un laboratorio e provare nuove soluzioni sociali ed economiche).

Ecco, io trovo che una delle ragioni per investire, per studiare, per promuovere, per impegnarsi nella politica di coesione europea è questa: che la politica europea può costituire, all'interno del sistema federale europeo, un luogo in cui dal livello nazionale, a quello regionale, a quello locale si provino delle iniziative di *policy*, si comparino con quello che fanno gli altri e si contribuisca così al miglioramento del rapporto tra amministrazione e cittadini.

In questo cammino sono convinto del fatto che quello che sta succedendo a livello di Unione economica monetaria sia un elemento positivo.

Gli avvenimenti di questi giorni stanno modificando in materia definitiva i termini dei rapporti fra Stati. E' finita la "luna di miele" all'insegna dell'Euro, stanno emergendo gli interessi nazionali. E questo venir fuori degli interessi nazionali - al di là dell'Unione economica/monetaria e della vicenda greca - ripropone, come riflesso, la questione dei doveri e dei diritti dello stare insieme. E' questo "*Big-bang*" che, in prospettiva, può dare forza ad impostazioni che avranno nella condizionalità, nella premialità, nella perdita di fondi per i *partners* "irregolari", gli strumenti per indurre comportamenti virtuosi nelle amministrazioni nazionali.

C'è, quindi, un'atmosfera più favorevole ad una maggiore severità che è, a mio giudizio, passaggio essenziale per arrivare ad una piena legittimazione della politica. Specie se, come auspico, essa sarà ambiziosa: negli obiettivi, nei mezzi, nella retorica, nel suo collocamento nella scala di valori europea.

Intervento di Fabrizio Barca*

L'occasione è interessante. Vediamo di sfruttarla sulle ali dei tre interventi ascoltati. Quello di guardare alla storia per trarne lezioni sul presente è il tratto principale del lavoro di Gian Paolo Manzella, che ha dato un contributo significativo al *Rapporto* che ho curato per la Commissione europea. Sfortunatamente questo metodo non ha caratterizzato il lavoro svolto dalla Commissione Europea nell'ultimo anno e mezzo che ha condotto alla produzione del Documento *Europa 2020*. Si tratta di un Documento assai povero, a tratti azzardato, solo lievemente migliorato dal Consiglio europeo. Soprattutto, un documento in cui non ci si interroga sul perché la strategia di Lisbona abbia fallito.

Partiamo dalla questione centrale: perché l'Unione europea deve perseguire una politica di sviluppo con il proprio bilancio? Per rispondere, dobbiamo chiederci se può esserci un'Unione di mercati senza una politica di sviluppo unitaria. La risposta è no. No nell'esperienza storica, no nell'esperienza che stiamo vivendo l'Europa. Il mercato di per sé crea straordinarie opportunità, ma crea anche rischi. E deve essere accompagnato da una politica di sviluppo che consenta di cogliere le prime e difendersi dai secondi. Altrimenti si producono reazioni assai negative, che minano l'Unione. La più evidente, quella che spaventa anche i più conservatori, è la reazione sociale: è il motivo per cui tutti i partiti, anche di centro-destra, sono "solidali". Non interessa loro l'ineguaglianza in sé, non la vivono come una parte della propria missione, ma sanno che se la politica sociale è inefficace le riforme dei mercati non tengono. Non a caso il Presidente Barroso ha ritenuto, nella sua agenda politica per la rielezione, di dare enfasi all'agenda sociale, di rimettere al centro la questione del diritto "di cittadinanza europea". Molti, infatti, si erano dimenticati, in questi ultimi anni di ideologia iper-liberista, che o-

* Dirigente Generale e Consulente ministeriale del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

gnuno di noi è a un tempo cittadino nazionale e cittadino europeo. Ce lo ricorda il bel *Rapporto di Lamassoure* sull'incompiutezza della libera circolazione delle persone a causa dei gravi limiti alla portabilità dei diritti sociali. Un cittadino bulgaro guarda contemporaneamente a livello medio dei servizi della Bulgaria e a livello medio dei servizi dell'Europa, perché egli è assieme cittadino bulgaro e cittadino europeo. Se queste sue aspettative non sono soddisfatte, alla lunga l'Europa non tiene.

Ma c'è altro. Ci dice la teoria economica che la liberazione delle forze di mercato è condizione di sviluppo. Ma che può anche provocare trappole di sottosviluppo. Il nostro Sud ne è l'esempio, particolarmente persistente. Le trappole dipendono dall'incapacità o dalla mancanza di volontà delle *elites* locali di rispondere alle sfide esterne rinnovando le istituzioni. Le trappole del sottosviluppo vanno allora affrontate da un intervento politico esterno. Un intervento esterno che faccia saltare gli equilibri interni. Come scrive Daron Acemoglu, quando non si scatenano processi endogeni di cambiamento delle istituzioni, sono necessari interventi esterni che destabilizzano le istituzioni, le classi dirigenti locali. In democrazia questo intervento sarà mosso da regole e prassi di pubblico e trasparente confronto. Se l'intervento esterno non c'è, le trappole di sottosviluppo possono permanere per la gioia delle classi dirigenti locali.

Il terzo motivo per una politica di sviluppo europeo ha a che fare con un mito da cancellare. E' il mito creato dall'ideologia liberista in questi anni: che i processi di agglomerazione avvengono solo per effetto di scelte private. Non è così. Tutti i processi di agglomerazione avvengono con il concorso fondamentale, dell'intervento pubblico. Si tratti degli Stati Uniti o dell'India, di Londra o di Milano, tutti i processi di agglomerazione avvengono attraverso alleanze politiche sulla base delle quali si realizzano o non realizzano infrastrutture, si approvano o respingono norme per l'uso del territorio e regole ambientali. E ciò avviene attraverso decisioni che favoriscono alcuni soggetti e ne sfavoriscono altri. L'alternativa non è che ci sia o non ci sia questa azione pubblica, ma è quale sia il suo grado di trasparenza.

Ci sono alcune pagine indimenticabili nel recente Rapporto della Banca Mondiale, *Geography Report*, dove sotto il manto di una supposta noncuranza o "cecità" allo spazio delle politiche di sviluppo, si racconta con candore di azioni pubbliche completamente as-

soggettate alle decisioni di grandi interessi privati. Si spacciano come “dinamiche naturali” casi eclatanti di cattura dell’azione pubblica. La stessa cattura che ha condotto alla crisi in cui siamo oggi. E allora? Allora, si tratta, al contrario, di rendere ogni decisione pubblica trasparente, dibattuta, contestabile. E’ questo il tratto principale delle politiche di sviluppo *place-based*, o “rivolte ai luoghi”: E’ questa la terza ragione per cui la politica di coesione europea, una politica *place-based*, è necessaria.

Ma resta una domanda. Perché l’Unione non interviene costruendo un grande Fondo per l’immigrazione, un grande Fondo per gli interventi ambientali un grande Fondo per l’occupazione, insomma - come chiedono alcuni - Fondi settoriali, che in modo competitivo diano risorse ai progetti migliori? Perché, invece, pre-allocare le risorse ai Paesi e alle Regioni, come fa la politica di coesione? Le risposte sono due.

La prima risposta è che l’esperienza e la teoria economica ci dicono che gli interventi realizzati da grandi Fondi settoriali sono spesso inefficaci. Sono inefficaci perché sono - loro sì! - “statalisti”, assumono cioè che esista da qualche parte, in una capitale - in questo caso Bruxelles - qualcuno in grado di comprendere se si devono dare fondi a Reggio Emilia o a Monaco per un progetto sull’immigrazione. Cioè assumono l’esistenza di una conoscenza centrale in grado di selezionare progetti. Ma questa conoscenza può esistere solo in un campo, quello della Ricerca - bene dunque il *Framework Programme* europeo - dove esistono *standard* internazionali codificati per giudicare. Negli altri campi, no, non è così. La conoscenza è diffusa sui territori. E occorre mettere in moto meccanismi e incentivi per estrarla e per combinarla con conoscenza esterna. Ecco allora l’idea dei trasferimenti condizionati - condizionati al rispetto di principi - della politica di coesione.

Ma c’è anche un secondo motivo. Non esiste la legittimità perché Bruxelles possa dire sì a Reggio Emilia e no a Monaco, o viceversa. Ciò è vero a maggior ragione nel campo sociale dove coesistono in Europa contratti sociali nazionali assai diversi, aspettative dei cittadini diverse, diversi concetti di giustizia sociale.

Detto tutto ciò, quale è il vero rischio oggi? Che la politica di coesione sia smantellata? Non credo proprio. Il rischio vero è che non cambi nulla. Che le lezioni apprese in questi anni siano ignorate.

