

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVI

N. 3

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE

(Bilancio, tesoro e programmazione)

Presentata alla Presidenza il 23 giugno 1999

SU

**DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE
ECONOMICO-FINANZIARIA E MEZZOGIORNO**

*Approvata dalla Commissione il 16 giugno 1999, ai
sensi dell'articolo 143, comma 1, del regolamento*

PAGINA BIANCA

I N D I C E

—

	<i>Pag.</i>
	—
Relazione della Commissione	5
Allegato n. 1: Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'utilizzazione delle risorse nazionali e comunitarie nelle aree depresse ...	29
Allegato n. 2: Il Mezzogiorno nella politica generale del dopo Euro — Scheda di sintesi del rapporto alla Commissione bilancio del Gruppo di lavoro coordinato dal prof. Giuliano Amato	91

AVVERTENZA — L'allegato n. 1 costituisce parte degli atti complessivamente inerenti allo svolgimento dell'indagine conoscitiva sull'utilizzazione delle risorse nazionali e comunitarie nelle aree depresse, raccolti nell'apposito volume pubblicato dalla Camera dei deputati.

L'allegato n. 2 costituisce parte degli atti complessivamente inerenti al Rapporto alla Commissione bilancio su « Il Mezzogiorno nella politica generale del dopo-Euro », articolato in tre volumi disponibili presso la segreteria della Commissione bilancio.

PAGINA BIANCA

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

PRIMA PARTE — IL DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA COME STRUMENTO DELLA POLITICA NAZIONALE NEL QUADRO ISTITUZIONALE DELLA MONETA UNICA

1. *Il Documento di programmazione economico-finanziaria e il patto di stabilità.*

Negli anni passati, la politica economica italiana è stata profondamente segnata dal perseguimento dei parametri di convergenza finanziaria a livello europeo fissati con il trattato di Maastricht. Tale obiettivo, per le sue caratteristiche intrinseche e per la sua rilevanza storica, è stato in grado di generare una politica generale concreta e misurabile. Il suo raggiungimento pone all'ordine del giorno la questione di come valorizzare appieno gli strumenti che hanno concorso a tale risultato nel nuovo contesto interno ed internazionale che si apre con l'avvio dell'Unione economica e monetaria.

Intorno a questo obiettivo, infatti, attraverso una lunga esperienza cui hanno concorso i diversi soggetti istituzionali e tutte le forze politiche, si è venuto sviluppando un metodo per l'elaborazione di una politica generale.

Questo metodo è caratterizzato:

— dall'esigenza di raccordare tutte le politiche settoriali intorno a fini unificanti;

— dalla concentrazione del confronto tra Parlamento e Governo e tra le forze politiche, in particolare fra maggioranza e opposizioni, sulla politica generale nelle sue diverse possibili opzioni anche alternative;

dalla possibilità sostanziale di verificare, anche in prosieguo di tempo, il rapporto tra obiettivi, strumenti e risultati in chiave di effettivo controllo dell'operato del Governo.

La sede principale intorno a cui questo metodo si è sviluppato è stata la discussione parlamentare sul Documento di programmazione economico-finanziaria con la successiva approvazione della risoluzione programmatica.

All'indomani della nascita dell'Unione monetaria, non deve essere abbandonato il metodo della politica generale, come si è andato utilmente definendo in questi anni. Nel nuovo contesto la funzione del Documento di programmazione economico-finanziaria non viene certamente meno né si riduce: al contrario il suo ruolo può divenire ancora più significativo e importante, a condizione che il suo contenuto si adegui alla nuova situazione.

Non si deve sottovalutare la svolta compiuta con il passaggio al quadro istituzionale della moneta unica, caratterizzato dall'entrata in funzione del patto di stabilità. Con l'Euro, la tematica che è stata tipica del Documento di programmazione economico-finanziaria si inserisce in un nuovo sistema normativo di rango costituzionale, in cui il patto di stabilità presidia il divieto di disavanzi eccessivi contenuto nel trattato di Amsterdam.

Il patto di stabilità richiede infatti la preventiva verifica, all'inizio di ogni anno finanziario, del rispetto delle condizioni di stabilità finanziaria fissate con il Trattato di Maastricht. Questo passaggio si inserisce a rafforzare il valore generale del Documento di programmazione economico-finanziaria come strumento che dà ad esso seguito nella politica nazionale, ma ne muta il baricentro nella ricerca del punto di compatibilità tra il consolidamento delle compatibilità finanziarie e obiettivi sostanziali di politica nazionale.

Quelli che sono stati per anni gli obiettivi trainanti esclusivamente finanziari divengono così, più correttamente, vincoli previamente stabiliti da garantire in concreto, mentre la politica nazionale deve ricostruire nuovi obiettivi sostanziali, altrettanto unificanti, in grado di giustificarsi autonomamente e di dar luogo ciclicamente ad un processo di verifica dei risultati.

Nel contesto della moneta unica devono pertanto essere rinnovati i contenuti del Documento di programmazione economico-finanziaria, raccordando con chiarezza la parte connessa alla definizione e motivazione delle compatibilità finanziarie alle regole del patto di stabilità, e mantenendone ed accentuandone il valore di strumento unificante delle politiche intorno a obiettivi prioritari in una situazione più complessa, in cui gli obiettivi non sono in alcun modo scontati né predefiniti.

