

PROMOZIONE DELLO SVILUPPO E COESIONE NAZIONALE NEL DDL CALDEROLI

di Gianfranco Viesti
18 settembre 2008

Nella sua formulazione originale, al terzo comma dell'articolo 119, la Costituzione italiana prevedeva che "per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali". La necessità di destinare risorse aggiuntive per ridurre le disparità interne al nostro paese aveva dunque rilevanza costituzionale.

Con la riforma del 2001, il corrispondente comma (ora quinto) dello stesso articolo recita: "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni". Scompare quindi il riferimento esplicito al Mezzogiorno: opportunamente, perché le necessità di risorse aggiuntive possono porsi anche in altre aree del paese. Ma viene riconfermato l'indirizzo di fondo di promozione dello sviluppo e della coesione nazionale. Già dal 1998 la politica economica, con i diversi governi, ne ha interpretato l'attuazione attraverso l'azione tanto dei Fondi Strutturali Europei (che hanno destinazione geografica vincolata dalle regole comunitarie) quanto di fondi nazionali, che dal 2003 sono stati unificati nel FAS, Fondo per le aree sottoutilizzate. I principi, anch'essi sempre riconfermati, sono stati quello della programmazione nazionale unitaria di queste risorse - come strumento di una grande politica dell'intero paese; della programmazione pluriennale, fino alla opportuna integrazione della programmazione 2007-13 dei fondi europei con quelli FAS; di una equa ripartizione geografica di questi ultimi, destinati per l'85% al Sud e per il 15% al CentroNord. Con le disposizioni attuative del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione ci si è occupati anche di questi aspetti. Per la verità il ddl delega Prodi-Padoa Schioppa si limitava sostanzialmente a riconfermare, all'art. 4, l'esistenza di "contributi speciali", salvo un aspetto di cui si dirà tra un attimo. Non così nel ddl "Calderoli", approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri dell'11.9.2008, che interviene pesantemente e molto inopportuno nella materia al suo articolo 14. Vediamo perché.

Lettera b): "i contributi confluiscono in appositi fondi" destinati a Regioni ed Enti Locali; questa era la formulazione già presente nel testo di Prodi e Padoa Schioppa e che appare assai ambigua. Che significa infatti? Che si perde la programmazione a scala nazionale di queste risorse, il loro essere strumento di una unitaria politica nazionale, e le si trasforma in contributi aggiuntivi per i singoli enti locali? Sarebbe assai strano, contrario all'esigenza da molti sottolineata di maggiore unitarietà delle politiche di sviluppo.

Lettera e): modalità, criteri e risorse sono "disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria". Si tratta di un gravissimo passo indietro di molti anni. Gli stanziamenti a destinazione territoriale vincolata, e in particolare quelli per il Sud sono infatti state oggetto per molti anni di una feroce contrattazione politica anno dopo anno. Noti politici meridionali degli anni Ottanta si facevano vanto della quantità di risorse finanziarie ottenute anno dopo anno. La lungimiranza in particolare di Carlo Azeglio Ciampi portò a stabilire un criterio generale, fisso, permanente, equo di ripartizione territoriale: la spesa pubblica totale in conto capitale (inclusiva dei fondi europei e FAS di cui si diceva prima e di tutti i fondi ordinari) avrebbe dovuto essere ripartita per il 45% al Sud e per il resto al Centro-Nord. Scelta essenziale, per evitare tanto il mercato politico quanto la circostanza che le risorse aggiuntive divenissero sostitutive di quelle ordinarie. Cosa purtroppo sistematicamente avvenuta, specie a partire dal 2001: si pensi che nel 2007 la quota verso il Sud si attestava poco sopra il 32%. Appare grave soprattutto il combinato di questa disposizione con la mancanza nell'ultimo DPEF - per la prima volta dopo dieci anni - di qualsiasi indicazione di equo riparto territoriale della spesa in conto capitale. Si rischia un ritorno al peggiore mercato politico delle risorse. E inoltre, come dare credibilità e attuazione ad un processo di programmazione pluriennale - peraltro opportunamente previsto sin dal 1989 dalla politica di coesione europea - con stanziamenti annuali?

-

Lettera c). Dove destinare risorse aggiuntive? Tenendo conto "della realtà socio-economica, del deficit infrastrutturale": e fin qui coerenza con l'impostazione costituzionale. Ma anche tenendo conto "con riferimento ai Comuni, della loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale". Il testo appare davvero assai singolare: si occupa dei comuni di confine spesso fra i più ricchi del paese; e di quelli confinanti con le regioni a statuto speciale, verosimilmente per contrastare fenomeni locali avvenuti in Veneto: comuni - come Cortina - che hanno chiesto di cambiare regione. Non si aboliscono le regioni a statuto speciale e si creano i comuni speciali.

-

Infine, la lettera d), che riguarda "forme di fiscalità di sviluppo". Al di là della ipoteticità di forme di fiscalità nazionale differenziata territorialmente, alla luce degli orientamenti negativi comunitari, il merito di questa previsione ad apparire particolarmente negativa: destinare a fiscalità di sviluppo le risorse finalizzate agli obiettivi di cui al quinto comma dell'articolo 119. Si tratta in primo luogo di una scelta di merito relativa alle politiche di sviluppo che non è certo opportuno che compaia in un testo di principi. Ma soprattutto - alla luce dell'esperienza italiana ed internazionale degli ultimi decenni - di una scelta profondamente errata. Nell'attuale quadro competitivo europeo ed internazionale, forme di fiscalità ridotta in alcune aree del paese per attrarre investimenti dall'esterno appaiono strumenti di scarsa incisività. Destinare a questo le risorse speciali le sottrae ai compiti centrali delle politiche di sviluppo regionale, così come chiaramente individuati nei documenti dell'Unione Europea e da ultimo nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) italiano 2007-13 attualmente vigente: migliorare la dotazione quantitativa e qualitativa di infrastrutture immateriali (a cominciare dalla scuola) e materiali nelle aree deboli per accrescere la qualità della vita dei cittadini e la competitività delle imprese. Compiti a cui il QSN affianca obiettivi precisi di raggiungere nei prossimi anni (gli "obiettivi di servizio") tanto cruciali (ad esempio riferiti alla qualità della formazione scolastica o alla rilevanza della raccolta differenziata dei rifiuti) quanto dimenticati nel dibattito politico.

Un testo dunque, quello dell'art.14 del ddl Calderoli, che non è esagerato definire raccogliaccio. Che strizza l'occhio al Presidente della Regione Veneto preoccupato della secessione dei suoi comuni e a quello della Regione Sicilia convinto che la fiscalità di vantaggio sia più importante per lo sviluppo di un forte miglioramento degli (scadenti) risultati della scuola in quella regione; che rischia di eliminare principi di unitarietà e pluriennalità della programmazione delle politiche di sviluppo regionale che possono metterle al riparo dal peggiore mercato della politica e possano farle assumere la rilevanza di una grande politica nazionale. Segno dei tempi, a cui nessuno sta dedicando la preoccupata attenzione che invece, per i motivi che sono stati ricordati, indubbiamente meriterebbe.