Che le proposte di riforma che ho avanzato nel mio *Rapporto*¹ continuino a essere discusse ma non siano attuate. Proseguire una politica di coesione come questa di oggi è a mio parere dannoso per l'Europa. Se l'alternativa è tenere tutto così, è quasi meglio un "Fondo di equalizzazione europea". E non lo dico per la mia esperienza nel Mezzogiorno d'Italia. Lo dico sulla base del lavoro realizzato in due anni, analizzando la politica di coesione in tutti i Paesi dell'Unione, e sulla base di 30 incontri e discussioni dell'ultimo anno.

Serve una riforma che tocchi la questione delle condizionalità. Il sistema deve divenire tale che l'Unione trasferisca le risorse a Paesi e Regioni che si impegnano a raggiungere predeterminati obiettivi in termini del benessere dei cittadini - indicatori misurabili e monitorati! - e a rinnovare le proprie istituzioni secondo principi pre-stabiliti.

Che possibilità ha questa ipotesi di andare avanti? Dipende dalla volontà politica e dalla capacità di avanzare anche in altre direzioni proposte dal Rapporto.

Prima di tutto, un rafforzamento della compagine di Bruxelles, delle sue risorse umane. Bastano 150 giovani, di talento, da sostituire a proceduralisti e amministrativi. Per ridurre questi ultimi, è necessario trasferire ai Paesi membri le funzioni di *audit* e controllo. E' possibile, col nuovo Trattato. E' una prima questione che come "Rivista" vi suggerisco di affrontare. Ci sono effettivamente le condizioni per un decentramento della funzione di controllo, ad esempio alle Corti dei conti nazionali?

Seconda questione rilevante e che segnalo per la "Rivista": si può dare della dimensione territoriale della coesione contenuta nel nuovo Trattato l'interpretazione che ho dato nel *Rapporto*? Di "territoriale" come approccio rivolto ai luoghi?

La terza questione, l'ha sollevata Gian Paolo Manzella. Dobbiamo rafforzare il ruolo del Parlamento europeo, utilizzando il nuovo Trattato, che tra l'altro prevede che esso riceva una volta l'anno un Rapporto di valutazione sui risultati. Possiamo veramente farlo? Sarebbe importante se il Parlamento europeo, potesse conoscere e dibattere i progressi realizzati dai singoli Paesi, discutere i loro Rapporti strategici, esprimere opinioni. Insomma promuovere il pubblico dibattito. E' possibile? Come?

¹ Cfr. http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm.

Un'ultima battuta riguarda il Sud. E' forse un'eccezione? Anche rispetto allo scenario di cambiamenti che ho descritto, l'Italia ha bisogno di adottare una strada diversa?

Partirei dal lavoro recente di Bankitalia. Banca d'Italia ci dice che il nostro Sud è in Europa effettivamente un'eccezione. Per un motivo: perchè non è una questione nazionale. Non è più una questione nazionale. Mentre la Politica regionale faticosamente, e con alcuni interessanti successi, tentava di realizzare alcune cose, la politica ordinaria non cambiava. Dice Bankitalia: avevate scritto nel Documento programmatico di partenza nel 1998 che la svolta della Politica regionale avrebbe funzionato solo nel contesto di un cambiamento istituzionale nazionale. Questo cambiamento non ha avuto luogo. E a Bankitalia, il Governatore Draghi, ha scritto una cosa ulteriore che suona così: "La politica nazionale di cui parlo è una politica disegnata territorio per il territorio... nelle indicazioni delle politiche nazionali è necessario che vi siano previsioni specifiche che tengano conto dei territori in cui si realizza la politica". Ecco, su cosa andrebbe costruita la svolta. A realizzarla ci potrebbe aiutare una politica di coesione riformata, che dicesse "condiziono il trasferimento dei Fondi al cambiamento delle istituzioni, ossia, per capirci, a realizzare quelle condizioni di contesto nazionale da cui dipende l'effetto dei Fondi europei". Quindi l'Italia dovrebbe essere in prima linea a chiedere la riforma della coesione.

L'altra cosa di cui abbiamo bisogno, a mio parere, per il Sud, è il rafforzamento dei centri di competenza nazionali. La vicenda dei due Programmi interregionali, per le energie rinnovabili e la cultura, del periodo 2007-2013 ci mostra il fallimento di Roma. Come parlare di ricentralizzazione in queste condizioni?

E infine manca assolutamente il dibattito pubblico. Controprova ne è la vicenda degli obiettivi di servizio. Si provi a entrare nel sito del DPS: si troveranno subito gli "obiettivi di servizio" e si scaricheranno tavole e grafici che riguardano tutti gli aspetti più importanti della vita dei cittadini del Sud. Tutto, dal fatto se gli anziani sono assistiti a domicilio, ai bambini che vanno ai nidi d'infanzia, fino a livello di competenza in matematica o in lettere. Si tratta di circa 15 indicatori ed è difficile immaginarsi qualcosa di fatto meglio, di più in linea con il (giustamente) decantato pragmatismo e approccio quantitativo anglosassone. E i risultati fra il 2005 e il 2008

sono anche interessanti: c'è molta varianza; chi va assai male chi va assai bene. Complessivamente - dò un numero di sintesi - se voi prendete il 2005 come *benchmark*, fatta 100 la distanza da percorrere per ognuno di questi indicatori fra il 2005 e 2012, ne è stato percorso in media circa il 30%. Dietro questo 30% ci sono dei 5% e dei 50%. Insomma, quel sito rivela una ricchezza di fatti e di potenziali inchieste per i giornali, per il confronto politico, per il pubblico dibattito, per i ragazzi viola, rossi, verdi o arancioni che siano. Eppure non si legge una riga su questi numeri. Da nessuna parte.

E' possibile in questo Paese avere una discussione sui risultati? Questa è per oggi la mia ultima domanda.

Intervento di Giorgio Clemente*

Ringrazio per l'invito. E' difficile intervenire quando il campo è stato ampiamente arato dai miei predecessori, ma un paio di concetti intendo ribadirli.

Primo tema: vi è necessità di una politica della coesione?

E' un tema ricorrente in Europa. Vi sono soprattutto i Paesi anglosassoni e quelli del Nord Europa che spesso si coalizzano contro la politica della coesione perché per loro sono fondi che vanno prevalentemente agli Stati del Sud. Barnier fece una bella azione, ancor più meritoria l'azione di Danuta Hubner, che riuscì ad andare in controtendenza rispetto a quella che era la *communis opinio* della sua area geografica.

A mio avviso è inutile ripetere le ragioni per cui deve esistere una politica di coesione. La ragione principale è che solo la politica di coesione può dare un valore aggiunto europeo, la possibilità, cioè, di raggiungere, nell'interesse comune, risultati migliori di quelli che potrebbero aversi attraverso l'azione isolata dei singoli Stati, ottenendo, altresì, una vera integrazione tra livello comunitario, livello nazionale e livello subnazionale, contribuendo a creare la c.d. "Comunità amministrativa europea". Perché questo può avvenire attraverso una politica di coesione? Perché è una politica che si svolge in regime di cofinanziamento. E poiché i vari programmi sono contemporaneamente finanziati sia dall'Europa, sia dagli Stati, c'è evidentemente una necessità d'integrazione delle Amministrazioni che gestiscono i fondi.

Sono d'accordo sul fatto che la politica della coesione non è stata gestita nel migliore dei modi, ma non è certo attraverso un sistema come quello della PAC, della politica agricola comune, che, come è noto, non è in regime di partenariato, che si otterrà un'integrazione e una omogeneizzazione delle Amministrazioni dei

* Presidente della Sezione del Controllo Successivo della Corte dei conti U.E. dal 1993 al 2006.

vari Paesi. Lo dico per esperienza diretta: quando all'inizio del mio mandato alla Corte dei conti europea (anni '93-'94) mi occupai proprio del livello di armonizzazione delle Amministrazioni che dovevano gestire i fondi della politica agricola comune facendo una indagine negli allora 12 Paesi membri, con mia meraviglia, e meraviglia di tutti, emerse il dato sorprendente che il Paese che peggio utilizzava i Fondi comunitari, non integrandosi alle regole europee, era la Germania (e la Germania dei vecchi *Länder*).

Questa, a mio avviso, è la prova provata che attraverso una politica che fa piovere fondi dall'alto, senza una coordinazione tra Stati, non si ottiene il famoso valore aggiunto, non si ottiene un risultato di integrazione, se persino la Germania, considerata il Paese meglio organizzato, non riusciva ad adeguarsi alle regole comunitarie.