2. Il Documento di programmazione economico-finanziaria come strumento di una politica generale per la stabilità e lo sviluppo ancorata ad obiettivi concreti.

Dal punto di vista politico, peraltro, dopo il conseguimento dell'obiettivo della costituzione dell'Unione economica e monetaria, la nuova situazione economica e sociale in cui si trova l'intero continente pone nuove esigenze prioritarie di sviluppo alla politica nazionale di ciascun paese.

Se, come si è detto, le compatibilità finanziarie tornano a rappresentare il quadro all'interno del quale si deve sviluppare un'azione pubblica capace di perseguire obiettivi reali di politica economica, in direzione dello sviluppo sociale e della modernizzazione del paese, perseguendo in via prioritaria la crescita dell'occupazione, il nuovo Documento di programmazione economico-finanziaria dovrà dunque essere caratterizzato dall'intreccio tra vincoli di stabilità finanziaria e obiettivi di sviluppo.

D'altronde, una politica generale per lo sviluppo va costruita intorno ad un obiettivo che non è facilmente definibile e naturalmente prioritario e unificante come quello della riduzione del *deficit*, ma che

deve stabilmente ancorarsi a risultati concreti e misurabili non meno di quanto è avvenuto nel processo di adeguamento ai parametri di Maastricht.

Di qui l'esigenza di concordare preliminarmente tra Parlamento e Governo una nuova impostazione per il prossimo Documento di programmazione economico-finanziaria. Come è sempre avvenuto sulle questioni di carattere puramente metodologico, ciò richiede una intesa tra la maggioranza e le opposizioni in Parlamento. Si tratta infatti di definire i modi con cui è possibile estendere ad obiettivi di sviluppo il metodo fin qui applicato solo ad obiettivi finanziari.

È necessario compiere un salto di qualità rispetto al passato. Obiettivi reali di politica economica sono stati sempre, e anche troppo ampiamente, oggetto di esposizioni meramente dichiarative nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Essi devono, invece, oggi assumere un'istruttoria tecnica analoga a quella prevista per gli obiettivi finanziari. In termini di massima sintesi: occorre individuare le politiche che il Governo considera strategiche per il perseguimento delle finalità prioritarie e il loro raccordo in chiave di politica generale; le valutazioni espresse su di esse dovrebbero basarsi su un'analisi dello stato di attuazione dei programmi a legislazione vigente; solo su questa base, dovrebbero definirsi obiettivi concreti per il periodo triennale del documento e le correzioni legislative o gestionali che il loro perseguimento richiede.

In sintesi, è perciò necessario:

— introdurre la finalità dello sviluppo economico nel Documento di programmazione economico-finanziaria con le stesse caratteristiche tecniche fin qui riservate agli obiettivi finanziari;

— individuare precisamente le politiche considerate strategiche in un quadro di politica generale e di rispetto delle compatibilità finanziarie;

— individuare, per le politiche considerate strategiche, obiettivi intermedi misurabili in termini di progressivo miglioramento della situazione preesistente, esclusivamente dipendenti da politiche pubbliche, e quindi verificabili a scadenze predeterminate;

— individuare i raccordi tra tutte le politiche settoriali e di contesto necessarie a conseguire gli obiettivi intermedi.

3. Il Documento di programmazione economico-finanziaria come strumento per riunificare la politica generale tra Parlamento e Governo.

Ricostruire il quadro della politica generale per la stabilità e lo sviluppo è il compito primario da affidare al nuovo Documento di programmazione economico-finanziaria.

Nella nuova situazione dei pubblici poteri, è un compito tanto difficile quanto essenziale. Nell'arco degli ultimi anni si sono rapidamente accumulati cambiamenti radicali nel ruolo e nella collocazione dei poteri pubblici, in campo economico e negli stessi processi decisionali e normativi. Questi tendono sempre più a svilupparsi fuori del

Parlamento: si pensi a fenomeni, spesso connessi, quali quelli delle privatizzazioni, della costituzione di *authorities*, della progressiva espansione della concertazione con le parti sociali e con le autonomie, dello sviluppo della normativa europea, dell'elaborazione presso l'esecutivo di grandi sistemi normativi di natura prevalentemente secondaria, e così via.

Diviene dunque una esigenza vitale a tutela di valori primari della democrazia e della politica individuare sedi che consentano al Governo e al Parlamento di ricomporre un quadro unitario dei processi in atto, in modo da consentire un confronto in termini generali tra tutte le parti politiche.

Per operare a questo livello di sintesi politica e ridefinire coerentemente le procedure parlamentari in materia economica, è allora necessario da un lato adeguare gli strumenti, dall'altro ricostruire i contenuti in un quadro molto più complesso e articolato. Assumono importanza decisiva le procedure che consentono questa visione globale delle trasformazioni in atto o comunque di ricollegare le singole questioni ad un quadro d'insieme.

La procedura di approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria rappresenta oggi il solo strumento parlamentare per confrontarsi con grandi scelte di questa portata.

Va sottolineato che questa non è solo un'esigenza del Parlamento: si tratta infatti di chiamare lo stesso Governo a ricostruire al suo interno un quadro unitario — che fino ad oggi manca — delle attività normative e politiche che fanno ad esso capo, nel quadro di una politica economica generale rivolta agli obiettivi dello sviluppo e dell'occupazione. Il Documento di programmazione economico-finanziaria deve dunque fornire, al Parlamento e al Governo nella loro interezza, la necessaria occasione per una ricostruzione di sintesi mirata sui raccordi essenziali tra le politiche e sugli obiettivi unificanti, da definire in termini concreti, in modo da restituire conoscibilità e legittimazione democratica ad una complessiva strategia politica.