Il secondo aspetto che va ricordato, e sottolineato, è che il bilancio della politica della coesione indica che le Regioni beneficiarie hanno registrato un tasso di crescita sempre più elevato della media europea. Ogni Euro consacrato alla politica della coesione ha avuto un importante effetto moltiplicatore (si vuol dire empiricamente: tre Euro per ogni Euro speso nelle Regioni dell'obiettivo 2 - le zone in riconversione economica e sociale del periodo 2000/2006 e precedenti).

Ulteriore elemento positivo, indotto dalla politica di coesione, è il controllo "diffuso" dell'osservanza delle normative europee, proprio perché per l'ammissibilità dei finanziamenti è imposto l'obbligo del rispetto della predetta normativa comunitaria.

Tra le critiche ricorrenti della Corte dei conti europea in materia di gestione dei Fondi strutturali vi sono quelle dell'inclusione di costi inammissibili e del non rispetto di normative quali, per esempio, quelle sugli appalti. Perciò, anche in sede di controllo, emerge il dato che l'effetto di creare una maggiore spinta per l'osservanza delle normative europee si ha proprio nel settore dei Fondi strutturali e della politica della coesione.

Ho ritenuto di dover sottolineare questi elementi aggiuntivi alla riflessione comune sulla necessità di mantenere una politica della coesione come fondamento della struttura europea.

Voglio ricordare ora, al di là delle critiche che sono state giustamente rivolte alla politica della coesione, alla sua organizzazione e alla sua regolamentazione, che il Regolamento per il periodo 2007/2013, malgrado tutto, è pur sempre un passo avanti rispetto al

precedente periodo 2000/2006, perché vengono già introdotti alcuni degli elementi che oggi sono stati ricordati come elementi fondanti di una nuova Politica regionale.

Si è sottolineata da più parti la necessità di un maggior coinvolgimento degli organi politici comunitari e qualche passo avanti già nel periodo 2007/2013 è stato fatto. Siamo tutti perfettamente d'accordo sulla necessità della creazione di un Consiglio europeo specializzato nella materia e di un maggiore coinvolgimento del Parlamento perché il Parlamento europeo è molto attento sia nella fase ascendente, cioè prima dell'approvazione dei Regolamenti sia, soprattutto, nel momento della valutazione dei risultati. Vi è una Commissione parlamentare, la famosa *CoCoBu*, la Commissione Controllo Bilancio, che continuamente esamina, per esempio, tutte le relazioni della Corte dei conti europea in contraddittorio pubblico tra il Commissario responsabile della politica esaminata e il membro responsabile della Corte.

Naturalmente, è un dato da sottolineare la debolezza dell'elemento condizionalità, dell'elemento intervento della Commissione, che non è considerata in grado di esercitare la necessaria azione di orientamento sul livello nazionale. In questa fase di programmazione, si è fatto qualcosa sia nella fase orientamento, sia nella fase successiva di valutazione perché vi è stato lo spostamento dell'asse dal momento (certamente ancora fino al 1999) in cui era una politica nazionale che riceveva poi il timbro della Commissione ad una vera politica europea. Ricordo io di aver controllato l'utilizzo di Fondi regionali in Spagna per l'istallazione di palline di segnalazione lungo le autostrade. Non era certo quella la Politica regionale che si deve avere in mente. Perciò maggiore coinvolgimento della Commissione, nella fase di fissazione delle regole generali, degli orientamenti; naturalmente l'interfaccia è quello di un maggiore coinvolgimento degli Stati membri attraverso un complesso percorso negoziale.

Per quanto concerne, poi, le tematiche economico-finanziarie e di controllo, ricordo che bisogna assolutamente risolvere il problema dei Fondi. Oggi già rispetto al 2000/2006 abbiamo solo tre Fondi che intervengono, prima ne avevamo addirittura sei, e quindi già si è un po' semplificato il sistema.

Il Parlamento europeo, nell'ottobre del 2008, ha lanciato poi l'idea apprezzabile di un Fondo unico *post* 2013. Altra possibilità è quella più timidamente avanzata nella proposta di modifica del Regolamento 1083/2006, quella cioè di finanziare un grande progetto con più Fondi (due o tre Fondi insieme). E' un passo avanti.

Secondo problema che è stato evocato è quello della semplificazione delle procedure e qui cominciamo a toccare anche il tema dei controlli. Si è sempre detto e ricordato in questa materia che le procedure sono complesse, sono difficili, l'amministratore locale è confrontato con procedure europee che conosce poco e, quindi, può essere invogliato a sfruttare strumenti esclusivamente nazionali piuttosto che gli strumenti comunitari. Questo era un discorso sicuramente vero diversi anni fa. Oramai, però, tutti gli amministratori nazionali conoscono la realtà europea e quindi sono in grado di sfruttare gli strumenti comunitari.

Ma il tema della semplificazione resta fondamentale. Infatti le norme che disciplinano le modalità di spesa dei Fondi mirano a far sì che gli aiuti raggiungano gli obiettivi stabiliti (ossia "spendere per le cose giuste al momento giusto"). Più onerose e complesse sono le norme, maggiore è il rischio che esse non vengano applicate, aumentando così il rischio che si producano errori nelle operazioni e che gli obiettivi delle politiche non vengano raggiunti. Parallelamente, un'eccessiva precisione nel definire obiettivi molto specifici per i programmi aumenterà i costi delle attività intese a verificare il raggiungimento degli obiettivi. In altri termini: norme e regolamenti ben concepiti, di facile interpretazione e semplici da applicare riducono il rischio di errore.

Arriviamo al problema della fase cosiddetta successiva, la valutazione dei risultati dell'azione amministrativa. Questo è un tema delicatissimo da non confondere con il tema del controllo esterno vero e proprio: l'Organo che pone delle regole, e che si pone degli obiettivi, a mio avviso, deve essere lo stesso che poi fa la sua valutazione "politica" sul raggiungimento dei risultati.

E' questa la tesi della Corte dei conti europea, sostanzialmente seguita, a suo tempo, dalla Commissione Prodi, che per la prima volta nel 2000 fece un *Libro bianco sui controlli interni* e ne modificò tutta la filiera, rendendoli molto più importanti ed approfonditi.

Manin Carabba

Perché? Posso interrompere utilizzando anche il fatto di essere un *ex collega*? Indubbiamente il controllo di regolarità contabile e di legittimità procedurale deve essere importante, ma perché l'Organo di controllo esterno non può, sulla base di indicatori prefigurati dall'Autorità politica precedente (in questo caso dalla Commissione) costruire una propria rete di valutazione? Questo non lo capisco. Perché questo vale anche per il controllo sulla gestione in ciascuno Stato membro. Certamente sono strumentali analitici, sono diversi, ma una cosa è il controllo logico contabile e finanziario, una cosa è la valutazione delle *performance*. Escludere la valutazione delle *performance* dalla possibilità di azione dell'Organo di controllo esterno non mi persuade.

Giorgio Clemente

Non ho detto questo. Era la prima fase del mio discorso. Io volevo dire che delegare solo all'Organo di controllo esterno la valutazione delle *performance* la ritengo una cosa sbagliata. La valutazione dell'Organo gestore serve per poi tenerne conto nella valutazione del controllore esterno. Ripeto, in questa ottica si mosse il *Libro bianco* di Prodi e la stessa Corte europea che emise un parere nel 2004, parere sul c.d. "*single audit*", controllo unico, dove unico voleva dire *evitiamo di ripetere tutti lo stesso tipo di controllo*: se l'ha fatto la Commissione, la Corte controlla se la Commissione l'abbia eseguito secondo i criteri internazionalmente riconosciuti (IFAC ed INTOSAI) ed allora lo prende per buono e non lo ripete.

Per quanto riguarda, poi, il controllo di legittimità e di regolarità, oggi il problema della implicazione delle Corti dei conti nazionali è risolto dal Trattato di Lisbona. In questa materia il Trattato ha fatto un passo in avanti perché ha modificato l'art. 274 che parla appunto dell'esecuzione di bilancio e dello scarico in cui la famosa frase che diceva: "*la Commissione cura l'esecuzione del bilancio*" è sostituita dalla frase che dice: "*la Commissione dà esecuzione al bilancio in cooperazione con gli Stati membri*". Questo è il punto di partenza per togliere alla Commissione la responsabilità unica dell'esecuzione del

bilancio, così com'era finora, per cui gli Stati membri (i Ministri del Tesoro degli Stati membri) si erano sempre rifiutati di prendere qualsiasi pur minima responsabilità in materia di bilancio.