Per elaborare tale strategia complessiva è necessario ricomporre le risultanze dei grandi sistemi di concertazione di cui il Governo è al centro: la concertazione europea, la concertazione con le parti sociali e quella con le autonomie territoriali. Tutti questi processi si esplicano attraverso una pluralità di momenti: espressione degli interessi dei soggetti coinvolti, elaborazione di obiettivi generali comuni, specificazione degli obiettivi intermedi e degli strumenti per conseguirli, verifica dei risultati raggiunti. Di essi il Parlamento deve avere un'adeguata e non episodica conoscenza, in modo da poter esercitare la propria influenza politica (ed eventualmente il proprio controllo sugli aspetti che coinvolgono direttamente rilevanti interessi nazionali), evitando che il suo ruolo si riduca a quello di ratificare a posteriori accordi raggiunti e consolidati in altre sedi, senza avere peraltro una piena conoscenza delle loro concrete conseguenze.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria deve pertanto divenire la sede in cui viene esplicitato il rapporto tra le politiche strategiche di competenza dello Stato e le decisioni assunte nell'ambito dei processi di concertazione, nel pieno rispetto della sfera di autonomia dei soggetti che si confrontano con il Governo, ma con

la consapevolezza che l'efficacia delle politiche nazionali dipende anche dal fatto che esse siano definite tenendo debitamente conto del più ampio quadro istituzionale e politico in cui si inseriscono.

In tale ambito, potranno essere individuati indirizzi vincolanti per il Governo, pur nella consapevolezza che i risultati finali di tali processi non sono pienamente riconducibili alla sua responsabilità.

In particolare, rispetto ai principali ambiti di concertazione in cui è coinvolto lo Stato, il Documento di programmazione economico-finanziaria dovrebbe divenire lo strumento per coordinare le politiche nazionali con:

a) le politiche europee di convergenza e di coesione.

Le politiche nazionali si devono correttamente inserire nell'ambito delle regole fissate con il Patto per la stabilità e lo sviluppo e coordinarsi alla Politica agricola comunitaria (PAC) e agli interventi dei Fondi strutturali. Inoltre, sembra urgente un potenziamento dell'intervento parlamentare e governativo nella c.d. « fase ascendente », e quindi l'inclusione nel Documento di programmazione economico-finanziaria degli obiettivi che il Governo si propone di conseguire in sede di contrattazione con le autorità comunitarie;

b) gli interventi concordati nell'ambito della concertazione con le parti sociali.

È necessario realizzare la più positiva interazione tra le decisioni del legislatore e le aspettative dei protagonisti della vita economica del paese, garantendo l'efficace funzionamento dei mercati e l'eliminazione delle loro distorsioni. Si ricordi al proposito che un capitolo importante per la futura politica di sviluppo come quello relativo alla programmazione degli interventi dei Fondi strutturali europei per il periodo 2000-2006 è costitutivamente basato, per esplicita richiesta delle autorità europee, su un processo di « partenariato » con le parti sociali. Anche gli indirizzi comunitari prevalenti, pertanto, fanno presagire un peso crescente della concertazione sociale, dei cui obiettivi ed esiti il Documento di programmazione economico-finanziaria deve dare adeguatamente conto;

c) le politiche perseguite a livello regionale e locale dagli enti territoriali.

La piena autonomia degli enti territoriali, il cui pluralismo di indirizzi politici costituisce un patrimonio di esperienze e sperimentazioni per tutto il paese, deve trovare un punto di equilibrio con i prioritari interessi nazionali. Le auspicabili prospettive di un crescente decentramento delle competenze e dei compiti amministrativi verso gli enti territoriali — in via di realizzazione anche con particolare riferimento alla programmazione degli investimenti pubblici, tramite lo strumento delle intese istituzionali di programma — non contraddicono ma accentuano l'esigenza di un momento di sintesi conoscitiva e decisionale di livello nazionale che, secondo una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, individui le azioni di competenza dello Stato centrale.

4. *Proposta di articolazione dei contenuti del nuovo Documento di programmazione economico-finanziaria.*

4.1. *Considerazioni generali.*

La strada più opportuna per dare risposta ai radicali cambiamenti sopra evidenziati appare quella di una riforma del Documento di programmazione economico-finanziaria, che ne conservi ed accentui i lati di efficacia (in primo luogo la capacità di sintesi e di riconduzione a concretezza di problemi complessi), ampliandone l'applicazione agli obiettivi della crescita economica e dello sviluppo sociale del paese. D'altronde, è necessario che le politiche di sviluppo si radichino nel quadro di compatibilità finanziarie formalizzato in sede europea con il Patto di stabilità, al fine di garantirne lo stabile fondamento e la reale efficacia nel medio e lungo periodo. Anche per questo, lo strumento chiamato ad impostare una politica generale per lo sviluppo deve essere lo stesso che fissa gli obiettivi finanziari e quantifica le risorse pubbliche complessivamente disponibili.

Nel nuovo Documento di programmazione economico-finanziaria dovranno dunque riflettersi un'analisi complessiva e un'articolazione di obiettivi molto più ampia che in passato, ma il Documento dovrà mantenere la stessa capacità di sintesi, tale da concentrare il confronto parlamentare su dati e obiettivi essenziali nella visione di politica generale economica che si vuole adottare nel dopo-Euro.

A tal fine deve allargarsi il quadro delle questioni politicamente rilevanti che il Documento di programmazione economico-finanziaria deve ricomprendere in un quadro generale e sintetico, fornendo un'informazione essenziale, fortemente qualificata e mirata sulle questioni e i raccordi politicamente cruciali. Va rinviato invece ad altri documenti finanziari lo svolgimento delle parti e degli elementi informativi che non assumono valore centrale nella definizione di un quadro generale di politica economica e finanziaria.

Il nuovo Documento di programmazione economico-finanziaria deve partire dall'individuazione delle politiche che si considerano strategiche al fine di perseguire gli obiettivi di stabilità e di crescita. Di tali politiche va fornito in termini essenziali lo stato di attuazione e i problemi che il loro ulteriore svolgimento comporta. Va attribuita rilevanza anche alle politiche di contesto, riferite cioè alle infrastrutture fisiche e civili che favoriscono lo sviluppo e che costituiscono obiettivi misurabili dipendenti quasi esclusivamente dall'azione pubblica (mentre gli obiettivi finali in termini di occupazione e sviluppo richiedono l'apporto di altri fattori).

Nella nuova impostazione del Documento di programmazione economico-finanziaria la finalità dello sviluppo recupera la sua fisiologica centralità. Più in particolare, in relazione alla questione dello sviluppo del Mezzogiorno (la cui centralità per una politica generale per lo sviluppo è del tutto evidente), il Documento di programmazione economico-finanziaria — come affermato nel documento congiunto Camera-Senato in materia di riforma di strumenti e procedure di bilancio — dovrebbe fornire:

a) un quadro conoscitivo essenziale circa lo stato di attuazione degli interventi in corso;

b) un quadro complessivo delle risorse destinate allo sviluppo del Sud, che dovrà:

1) distinguere le risorse europee da quelle nazionali, in modo tale da rendere possibile un riscontro del rispetto del principio di addizionalità;

2) essere articolato per settori di intervento con l'indicazione degli obiettivi di risultato, definiti in termini misurabili, e dei tempi presumibili di realizzazione.

Sulla base di questo schema informativo, che dovrà ritrovarsi anche nella Relazione trimestrale di cassa e negli altri documenti e relazioni presentati dal Governo, potrà essere svolta una reale attività di controllo da parte del Parlamento sull'attuazione delle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno. Tale schema dovrà essere contenuto in termini programmatici anche in una tabella allegata alla legge finanziaria, in modo da poter verificare la situazione tendenziale e la proposta programmatica e in modo da avere un quadro certo degli impegni.

Nell'ambito della ridefinizione delle procedure di bilancio, dovranno concorrere a tali fini anche l'adeguamento in senso regionalizzato della struttura del bilancio dello Stato (per spese ed entrate) e, più generale, una più incisiva attivazione dei flussi informativi tra Governo e Parlamento per consentire un efficace controllo sui risultati degli interventi e sugli effetti delle politiche.

4.2. *Indicazioni particolari.*

In base alle considerazioni fin qui svolte, si possono dare le seguenti indicazioni concrete in ordine alla struttura e ai contenuti del nuovo Documento di programmazione economico-finanziaria.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria deve essere articolato in due parti:

i) la prima, che definisce i parametri-obiettivo per la stabilità;

ii) la seconda, che, nel rispetto delle compatibilità finanziarie, illustra le politiche strategiche per lo sviluppo e i diversi livelli di intervento a cui esse si esplicano, definendone lo stato di attuazione ed assegnando ad esse le risorse necessarie.

Più in particolare il contenuto del Documento di programmazione economico-finanziaria dovrà essere integrato, al fine di:

a) prospettare, a fronte dell'andamento a legislazione vigente dei principali indicatori della finanza pubblica (commentati con informazioni verificabili) l'andamento a legislazione vigente delle politiche che si considerano strategiche ai fini della stabilità o dello sviluppo, che deve comprendere i dati fondamentali circa lo stato di attuazione e i problemi per il loro ulteriore svolgimento di carattere gestionale ed eventualmente di aggiustamento normativo;

b) su queste basi, occorre precisare gli obiettivi strategici per lo sviluppo dell'economia nazionale, che dovranno:

— avere carattere reale ed essere perseguibili nell'ambito delle compatibilità finanziarie (piano di stabilità e relativi parametri + risorse disponibili distinte fra comunitarie e nazionali), secondo il metodo seguito per il percorso della convergenza comunitaria;