All'art. 274 è stato aggiunto, poi, anche un altro comma che recita: “*Il regolamento (finanziario) prevede gli obblighi di controllo e di revisione contabile degli Stati membri nell'esecuzione del bilancio (comunitario) e le responsabilità che ne derivano. Esso prevede, inoltre, le responsabilità e le modalità particolari, secondo le quali ogni Istituzione partecipa all'esecuzione delle proprie spese*”. Si è prevista, quindi, la possibilità di imporre agli Stati membri degli obblighi di intervento in materia di controllo dei Fondi comunitari: si pensa, qui, di richiedere agli Stati di emettere una dichiarazione di affidabilità dei conti, quella che in gergo comunitario viene chiamata DAS secondo l'acronimo francese da “*déclaration d'assurance*”. Oggi vi sono certamente due Stati, l'Olanda e la Gran Bretagna, che hanno gli Organi superiori di controllo che emettono delle DAS in materia di controlli comunitari. La Corte dei conti italiana non è andata ancora così avanti, però ha istituito una apposita Sezione per il controllo dei Fondi comunitari, che ogni anno approva una sua Relazione annuale e delle Relazioni speciali. Perciò l'Italia non è proprio all'avanguardia ma non è tra le ultime in questa materia. E' evidente che così dà una risposta anche al suggerimento di ridurre l'impegno di controllo da parte della Commissione, perchè nel momento che fosse attuato il Regolamento ipotizzato dal nuovo comma dell'art. 74 del Trattato, ovviamente la Commissione potrebbe drasticamente ridurre i propri controlli, salvo una supervisione di carattere generale sull'applicazione di *standard* e regole comuni da parte dei controllori nazionali.

La mia conclusione è, perciò, che siamo in presenza di una situazione non rosea, nel senso che c'è ancora molto da fare, però vi sono già dei tasselli nella regolamentazione comunitaria vigente che possono aiutare ad andare in una direzione di *performance* più diffusa nei vari Paesi comunitari e questo attraverso una politica (quella della coesione) che è l'unica che possa veramente creare un sistema nuovo, un sistema europeo. Non lo può fare certo la PAC, non lo fanno le altre politiche minori.

Mi fermo qui, anche perché io, personalmente, una risposta specifica al problema Mezzogiorno in quanto tale, come effetto della

politica della coesione, non ce l'ho. E' un problema prevalentemente nazionale, com'è stato ricordato oggi da tutti, e va certamente risolto in questo ambito.

Non avrei la paura che viene sempre adombrata e che è stata ricordata già alla prima applicazione del periodo attuale 2007/2013: la politica della coesione si applica ad un numero ristretto di Regioni e, con l'arrivo dei nuovi Stati membri che influisce sull'ormai superato parametro del 75% del PIL medio dell'UE, c'è il rischio che l'Italia in futuro esca del tutto.

Questo non è vero nel momento in cui la politica della coesione diventa la politica territoriale vera e propria e a quel punto diventa diffusa su tutto il territorio nazionale e comunitario. Il tanto criticato "Progetto 2020" della Commissione cita la politica territoriale e la lotta alla disoccupazione, due elementi, quindi, che confortano il mantenimento di questa politica e di questi Fondi, che potranno essere utilizzati opportunamente anche dall'Italia e, perciò, dal Mezzogiorno.

Intervento di Giuseppe Soriero*

Anche questo Seminario, come altri promossi dalla “Rivista giuridica”, segnala una qualità delle proposte e dell’interlocuzione tra competenze diverse; chiedo pertanto subito a Manin Carabba, ringraziandolo, di riportarne i contenuti di sintesi nel prossimo Consiglio di Amministrazione per sollecitare un seguito al Documento SVIMEZ sulla riforma del bilancio U.E. e sul dopo 2013¹, inviato l’11 aprile 2008, per partecipare alla consultazione avviata dalla Commissione europea sulla riforma del bilancio. L’impostazione della Commissione Europea era perentoria: “*reformare il bilancio per cambiare l’Europa*”. Come l’U.E. si è giovata di quella consultazione? Che cos’è cambiato da allora?

Già nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 13 e 14 marzo 2008, si annunciava l’avvio di un “Nuovo Ciclo” della strategia di Lisbona per la crescita e l’occupazione. Manin Carabba ha giustamente ricordato che le innovazioni nel Trattato “*appaiono lontane dal fornire le risposte che potevano essere attese per superare la solitudine della politica monetaria*”; rispondo quindi all’interrogativo posto, in apertura, da Giacinto della Cananea: davvero è auspicabile che l’Europa possa limitare le proprie funzioni all’attenzione verso il *core business* e cioè il mercato unico ?

Io invece son tra quelli che ritengono che le istituzioni europee debbano rafforzare le politiche di coesione, sulla base di strategie unitarie e mete condivise che misurino la forza dell’Europa dentro i processi di globalizzazione e rispetto alle dirompenti ricadute della crisi internazionale.

* Docente di Storia dell’Intervento Pubblico nell’Economia del Mezzogiorno presso l’Università “Magna Graecia” di Catanzaro, è Consigliere della SVIMEZ e Consigliere della Consulta per il Mezzogiorno del CNEL.

¹ Cfr. *Bilancio U.E., SVIMEZ: più diretto il coinvolgimento della U.E. nella fissazione degli obiettivi di sviluppo e coesione e più stringente la verifica e il controllo dei risultati delle politiche degli Stati*, 25 settembre 2008, Documento consultabile sul sito internet www.svimez.it.

Pongo non a caso per primo questa domanda, perché questo Seminario che è stato pensato in tempi non sospetti con il titolo “I Fondi strutturali e il Mezzogiorno dopo il Trattato di Lisbona”; oggi si svolge non solo dopo il Trattato di Lisbona, ma anche “*dopo le elezioni regionali*” in Italia. Senza andare fuori tema, la nostra riflessione di oggi incrocia di necessità quella relativa anche alla qualità della rappresentanza politico-istituzionale.

Le classi dirigenti, cui hanno accennato sia Manzella che Barca, anch’io penso che riusciranno ad essere davvero nuove(in tutta l’accezione che questo termine impegnativo comporta), se riguarderanno non solo nuovi politici, bensì anche nuovi amministratori, nuovi imprenditori, nuovi intellettuali.

Nuove classi dirigenti, quindi, secondo l’accezione più ampia, che riesca a sussumere un punto di vista collettivo, una forte legittimazione del rapporto con il territorio e una chiara ispirazione in termini di cultura europea.

L’Italia è molto aiutata dalla fisionomia emergente tra le giovani generazioni; ne parlo a volte con i miei figli: *Internet, Erasmus, Ryanair* hanno creato una consuetudine europea che a noi era sconosciuta. Quando ero ragazzo, aver un amico straniero era un’eccezione; la si citava come novità stupefacente; il più delle volte erano i cugini, magari i figli degli zii emigrati in Australia o in America; ora invece sento una consuetudine a dialogare tra i giovani, a scambiare tra loro informazioni, vacanze, ospitalità; è un modo di vivere “europeo” che sta andando avanti.

L’Italia, dunque, può far leva su una nuova coscienza europea che, specialmente tra le nuove giovani generazioni, è andata crescendo e maturando.

Confortate da questa eclatante innovazione culturale e di costume, le forze democratiche italiane dovrebbero, a mio avviso, essere molto più coraggiose nell’affrontare il dibattito sulle condizioni dell’Europa e sulle conseguenze della nuova Costituzione europea.

Mi riferisco, innanzitutto, ai “proclami” del Consiglio europeo sull’importanza della dimensione sociale dell’U.E. quale parte integrante della strategia di Lisbona, per integrare ulteriormente le politiche economica, occupazionale e sociale.

Se Fabrizio Barca ci ha ricordato quanto siano stati fallaci, in questi anni, i miti creati dall’ideologia liberista, l’illusione cioè che i

processi di agglomerazione potessero avvenire solo per effetto di scelte private, sono d'accordo con lui che i veri fenomeni di agglomerazione "avvengono con il concorso fondamentale dell'intervento pubblico".

E allora ricordiamo che proprio il Consiglio europeo ha sottolineato "la necessità, dopo il 2010, di un continuo impegno al livello dell'U.E. a favore delle riforme strutturali, dello sviluppo sostenibile e della coesione sociale", proprio per consolidare i progressi avviati nell'ambito della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

Ma allora, come affrontiamo in tempo quelle "trappole di sottosviluppo" di cui ha parlato Barca e di cui il nostro Sud è "l'esempio particolarmente persistente"?

I vescovi italiani nel loro recente Documento hanno chiesto nuovo impegno nazionale per il Mezzogiorno. Giustamente il Presidente Novacco ha colto in quel testo "un bel segnale di fiducia per il Meridione²".

Ed allora chiedo a Manzella: il "federalismo leghista", nella sua tentata applicazione nordista, attraverso i decreti attuativi di questi giorni, possiamo derubricarlo a un "Happy incident of the federal system"?