— essere quantificabili, in modo da consentirne la misurazione e la verifica politica;

c) precisare quali politiche possono essere attivamente ed efficacemente perseguite sulla base della legislazione vigente con strumenti di natura politica o amministrativa;

d) definire il rapporto tra le politiche considerate strategiche e le linee che il Governo intende seguire nei rapporti con i soggetti implicati nei processi di concertazione europea, territoriale e sociale. A questo proposito, in relazione alle singole politiche, dovranno essere indicate: 1) le compatibilità fra tali politiche e gli interessi e programmi di cui quei soggetti sono portatori; 2) le modalità del coinvolgimento del Parlamento nei processi di concertazione relativi agli interventi più rilevanti; 3) gli interventi afferenti alle politiche strategiche che il Governo intende realizzare nell'ambito dei processi di concertazione o delegare all'autonoma determinazione dei soggetti che vi partecipano; 4) i dati essenziali sull'attuazione degli impegni assunti in tali sedi dalle parti coinvolte;

e) indicare i settori che richiedono nuovi interventi normativi del Parlamento che daranno luogo a disegni di legge collegati da esaminare fuori sessione. Tra i collegati di natura ordinamentale dovranno essere ricompresi quelli recanti le politiche di contesto nazionale per lo sviluppo del Mezzogiorno;

f) prevedere strumenti legislativi distinti, di minore rilevanza politica e procedurale, che costituiscano un canale agevolato per gli aggiustamenti minori della legislazione vigente nei vari settori, necessari per il funzionamento delle politiche già in atto, in modo da separarne la trattazione parlamentare dalle questioni di maggiore rilevanza politica;

g) individuare, accanto agli obiettivi perseguibili con azioni dirette (investimenti a diretto carico dello Stato), le variabili strategiche, di natura non solo economica, ma anche statistica e demografica, alle quali rapportare le politiche. Si tratta di individuare gli obiettivi intermedi cui sono connessi, secondo relazioni funzionali che il Governo dovrà illustrare, gli obiettivi finali dello sviluppo del Mezzogiorno sul piano economico (quale evidenziato da parametri del tipo: calo del tasso di disoccupazione o crescita del livello di occupazione differenziato per aree geografiche, nonché dinamica del PIL regionalizzato) e del contesto sociale (in base a indicatori quali: tasso di scolarizzazione; tasso di criminalità; mortalità infantile; indicatori *pro capite* della rete di infrastrutture per la comunicazione, e così via);

h) fare di queste variabili gli obiettivi ai quali riferire le politiche di intervento e i meccanismi incentivanti che devono trovare collocazione nei provvedimenti collegati (per le questioni di tipo ordinamentale o di natura corrente) o nella stessa finanziaria (per gli interventi in conto capitale).

Per quanto concerne il contenuto più strettamente finanziario del Documento di programmazione economico-finanziaria, esso dovrebbe concentrarsi sugli aspetti politicamente e strategicamente più rilevanti, fornendo in particolare:

a) l'indicazione dei saldi di bilancio, del settore statale e della Pubblica Amministrazione, che saranno poi resi vincolanti dalla risoluzione programmatica ed immodificabili da parte della finanziaria (salvo presentazione di Nota di aggiornamento del Documento); a queste grandezze andrebbero aggiunti il disavanzo corrente della Pubblica Amministrazione e la quota di miglioramento del risparmio pubblico (del bilancio dello Stato) destinabile alla copertura di nuovi oneri correnti;

b) il livello tendenziale e anche programmatico delle spese complessive (articolate in spese correnti, al lordo e al netto degli interessi, e in conto capitale) e delle entrate (articolate in tributarie, contributive, altre e in conto capitale) del bilancio dello Stato e della Pubblica Amministrazione. A questo proposito va rivisitata l'attuale composizione delle spese e in particolare quelle indicate come trasferimenti alle imprese, in quanto comprendono spese non componibili che ne rendono difficile e ingannevole la lettura;

c) una previsione tendenziale per i settori della Pubblica Amministrazione, quali:

- 1) enti previdenziali;
- 2) sanità;
- 3) enti territoriali;
- 4) imprese pubbliche ed enti vari;
- 5) risorse destinate agli investimenti nel Mezzogiorno;

d) una più precisa articolazione programmatica degli interventi di sviluppo;

e) l'indicazione degli ambiti di intervento dei collegati fuori sessione.

SECONDA PARTE — LE POLITICHE DI SVILUPPO PER IL MEZZOGIORNO NEL CONTESTO EUROPEO

5. Il Mezzogiorno come priorità assoluta della politica economica nazionale.

Il Sud è oggi il punto più critico della politica economica nazionale nella complessa fase di avvio dell'Euro e al tempo stesso costituisce la più ampia riserva di potenzialità di sviluppo dell'intero paese.

Con la nascita dell'Euro è venuta meno la possibilità di utilizzare la politica del cambio per far fronte alle perdite di competitività. Si dovrà pertanto operare intervenendo direttamente sulle cause della debolezza dell'economia italiana. Ed intervenendo in misura tempestiva, onde evitare che le distanze tra le diverse aree geografiche, in termini di sviluppo economico e sociale, assumano una valenza tale da mettere in discussione la stessa unità del Paese. Per il Mezzogiorno siamo, ormai, ad un dilemma: se non vi sarà una rapida inversione di tendenza nei suoi ritmi di sviluppo, potrebbe aprirsi una crisi senza precedenti, destinata a trascinare con sé il resto dell'Italia.

Sulla base di queste premesse la Commissione bilancio ha attivato una ampia serie di iniziative volte ad approfondire la conoscenza della complessa realtà meridionale. Tali iniziative hanno compreso le numerose audizioni svolte nell'ambito dell'apposita indagine conoscitiva sulle aree depresse, un seminario scientifico cui hanno contribuito numerosi economisti esperti delle questioni meridionali, la giornata di studio a Montecitorio del 10 luglio 1998, che ha costituito un'occasione di confronto pubblico con i nuovi protagonisti dello sviluppo ed ha concorso, insieme alle altre iniziative elencate, ai lavori del gruppo di studio coordinato dal Prof. Giuliano Amato, con il compito di studiare il problema del Mezzogiorno come finalità unificante di una politica generale di sviluppo e i metodi per introdurre una tale finalità nel processo politico parlamentare.

Il Rapporto Amato sul Mezzogiorno, frutto principale di questo percorso, consegnato alla Commissione nello scorso mese di febbraio, non suggerisce interventi politici specifici, né fornisce valutazioni delle politiche dei governi di ieri e di oggi. Muovendosi invece, correttamente, su un terreno più propriamente metodologico, propone di adottare, per l'obiettivo dello sviluppo sociale ed economico del Sud, il metodo della politica generale (caratterizzata da chiare e limitate finalità prioritarie) ed il metodo dell'orientamento al risultato (caratterizzato dall'individuazione di obiettivi realistici di miglioramento, verificabili a scadenze predeterminate).

6. Il Documento di programmazione economico-finanziaria come documento programmatico essenziale per la ripresa dello sviluppo del Paese, con particolare riferimento al Mezzogiorno.

La discussione sul Documento di programmazione economico-finanziaria costituisce pertanto il momento per affrontare un tema così

complesso, quale la questione dello sviluppo del Mezzogiorno, che rappresenta oggi una priorità della politica nazionale.

La cornice è naturalmente quella indicata dal « programma di stabilità » concordato in sede comunitaria: a condizione di non contrapporre, tuttavia, « stabilità » a « crescita »¹ economica. Questi due momenti, infatti, specie per un paese come l'Italia, che dal 1992 è all'ultimo posto della classifica europea relativa al tasso di sviluppo del prodotto interno lordo, sono strettamente collegati. Il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, come dimostrano studi del Fondo monetario internazionale, è avvenuto anche a scapito della crescita dell'economia. Da qui una rinnovata attenzione per i problemi del Mezzogiorno. Accelerarne lo sviluppo significa infatti contribuire, in modo determinante, allo sviluppo dell'intero Paese.

Il nuovo e obbligato obiettivo per l'Italia è quello di imboccare la via di una nuova, consistente e duratura crescita, capace di produrre ricchezza e di generare un avanzamento di innovazione e di modernizzazione in tutti i campi, unito ai valori di solidarietà e di coesione sociale: una via che guardi a un futuro di qualità. Qualità, in quanto siamo chiamati a competere senza ripari e senza furbizie sul terreno della moneta unica, della globalizzazione e della innovazione. E questo futuro di qualità va costruito innanzitutto dove sembra più difficile: nel Mezzogiorno. Va rovesciata l'ottica con la quale il Paese ha guardato al Sud che va visto non più come un peso e un'area da assistere, ma come una risorsa. Occorre tenere conto che in un mondo sviluppato vecchio, il Sud è una delle aree più giovani e più ricca di risorse da valorizzare. Il Sud costituisce un'area nella quale il bisogno è anche leva di creatività, di capacità, di potenzialità da liberare e mettere al servizio della crescita dell'intero paese.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria avrà dunque il compito di inquadrare le politiche per il Sud nell'ambito di una politica nazionale per lo sviluppo economico, come strada maestra per il rapido ammodernamento dell'intero sistema nazionale, e con positivi riflessi (diretti ed indiretti) anche per le altre aree del paese. Si deve comprendere che l'emergenza Sud è nella situazione attuale la priorità nazionale per la tutela degli interessi anche dei cittadini e delle imprese del Centro-Nord.

Valutata la scelta del Governo in favore della concertazione con il sistema delle autonomie territoriali e con le parti sociali, il Documento di programmazione economico-finanziaria dovrà riuscire a collegare questi nuovi orientamenti con la strategia delineata dal Patto interno di stabilità e di crescita.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria deve, quindi, avere fra i suoi motori: la partecipazione e mobilitazione istituzionale e sociale generale, un nuovo rapporto fra stabilità e crescita (intesa anche come via al risanamento), una forte accentuazione della trasformazione dello Stato nella direzione del decentramento e del federalismo cooperativo, amministrativo e fiscale. Il federalismo rappresenta nel contempo la leva per valorizzare lo sviluppo dal basso del Sud e per liberare le energie creative del Centro-Nord.

Tutto ciò deve tuttavia avere non una mera ratifica parlamentare, ma trovare in Parlamento, e più precisamente nella discussione

parlamentare sul Documento di programmazione economico-finanziaria, l'occasione per una ulteriore crescita in termini di politica generale, attraverso il raccordo di tutte le politiche economiche e sociali e la loro chiara finalizzazione verso risultati realistici e misurabili.

7. Le politiche di sviluppo per il Sud nel contesto europeo.

Si è detto che lo sviluppo del Mezzogiorno è un obiettivo di prioritario interesse nazionale. Il suo perseguimento deve quindi essere oggetto di una politica generale di carattere nazionale ed europeo, che tenga conto delle significative trasformazioni avvenute nel contesto istituzionale delineato dalla moneta unica e dalle prospettive di una crescente integrazione europea.

Al proposito, si deve innanzitutto tenere conto che la moneta unica rappresenta una grande occasione e opportunità anche per il Sud, ma comporta anche un rischio di marginalizzazione per il Mezzogiorno italiano come per tutte le aree deboli dell'Europa. Nella nuova prospettiva, che accresce l'esposizione delle diverse aree alla concorrenza interna all'Unione, lo sviluppo del Sud è quindi una sfida che può e deve essere vinta in dipendenza della sua autonoma capacità di reazione, che deve peraltro essere sostenuta da adeguate politiche nazionali.