O siamo purtroppo in presenza di una lesione costituzionale? Non è stato forse inquietante quel giuramento dei candidati Governatori regionali, vistosamente enfatizzato dai mass media, nelle mani del Premier e al programma del Premier? E i neo eletti del Piemonte e del Veneto, altro che politiche di coesione, hanno subito rivendicato politiche di secessione, se accettiamo quell'interpretazione di "secessione dolce" che viene da alcuni studiosi indicata come una metafora del federalismo.

Io non ritengo che la risposta dal Sud al "rancore" nordista³ debba essere una posizione di fastidio, addirittura di chiusura. La riforma federalista approvata dal Parlamento italiano comunque comporta una presa di coscienza, una necessità di misurarsi, un salto di qualità nel rapporto tra cittadini ed eletti, tra forme di governo e strumenti della spesa. Il punto che io pongo è - guardando anch'io

² Cfr. *Sud, cambiamento ancora incompiuto*, Intervista di Giovanni Ruggiero a Nino Novacco, in "Avvenire", 27 febbraio 2010, p. 6.

³ Aldo Bonomi, *Il rancore. Alle radici del malessere del Nord*, Milano, Feltrinelli, 2008.

quel libro di Ricolfi “Il sacco del Nord”⁴ poggiato su questo tavolo - se quel supporto teorico debba essere accettato in qualche misura senza poterne discutere laicamente. Rifiutandone la trappola che chi non accetta l’approccio interpretativo del “sacco del Nord” possa essere indicato come difensore degli sprechi. Ho presente che spesso in riferimento alle risorse europee, più in generale alle ricognizioni sulla realtà della spesa pubblica nel nostro Paese, a volte il Mezzogiorno risulti molto agevolato in quanto a disponibilità teoriche di risorse. La SVIMEZ ha più volte presentato, per il passato, i dati veri del depauperamento di attenzione e di investimenti nazionali.

Ma guardiamo oggi al “vero sacco del Sud”!

Come abbiamo visto a proposito della vicenda relativa ai Fondi FAS la disponibilità teorica non sempre conferma una disponibilità effettiva di risorse, quindi ci troviamo dinanzi ad una riconsiderazione - secondo punto - del ruolo delle politiche europee perché, per quanto riguarda il nostro Paese, sono diventati i Fondi strutturali europei l’unica sostanziale fonte di spesa utilizzata nelle Regioni in ritardo di sviluppo. E’ vero o no? E lo pongo in riferimento alla crisi e a come la crisi ha influito sulle diverse aree del Paese. E’ chiaro che il Mezzogiorno, tradizionalmente, in altre fasi di crisi, per effetto della minore apertura nazionale, storicamente risentiva di meno degli effetti di rallentamento dell’economia mondiale, questa volta invece abbiamo visto pesantemente come tutti i dati dell’ISTAT e anche Draghi, nell’iniziativa sul Mezzogiorno della Banca d’Italia⁵, ha dovuto ammettere che, anche nel corso di questa durissima crisi internazionale, la situazione degli occupati del Nord è di gran lunga superiore non solo per le condizioni di base, ma anche perché la riduzione degli occupati nel Mezzogiorno è stata pari al 3% circa mentre nel Centro-Nord l’occupazione è diminuita dell’1,8% .

Si tratta di condizioni strutturali di base che denotano, a proposito del termine coesione, non solo differenti velocità di sviluppo, ma differenti condizioni di funzione sociale, economica e territoriale.

La riduzione dei Fondi FAS, come ha sottolineato lo stesso Ministero dello Sviluppo Economico nel *Rapporto strategico nazionale*

⁴ Luca Ricolfi, *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Milano, Guerini e Associati, 2010.

⁵ Cfr. *Il Mezzogiorno e la politica economica dell’Italia*, Intervento di apertura del Governatore della Banca d’Italia Mario Draghi (Roma, 26 novembre 2009).

del dicembre 2009, ha ormai rilevanti effetti sul profilo di addizionalità effettiva dei finanziamenti. Anche i tecnici di quel Ministero stimano che, per i prossimi anni, nel caso in cui tali risorse non vengano reintegrate si produrrebbe una riduzione del 15% della spesa media/annua nelle Regioni convergenza e, quindi, un loro ulteriore indebolimento.

Ecco perché la riflessione di oggi, nel vivo diciamo della fase 2007/2013, proprio a metà del percorso, a mio avviso va affrontata con più coraggio intellettuale. E non mi riferisco a questa sede, che già sta esplicitando una impostazione molto interessante, mi riferisco alle sedi istituzionali, parlamentari e di Governo, con cui la SVIMEZ continua a interloquire nel corso delle più recenti Audizioni parlamentari. E' appena il caso di ricordare che il DPEF 2007-2011 e successivamente la legge finanziaria 2007(art.1, comma 863-866), aveva previsto per il QSN 2007/2013 una programmazione settennale dei diversi strumenti finanziari per la coesione e lo sviluppo(Fondi strutturali, quote di cofinanziamento nazionale e risorse aggiuntive nazionali), per superare i limiti della precedente programmazione 2000-2006.

E però la concentrazione delle risorse su tre Fondi settoriali(per l'occupazione e formazione; per le infrastrutture; per il sostegno all'economia reale) si è tradotta in una disarticolazione e parcellizzazione della "programmazione unitaria", mettendo in discussione l'intero "Quadro Strategico Nazionale" e ridestinando quote sempre più consistenti di Fondi FAS verso aree esterne alle politiche di coesione, distraendo risorse significative da una "Logica di sistema". Ecco perché noi abbiamo bisogno di una maggiore attenzione e di controllo in sede europea.

Barca ha ricordato l'utilizzo sapiente dei vincoli europei e anch'io ricordo la fase molto positiva in cui, sotto la prestigiosa guida di Ciampi nel CIPE, ognuno di noi per le proprie funzioni istituzionali, politiche ed amministrative, in qualche misura evocava quei vincoli, considerandone l'effetto virtuoso, e non sollecitava, invece, la diffidenza verso quei vincoli indicandoli come un circolo vizioso.

Questo è un tema davvero rilevante: a mio avviso, l'Italia non deve chiedere all'U.E. di allentare quei vincoli, semmai di indirizzarli meglio rispetto ad una capacità effettiva di controllo della qualità dell'utilizzo dei Fondi strutturali. Il che non avviene al momento, né da Roma, né da Bruxelles. Anzi proprio gli eurocrati di Bruxelles,

diciamolo chiaramente, hanno avallato con disinvoltura prima i c.d. “progetti sponda” e poi il prevalere della soffocante “programmazione per adempimenti”, rispetto alla programmazione per obiettivi di sviluppo. Cito un caso davvero eclatante!

Dopo aver decantato l’investimento nell’innovazione come fattore fondamentale per attuare la strategia di Lisbona, i controllori sbarcati da Bruxelles, per eccesso di zelo, a volte hanno depresso la propensione alla ricerca giacchè *“finisce che i ricercatori non abbiano più tempo per l’attività di laboratorio, assorbiti totalmente dai rendiconti delle spese. Uno scenario assurdo che ha portato oltre 12.000 scienziati in tutta Europa a firmare una petizione on line rivolta al Consiglio e al Parlamento europeo in cui viene chiesta l’immediata semplificazione delle regole finanziarie e amministrative per tutti gli strumenti a sostegno dell’innovazione”*. I tanti ricercatori - impegnati nelle Università e nelle aziende - chiedono insomma fiducia, valutazione sulla base dei risultati e, soprattutto, la cancellazione di tutti gli inutili dettagli tecnici e amministrativi, continuamente richiesti⁶.

Altra domanda: cosa sono diventate le riunioni dei c.d. Comitati di sorveglianza?

Alcuni incontri si riducono a un dosaggio abile tra bacchettate, sculacciate, buffetti e riconoscimenti, ma non aggiungono niente di veramente europeo rispetto alla parcellarizzazione della spesa e all’elenco sminuzzato di obiettivi e di risorse utilizzate che i dirigenti presentano: ad esempio il POR FESR regionale della Calabria (che pure è stato elaborato da gente seria, con intenti positivi), ha straripato in ben 118 linee d’intervento. Io, che pure conosco un po’ la mia Regione, mi sono smarrito tra i tanti rivoli di quel Programma: lungo 118 linee, sono stati scavati solchi oggettivamente tanto dispersivi, quanto congeniali alla predisposizione di centinaia e forse migliaia di progetti.

Una oggettiva convergenza tra i tecnocrati del Governo italiano e i tecnocrati di Bruxelles, a diluire l’utilizzo immediato dei Fondi, ha evitato di stimolare una correzione più mirata ad accelerare il circuito virtuoso della spesa pubblica.

⁶ *Esperimenti complicati di burocrazia*, di Francesca Barbieri, in “Il Sole 24 Ore.com”, 10 maggio 2010.