Occorre inoltre una chiara scelta politica e un'adeguata pressione a livello comunitario per rafforzare l'intervento europeo a sostegno dello sviluppo delle aree più deboli, nel contesto della riforma dei fondi strutturali e con un piano straordinario di investimenti per il riequilibrio e la crescita nei diversi paesi. Il processo di allargamento dell'Unione verso Est va d'altronde accompagnato da adeguate politiche per lo sviluppo dell'area mediterranea. La politica di apertura verso i paesi che si affacciano sul Mediterraneo deve diventare un asse strategico della politica europea, che non può non prendere atto del fatto che il Mediterraneo è ridiventato centrale nei traffici mondiali.

Il Sud, naturale cerniera tra l'Europa e la sponda sud del Mediterraneo, deve essere pienamente valorizzato in questo ruolo di snodo dei flussi di persone e di merci che attraversano quest'area.

Sembra infine opportuno che in sede comunitaria si contratti una ridefinizione contabile degli investimenti, classificando fra questi anche le risorse spese per investimenti in capitale umano (scuola, formazione).

8. La promozione dell'intervento dal basso e la scelta federalista.

Il Sud non può essere considerato un'unica realtà, ma presenta aspetti di forte differenziazione. Accanto ai casi di perdurante degrado, si riscontrano situazioni di stimolo per una crescita di carattere e natura diversa e « più sana » da quella prevalente nel passato.

Vi sono dunque aree più forti e aree più deboli, come la giornata pubblica di studio del 10 luglio ha potuto ampiamente dimostrare.

I fenomeni di cambiamento, di segno diverso, che caratterizzano in maniera più significativa gli ultimi anni possono essere individuati nei seguenti:

l'emersione del lavoro nero, o, più precisamente il passaggio dal lavoro nero al lavoro grigio. I dati occupazionali restano peraltro assai critici;

la condensazione dell'economia mediocre, vale a dire il prevalere di specializzazioni produttive a basso valore aggiunto e di scarsa qualità;

i segni di ripresa del mercato e l'aumento del numero di nuove imprese al Sud, anche in movimento dal Nord: resta però molto alto il tasso di mortalità delle imprese stesse;

la proliferazione di coalizioni territoriali per lo sviluppo:

l'aumento delle esportazioni delle imprese del Sud;

la ripresa degli appalti.

Insieme ai cambiamenti positivi di alcune aree, occorre anche evidenziare che gli indicatori macro più rilevanti sono in evoluzione negativa rispetto al Centro-Nord e all'Europa. È più esatto parlare dunque di economia in bilico. Da questo punto di vista, l'assunzione di un obiettivo, seppure di medio periodo, di crescita del prodotto interno lordo del Sud più elevato rispetto alla media europea è coraggioso ma necessario al fine di invertire la tendenza in atto.

Dopo la liquidazione dell'intervento straordinario, per rilanciare le regioni del Mezzogiorno si è scelto di puntare sullo sviluppo locale.

Oggi possiamo dire che questa nuova impostazione inizia a radicarsi, seppure in una geografia a macchia di leopardo, con forti elementi di differenziazione da zona a zona, da comunità a comunità. Vi sono casi in cui le esperienze di mercato si sono già affermate, dando luogo a fenomeni autopropulsivi. Altre in cui il dinamismo economico e sociale stenta ad attecchire. Le forme specifiche che caratterizzano i singoli processi sono, a loro volta, diversi: in alcuni casi si ha totale assenza di sviluppo, in altri il mercato si organizza intorno ad una singola azienda, in altri ancora sono gruppi di piccole e medie aziende che costituiscono distretti industriali, con caratteristiche proprie rispetto alle esperienze delle altre zone del Paese. Un primo problema da affrontare è quello di come contribuire alla promozione di un reticolo di relazioni, che accentui gli elementi di reciproca interdipendenza. La struttura pubblica deve interagire con questa realtà, supportarla, senza mortificarne le vocazioni spontanee, che sono il nucleo dinamico del cambiamento.

8.1. Il partenariato sociale e istituzionale.

Un impegno nuovo dello Stato è essenziale ma esso richiede anche una volontà forte e concreta delle forze più vive del Paese e, soprattutto, delle forze che possono creare spirito imprenditoriale. Il Patto sociale si muove lungo una logica di condivisione da parte delle forze sociali. È in

questo quadro che le forze sociali locali possono svolgere un ruolo crescente. Il partenariato sociale rappresenta ormai un fattore imprescindibile anche per colmare la carenza di « capitale sociale », favorendo il formarsi di un moderno e propositivo sistema di relazioni sociali, in grado di mediare i diversi interessi parziali in direzione del comune obiettivo dello sviluppo economico e occupazionale.

Va sottolineato infatti che nel Sud il capitale sociale è una risorsa ancora scarsa, ma necessaria alla pari di quello fisico, umano e naturale. Da questo punto di vista, anche astraendo dai risultati immediati in termini di investimenti e nuovi posti di lavoro, vanno guardati positivamente tutti gli strumenti che favoriscono la crescita e l'occupazione, aumentando la consapevolezza dei diversi attori sociali e coinvolgendoli nell'assunzione delle scelte e delle responsabilità attinenti alla tutela dei propri interessi.