Quando sento parlare l'attuale Ministro per lo Sviluppo Economico attorno all'ipotesi di un *Piano per il Sud*, capisco che si guarda alle risorse europee più come a una quantità da rastrellare per un esercizio di cassa, che non come a un fondo da unificare per raggiungere obiettivi di maggiore efficienza e in linea con obiettivi strategici di coesione.

Perché? Non è forse questo il tema dirimente di un nuovo approccio alle politiche europee? Se l'Italia, invece di stare sulla difensiva, riuscisse a porre il tema dell'utilizzo delle risorse strutturali per obiettivi strutturali europei, oltre che nazionali, potrebbe partecipare alla vera, nuova competizione internazionale.

Essa infatti, ormai da tempo, ha superato le sue forme di competizione tra aziende o tra gruppi di aziende, è diventata sempre di più competizione tra interi sistemi territoriali. Allora, per essere rapidissimi, mi chiedo se guardiamo al Mediterraneo, ai proclami enfatici dell'Europa verso il Mediterraneo, alle sue contraddizioni rispetto ai documenti approvati: perché della logistica del Maghreb debbono interessarsi di più gli investitori cinesi e indiani, piuttosto che quelli tedeschi e inglesi assieme agli italiani?

Questo è un tema, forse, che dobbiamo porre con più nettezza, per uscire da uno schema difensivo e per delineare per il dopo 2013 qualcosa che eviti, per carità, quella penosa discussione su chi vuole andare a Bruxelles a chiedere il rifinanziamento delle solite risorse e di chi, invece, dice: "guardate, abbiamo già troppo, dobbiamo essere effettivamente europei, non possiamo esagerare".

Se si considera che il Sud è cresciuto in media, negli ultimi 10 anni, dello 0,6% (1995-2005) rispetto al 3% di altre aree depresse di altri Paesi europei, si può concludere che il Sud Italia ha mancato la grande occasione storica dei Fondi U.E., e alcuni Paesi europei possono essere indotti a dichiarare che le politiche di coesione non servono a nulla.

Per evitare che prevalga questa impostazione, è urgente una larga mobilitazione di energie non solo politiche, ma anche culturali e scientifiche, per produrre, insomma, quella "scossa" sollecitata da Francesco Delzio per la Rinascita del Sud entro i nuovi scenari europei.

Avendo chiaro che, ormai, “la competizione oggi avviene tra interi sistemi territoriali”⁷.

Nel mondo, la competizione non riguarda più solo le imprese o le alleanze tra imprese, ma investe intere aree; è competizione tra interi sistemi territoriali (Rotterdam, Hong Kong, Panama, Suez, ecc.). La coesione territoriale, come evidenziato dalla Commissione europea⁸, consiste non solo nella ricerca dello sviluppo armonioso dei diversi territori U.E., ma anche nella garanzia che gli abitanti possano trarre il massimo beneficio dalle particolari caratteristiche dei territori in cui abitano e operano.

Riportiamo allora tutta l’attenzione sul rilievo strategico del sistema euro-mediterraneo e rilanciamo noi, dall’Italia, la sfida per lo sviluppo; poniamo noi, prima di altri Paesi, il rapporto di coerenza tra Fondi strutturali e Obiettivi strutturali. Un solo esempio, per concludere: da tempo si indica un obiettivo strategico di sviluppo europeo voluto dai Governi europei, sancito da impegnativi e solenni Documenti europei, vale a dire il completamento del Corridoio ferroviario n. 1 da Berlino a Palermo. Oggi cos’è? E’ un Obiettivo di sviluppo soltanto per l’Italia, o è un Obiettivo davvero europeo? E’ certamente uno di quegli Obiettivi su cui è alta quella “popolarità” dell’uso dei Fondi U.E. di cui ha parlato Manzella, e su cui proprio dal territorio si può estrarre saggezza, cominciando a mobilitare la nuova *koinè* amministrativa, le nuove energie che possono ragionare e decidere, assieme, su mete condivise di sviluppo e di progresso.

⁷ Così Francesco Delzio, *La scossa*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, 2010.

⁸ Cfr. *Libro Verde sulla coesione territoriale*, Bruxelles, 6 ottobre 2008.

Intervento di Filippo Bubbico*

Mi pare un'iniziativa molto bella, importante e sarebbe utile che se ne parlasse un po' di più. A mio parere, c'è bisogno di politiche di coesione, c'è bisogno di utilizzare i nuovi contenuti del Trattato per mettere in campo una nostra visione, in grado di spostare sui contenuti da attribuire alla coesione territoriale un po' di questioni che hanno a che fare con i problemi del nostro Paese e, in modo particolare, con i problemi del Mezzogiorno d'Italia. Io trovo che, su questo aspetto, si possa e si debba lavorare di più, perché potrebbero anche crearsi le condizioni per modificare, magari in una dimensione progressiva, gli assetti del bilancio comunitario perché mi chiedo se la politica agricola comune non possa riguardare, anche, una nuova qualificazione dei contenuti da attribuire all'obiettivo di coesione territoriale.

Dico questo perché trovo importante agire per recuperare quell'attenzione, e quella consapevolezza politica, su quegli orizzonti che questa mattina sono stati delineati e anche sull'*excursus* non solo storico, rispetto al consolidarsi di quell'approccio, ma anche al modo con il quale il nostro Paese ha vissuto questo rapporto con l'Europa. Qui individuo un po' di criticità e di pericoli in questa fase. E' vero, il Titolo V ha spostato alle Regioni grandi competenze, e le Regioni non hanno saputo dare buona prova di sé, non hanno saputo utilizzare quelle funzioni, quelle competenze ad esse attribuite.

Credo che andrebbe sviluppata, anche, una riflessione sulla qualità delle politiche regionali e sulla qualità delle politiche nazionali, perché trovo direttamente proporzionale il trasferimento di competenze alle Regioni, con una domanda di solide politiche nazionali e di solide visioni strategiche nazionali, cosa che è mancata a mio parere in questi ultimi anni. Allora, piuttosto che rimettere sempre in discussione tutto e avendo cura di porre rimedio alle macro-

* Testo pronunciato al Seminario e rivisto redazionalmente dalla SVIMEZ. Filippo Bubbico, Senatore, già Presidente della Regione Basilicata.

scopiche incoerenze, sarebbe opportuno agire perché le esperienze fin qui realizzate possano essere migliorate, sia sul versante del protagonismo dei territori, dei protagonismi regionali, sia sul versante della qualità delle politiche nazionali.

Anche i meccanismi del disimpegno automatico potrebbero essere riconsiderati, per articolare un'attribuzione diversificata, in ragione delle responsabilità attribuite dall'impianto costituzionale a ciascuna istituzione perché, alla fine, si potrebbe fare emergere il diritto del cittadino a ricevere un servizio, a godere di una determinata prestazione che dovrebbe, in una qualche misura, anche prescindere, se non in tutto almeno in parte, dalle discrasie o dalle inefficienze misurabili sul terreno locale o attraverso la *performance* dell'istituzione titolare di quella funzione. Dico questo perché non c'è alcun dubbio che esista un problema di misurazione del rendimento della spesa pubblica, non c'è alcun dubbio che esista un problema di non efficace allocazione delle risorse pubbliche, però temo che possa affermarsi la convinzione, secondo la quale quelle distorsioni possano essere eliminate senza adeguati investimenti che, invece, sono necessari. Diversamente noi continueremo ad avere servizi inefficienti, una scuola che non funziona, una scuola dequalificata e non riusciremo a invertire il ciclo se non mettiamo in campo grandi investimenti. E trovo singolare che non venga affrontato un tema con questa consapevolezza, su un terreno particolarmente sensibile che è il diritto alla salute dei cittadini e le modalità attraverso le quali questo diritto viene garantito.

Il servizio sanitario costituisce, tra tutti i servizi pubblici, quello sicuramente più maturo, quello nel quale le conoscenze sono distribuite, l'accesso alle tecnologie è altrettanto distribuito e i modelli organizzativi sono abbastanza maturi, abbastanza conosciuti. In presenza di tutto questo, diventa incomprensibile il divario esistente tra diverse realtà territoriali in relazione all'efficacia, all'efficienza, alla economicità. Ma c'è la volontà di affrontare questo problema dal momento che il servizio sanitario, ad esempio, orienta una domanda di beni e servizi ad alto contenuto tecnologico, rispetto al quale potrebbe essere organizzata un'offerta dai nostri sistemi produttivi sia di beni, di tecnologie e di servizi? E perché questa questione non viene assunta quale fattore di condizionalità per le politiche nazionali? Io trovo che, su questo, si possa riflettere, si possa discutere, per-

ché intorno ad un segmento in cui le risorse pubbliche assumono una straordinaria rilevanza, è possibile misurare, anche, la propensione e l'orientamento a rendere più efficace l'azione pubblica e a migliorare, appunto, i rendimenti delle politiche pubbliche.

Tutto questo lo segnalo in modo particolare, proprio in relazione al Mezzogiorno, che potrebbe cogliere l'opportunità del federalismo fiscale correggendo, modificando, combattendo gli egoismi sociali o territoriali e quelle visioni anguste settoriali e mettendosi in gioco, introitandosi le migliori pratiche e anche una forte propensione a misurarsi con le migliori realtà europee che, nonostante tutto, esiste anche nel Mezzogiorno d'Italia; oppure accontentarsi di una nuova declinazione delle politiche compensative, magari chiedendo meno vincoli sulla locazione delle risorse comunitarie che, essendo sostitutive rispetto a quelle nazionali, potrebbero anche essere spostate più sul versante della gestione - quindi della inefficienza possibile - che sul versante degli investimenti. Non vorrei, cioè, che il federalismo trovasse un'applicazione caratterizzata dall'egoismo sociale e territoriale, nelle realtà a maggior gettito fiscale, e da una nuova dimensione della spesa pubblica, clientelare e improduttiva, nel Mezzogiorno d'Italia.

Conclusioni **di Manin Carabba**

Il Presidente Bubbico merita, da parte nostra, un'attenzione e un ringraziamento particolari, per la sua lunga esperienza alla guida di una Regione meridionale.

Voglio fare un commento. Barca, prima, aveva ripreso un concetto essenziale, che è quello dei diritti di cittadinanza sociale a livello europeo: ed io sono ancora stupefatto, noi siamo in un Paese nel quale sul federalismo abbiamo soltanto una "legge-manifesto". E' una di quelle leggi che come giurista, come accadde anche per la riforma fiscale di Tremonti, reputo scandalosa sotto il profilo del modo di legiferare: si tratta di manifesti politici, approvati dal Parlamento con le forme che la Costituzione prevede per le leggi, e sono poi "leggi-gruviera", che affidano sostanzialmente al *binomio* Governo-Sezione consultiva del Consiglio di Stato la potestà legislativa.

Prendendo spunto dall'esempio che Bubbico ha fatto, pensiamo a quello che accade negli Stati Uniti, dove la fondazione del Welfare è la riforma sanitaria del Presidente Obama. Ma, al centro del disegno costituzionale in materia di federalismo fiscale, c'è l'attribuzione alla competenza esclusiva statale dei livelli essenziali delle prestazioni connesse ai diritti civili e sociali. Ed è stupefacente che, nel nostro Paese, la cultura economica e politica non riesca a sottoporre al dibattito civile la questione dei LEP, che garantiscano diritti uniformi e lascino meno spazio alle difformità connesse al federalismo.

Un'altra considerazione, sull'aggiuntività. Non possiamo, secondo me, accettare il concetto di *sostitutività*, e ritenere che le risorse italiane siano *sostitutive*. Dal 1992 in poi si è abolito l'intervento straordinario, e su questa vicenda proprio la SVIMEZ, tra l'altro, con il libro di Massimo Annesi e Agnese Claroni, ha riflettuto: è una parte di storia politica e costituzionale del Paese, e il fatto è che si doveva costruire un bilancio programmatico capace di isolare le risorse ordinarie destinate al Mezzogiorno, nell'ambito di una struttura

programmatica del bilancio dello Stato. Questo non è stato mai fatto. La dissennatezza con cui si abbandonò l'intervento straordinario e l'opaca resistenza, da parte della burocrazia ordinaria, a non applicare i criteri programmatici nella costruzione del bilancio, sono la vera spiegazione dell'impossibilità di calcolare i criteri di sostitutività e di aggiuntività e anche quelli di cofinanziamento. Questo è un disastro italiano con il quale, io credo, dobbiamo misurarci, tenendo ben presenti la riforma del Titolo V della Costituzione e il principio di "sussidiarietà verticale".

Ora noi, per garantire il livello essenziale delle prestazioni e guardare quindi alla prestazione finale, dobbiamo considerare le *performance* finali, in termini di servizi resi ai cittadini, anche come linee-guida essenziali dei controlli interni ed esterni. Se alcuni problemi hanno dimensioni che riguardano l'intero Mezzogiorno, l'art. 117 penultimo comma, che prevede la collaborazione fra le Regioni, finora è stato visto come un "cavallo di Troia" dalla Padania, e non è stato percepito come un'occasione dal Mezzogiorno: di fronte a situazioni che sono fallimentari, come la politica dei rifiuti e la politica delle acque, ci dobbiamo chiedere se questi siano problemi la cui dimensione razionale, ai sensi del principio di sussidiarietà, è quella della Regione.

Mi è parso di cogliere, nelle stesse affermazioni che Manzella ha fatto qui in maniera più estesa, e nei saggi già pubblicati sulla "Rivista giuridica", che se l'Europa chiede un ammodernamento delle Amministrazioni chiamate a cooperare con i Piani strategici, dove il problema riguarda l'intero Mezzogiorno, almeno il Mezzogiorno continentale, bisognerà trovare degli strumenti che riguardino l'intero Mezzogiorno: il che non vuol dire affatto tornare ad un modello centralistico. Si può fare un'"Agenzia per lo sviluppo del territorio del Mezzogiorno", che si occupi per esempio di rifiuti, di acqua, di tutela ambientale e di opere infrastrutturali, sul modello della TVA *Roosveltiana* o dell'*Appalachian Commission*. Questo è appunto l'oggetto di un Documento, che la Sezione giuridica della SVIMEZ ha elaborato, sulla base delle indicazioni fornite da un Gruppo di lavoro da me coordinato e presieduto dal Senatore Antonio Maccanico e dal Presidente Nino Novacco, che pone in maniera significativa il problema del rapporto Stato-Regioni nella gestione

delle grandi opere infrastrutturali di interesse strategico nel Mezzogiorno.

In conclusione, vorrei sottolineare ancora la mia convinzione della possibilità di utilizzare finanziamenti ordinari, in modo tale da poter valutare quale quota di spesa è rivolta al Mezzogiorno e quale al resto del Paese. Si dovrebbe partire dalle cifre che ci fornisce il più volte richiamato libro di Ricolfi, per mettere a fuoco nel Sud temi reali, carenza di indicatori di benessere, carenza di lavoro, mancanza di livelli essenziali delle prestazioni. Credo che nessun politico che non mostri sensibilità nei confronti di queste problematiche dovrebbe avere la parola nel dibattito pubblico italiano.

Grazie a tutti.

Notizie sulla SVIMEZ, promotrice di questi «Quaderni»

- La SVIMEZ - Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno - è stata costituita a Roma il 2 dicembre 1946, ed ha lo scopo statutario di *«promuovere, nello spirito di una efficiente solidarietà nazionale e con visione unitaria, lo studio particolareggiato delle condizioni economiche del Mezzogiorno d'Italia, al fine di proporre concreti programmi di azione e di opere intesi a creare ed a sviluppare nelle Regioni meridionali e nelle grandi Isole quelle attività industriali le quali meglio rispondano alle esigenze accertate»*.

- La SVIMEZ ha natura di associazione senza fini di lucro, e non ha richiesto il riconoscimento giuridico. A parte i contributi annui versati dai Soci, il suo bilancio riceve, per le attività da essa svolte, un supporto pubblico, iscritto nel Bilancio dello Stato.

- L'Associazione è oggi presieduta dal dott. Nino Novacco (già Segretario generale e f.f. di Direttore dal 1959 al 1963, Vice Presidente nel 1978-80 e poi dal 1992 a marzo 2005), e ne sono attuali Vice Presidenti il prof. Piero Barucci e il dott. Ettore Artioli.

- Consiglieri della SVIMEZ fino al 2009 sono stati eletti dagli Associati il dott. Ettore Artioli, l'ing. Paolo Baratta, il prof. Piero Barucci, il prof. Manin Carabba, il dott. Michele Cascino, il prof. Luigi Compagna, il prof. Romualdo Coviello, il prof. Adriano Giannola, l'ing. Domenico La Cavera, il prof. Antonio La Spina, il prof. Amedeo Lepore, il sen. Antonio Maccanico, il dott. Nino Novacco, il dott. Riccardo Padovani, il prof. Federico Pica, la prof.ssa Maria Teresa Salvemini, il prof. Vincenzo Scotti, l'on. Giuseppe Soriero e il dott. Sergio Zoppi, mentre il prof. Alessandro Bianchi, il prof. Mario Centorrino, l'ing. Giovanni Cimmino, il prof. Antonio Del Pozzo, il dott. Angelo Grasso, l'on. Angelo Michele Iorio, il dott. Nicola Piazza, il prof. Carmine Pinto, il dott. Albertomauro Sarno rappresentano nel Consiglio alcuni dei Soci *sostenitori* dell'Associazione. Revisori dei conti - nominati dall'Assemblea - sono il dott. Giulio Cecconi, il dott. Luciano Giannini e il rag. Andrea Zivillica. Direttore della SVIMEZ è dal 1998 il dott. Riccardo Padovani; ne è Vice Direttore, dal gennaio 2006, il dott. Luca Bianchi

- La SVIMEZ è stata presieduta da insigni studiosi e personalità, quali nel tempo il sen. Rodolfo Morandi (1947-50); il prof. Francesco Giordani

(1950-59); il sen. Giuseppe Paratore (1959-60); l'ing. Giuseppe Cenzato (1960-69); il prof. Pasquale Saraceno (già Segretario generale dal 1947 al 1959 e Presidente dal 1970 al 1991); l'avv. Massimo Annesi, Vice Presidente dal 1978 al 1991 e Presidente dal 1991 al marzo 2005.

- Della SVIMEZ sono stati in passato direttori il prof. Alessandro Molinari (1947-58); il dott. Nino Novacco (f.f., come Segretario Generale 1959-63); il prof. Gian Giacomo dell'Angelo (1965-80); il dott. Franco Pilloton (1980-82); il dott. Salvatore Cafiero (1982-98). Ne sono stati invece Consiglieri, personalità quali il prof. Francesco Compagna (1964-75); il prof. Epicarmo Corbino (1960-65); il prof. Giuseppe Di Nardi (1983-89); il prof. Giovanni Marongiu (1968-77 e 1986-93); il dott. Donato Menichella (1947-80); il prof. Claudio Napoleoni (1967-71); il prof. Manlio Rossi Doria (1948-49 e 1960-80); il prof. Paolo Sylos Labini (1986-2005); il prof. Gabriele Pescatore (1955-2007) ed altri qualificati studiosi ed esponenti della cultura, dell'economia e del meridionalismo.

- L'attività della SVIMEZ si svolge su due linee fondamentali.

La prima linea è costituita dall'analisi sistematica e articolata sia della struttura e dell'evoluzione dell'economia del Mezzogiorno, sia dell'assetto giuridico e organizzativo delle politiche per lo sviluppo nell'area «debole» del Paese, con particolare attenzione alla collocazione dell'Italia nell'Ue e alle ripercussioni che i progressivi «allargamenti» hanno determinato sulla strategia di intervento nella macro-Regione meridionale.

La seconda linea di attività è costituita dallo svolgimento di iniziative di ricerca sui principali e più significativi aspetti della storica ma perdurante «questione meridionale», finalizzate sia ad esigenze conoscitive ed analitiche sia alla definizione di elementi e criteri utili all'orientamento degli interventi di politica economica, a livello sia nazionale che regionale.

- Dal 1987, con l'Editore Il Mulino, la SVIMEZ pubblica le trimestrali «*Rivista economica del Mezzogiorno*» e «*Rivista giuridica del Mezzogiorno*» oggi dirette, rispettivamente, dal dott. Riccardo Padovani e dal prof. Manin Carabba, ed una collana di volumi, tra i quali il *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno* (iniziativa che risale al 1974), pubblicazione annuale generalmente accompagnata da considerazioni e proposte su politiche ed interventi.

- Il volume «*Per il Mezzogiorno e per l'Italia*» ha raccontato nel 2006 un sessantennio di documentata storia dell'Associazione, analizzata dal prof. Giuseppe Galasso. Tra le pubblicazioni periodiche figurano oggi anche i «*Quaderni SVIMEZ*», che ospitano documenti prevalentemente monografici, su temi di attualità in materia di politiche per lo «sviluppo» e per la «coesione» nazionale, nonché bibliografie dei suoi esponenti nel tempo, resoconti di dibattiti pubblici, testi di Audizioni di suoi dirigenti davanti a Commissioni

Parlamentari della Camera e del Senato della Repubblica, e riflessioni su tematiche economiche meridionaliste.

- La SVIMEZ ha sede in Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma, ed i suoi recapiti sono: Tel. 06.478501, Fax 06.47850850, *E-mail*: svimez@svimez.it. Il sito www.svimez.it offre informazioni e notizie sull'organizzazione, sul funzionamento e sulle attività ed iniziative dell'Associazione.

Stampato nel mese di giugno 2010 da
AGP s.r.l. - Via Vaccareccia, 57 Pomezia (Rm)
per conto della SVIMEZ
“Associazione per lo sviluppo dell’industria nel Mezzogiorno”
Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma
Tel. 06.478501 - fax 06.47850850 - e-mail: SVIMEZ@SVIMEZ.it

Elenco dei «Quaderni SVIMEZ»*

1. **Strategie e politiche per la «coesione» dell'Italia.** Riflessioni sul Mezzogiorno di Nino NOVACCO, Collana Saraceno n. 8, giugno 2004, 40 p.
2. **Il Mezzogiorno nell'Europa, ed il mondo mediterraneo e balcanico.** Riflessioni di Nino NOVACCO, ottobre 2004, 24 p.
3. **Rapporto 2004 sull'economia del Mezzogiorno.** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2004, 98 p.
4. **Mezzogiorno, questione nazionale, oggi «opportunità per l'Italia».** I temi della «coesione nazionale» ed i giudizi del Presidente C. A. CIAMPI, in una riflessione della SVIMEZ, marzo 2005, 32 p.
5. **La coesione del Sud - macro-regione 'debole' del Paese - con le aree 'forti' dell'Italia e dell'Europa.** Una proposta SVIMEZ illustrata in Parlamento da Nino NOVACCO, aprile 2005, 70 p.
6. **Dibattito sul «Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2005, 105 p.
7. **Bibliografia degli scritti di Massimo Annesi.** Testo predisposto dalla SVIMEZ ad un anno dalla morte, marzo 2006, 32 p.
8. **Manifestazione in onore di Massimo Annesi, giurista meridionalista.** Interventi in occasione della presentazione del «Quaderno» n. 7, maggio 2006, 56 p.
9. **Dibattito sul «Rapporto 2006 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, ottobre 2006, 96 p.
10. **I laureati del Mezzogiorno: una risorsa sottoutilizzata o dispersa,** di Mariano D'ANTONIO e Margherita SCARLATO, ottobre 2007, 127 p.
11. **Seminario giuridico su «Federalismo e Mezzogiorno» (22 febbraio 2007),** dicembre 2007, 180 p.
12. **Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le regioni del Mezzogiorno,** dicembre 2007, 224 p.
13. **Dibattito sul «Rapporto 2007 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2007, 64 p.
14. **Seminario giuridico su «Armonizzazione dei bilanci pubblici e Mezzogiorno» (22 marzo 2007),** gennaio 2008, 160 p.
15. **Seminario giuridico su «Un nuovo ciclo di concertazione? Mezzogiorno, politiche sociali e politica dei redditi» (18 luglio 2007),** aprile 2008, 82 p.
16. **Passato, presente e futuro del «dualismo» Nord/Sud.** Una sintesi di Nino NOVACCO, offerta all'Italia del 2008, come aiuto a capire, a riflettere, a decidere, luglio 2008, 25 p.
17. **Dibattito sul «Rapporto 2008 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2008, 76 p.
18. **Il Mezzogiorno tra federalismo fiscale e politica di sviluppo e coesione.** Interventi in occasione del Convegno tenutosi a Palermo il 7 novembre 2008 per iniziativa della SVIMEZ, aprile 2009, 96 p.
19. **Seminario giuridico su «La questione dei rifiuti in Campania» (10 giugno 2008),** aprile 2009, 87 p.
20. **Seminario giuridico su «Il federalismo preso sul serio: differenze, perequazione, premialità» (4 dicembre 2008),** maggio 2009, 89 p.
21. **Il federalismo fiscale - «Schede tecniche e Parole chiave»,** luglio 2009, 198 p.
22. **Dibattito sul «Rapporto 2009 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2009, 76 p.
23. **Bibliografia di scritti e di testi di Nino Novacco sul Mezzogiorno e lo sviluppo (1950-2009),** marzo 2010, 138 p.
24. **Dopo il rapporto SVIMEZ 2009: una riflessione sulle condizioni per rilanciare la politica di sviluppo per il Sud,** aprile 2010, 115 p.
25. **Seminario giuridico su «I Fondi strutturali e il Mezzogiorno dopo il Trattato di Lisbona» (12 aprile 2010),** 28 giugno 2010, 57 p.

* I «Quaderni SVIMEZ» fanno seguito ai «Quaderni di «Informazioni SVIMEZ»», apparsi fino al n. 25, ed il cui elenco si trova sul sito www.SVIMEZ.it