Per il successo di una simile strategia non dovrà mancare il rinnovato apporto di tutte le pubbliche strutture. Non si dimentichi, infatti, che nel Mezzogiorno le dotazioni infrastrutturali sono di gran lunga inferiori a quelle esistenti nelle altre zone del Paese. E che questo *gap* determina uno svantaggio concorrenziale che l'azione pubblica deve tentare di colmare nel più breve tempo possibile, utilizzando tutte le risorse disponibili onde consentire una pari opportunità che è condizione per l'ulteriore sviluppo. L'istituzione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione è stato un atto coerente con questa impostazione. Nel frattempo le sinergie tra i diversi livelli istituzionali dovranno aumentare: non per riprodurre un nuovo centralismo, ma per irrobustire quel tessuto istituzionale che, nel corso di questi anni, ha subito rovesci non dissimili da quelli che hanno colpito l'intera società meridionale.

All'interno dell'obiettivo generale e in coerenza con le finalità richieste dalla programmazione comunitaria, ad ogni realtà territoriale compete piena autonomia di proposta nella costruzione dei propri interventi anche per meglio valorizzare specificità e vocazioni.

D'altra parte nel Regolamento quadro dei Fondi strutturali della Commissione Europea si stabilisce che l'azione comunitaria venga definita per mezzo di un rapporto di concertazione tra la Commissione, lo Stato membro, le Autorità regionali, le Autonomie locali, i *partner* economico-sociali e che ogni Stato membro designi, conformemente al proprio sistema istituzionale, i *partner* più rappresentativi ai diversi livelli territoriali, nel pieno rispetto delle rispettive competenze istituzionali, giuridiche e finanziarie.

In questa direzione si va muovendo il rafforzamento e la precisazione degli strumenti di concertazione e programmazione.

8.2. *Le intese istituzionali di programma: il nuovo snodo.*

Il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione ha riconosciuto l'importanza della concertazione locale e fissato tra i grandi obiettivi del Governo quello di favorire e stimolare i processi di sviluppo locale nel Sud.

Questo passo rappresenta solo il più recente degli interventi per garantire un adeguato coordinamento dei processi di sviluppo. Esso è

stato preceduto dalle norme che hanno dato veste normativa all'esperienza dei patti, dei contratti, degli accordi e delle intese, dalla riprogrammazione delle risorse non utilizzate a valere sui progetti cofinanziati in sede comunitaria nel periodo 1994-99, dall'istituzione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, che rappresenta attualmente uno degli snodi fondamentali per la programmazione dei fondi strutturali europei 2000-2006 e per l'impostazione della programmazione negoziata tra il livello centrale e quello locale delle nostre Amministrazioni, rimuovendo tutti gli ostacoli che finora non hanno consentito una piena operatività di questi strumenti.

Un significativo elemento di novità nell'elaborazione di più adeguate procedure per programmare e governare interventi pubblici va, peraltro, ravvisato nella piena valorizzazione delle intese istituzionali di programma tra Stato e singole Regioni, come luogo intermedio nel quale fare dialetticamente e costruttivamente incontrare la scelta dello sviluppo dal basso e l'intervento di accompagnamento discendente.

8.3. *Aiutare il territorio a superare i vincoli allo sviluppo.*

Questa struttura istituzionale e i soggetti che in essa sono chiamati a cooperare dovranno lavorare tenendo conto delle esperienze ormai superate, come pure degli equilibri non ancora raggiunti. Si tratta, cioè, di valorizzare le nuove potenzialità e realtà e strutturare o costruire quelle carenti o mancanti, tenendo conto delle rilevanti diseconomie interne ed esterne, concentrando i propri sforzi in direzione dei più rilevanti ostacoli, di natura non solo economica, che attualmente impediscono l'attivazione di uno spontaneo processo di sviluppo nel Mezzogiorno.

Attraverso la valorizzazione delle risorse immobili (il capitale fisico, umano e sociale) si tratta di mantenere e attirare *in loco*, con l'aumento delle convenienze, le risorse mobili (capitale e lavoro imprenditoriale e specializzato).

9. *L'importanza del contesto.*

In sostanza, occorre essere consapevoli che oggi per la crescita non basta più una abbondante disponibilità di capitale e lavoro. In realtà la crescita, e più in generale lo sviluppo, dipendono da un insieme di altre importanti condizioni che definiscono il contesto entro il quale si svolge il processo economico.

Nell'impostare le politiche per il Mezzogiorno si è di norma, in passato, trascurato di prestare la dovuta attenzione al contesto: è questa, in particolare, l'esperienza dell'intervento straordinario.

9.1. *I principali ostacoli di contesto.*

L'inadeguatezza del contesto rappresenta oggi un ostacolo molto serio allo sviluppo del Mezzogiorno. I diversi mercati in cui si esplica

l'attività degli operatori economici sono infatti al Sud nettamente meno efficienti che nel resto del Paese e del continente, aumentando i costi e i rischi delle iniziative imprenditoriali private e riducendone la competitività interna e internazionale.

Per realizzare il forte balzo dell'occupazione regolare, quindi più produttiva e tutelata, attraverso l'incremento dei tassi di attività e la riduzione del lavoro sommerso, quale risultato e mezzo dello sviluppo del Sud si impongono azioni di riforma del mercato del lavoro.

Nel campo del mercato dei capitali, la cui valenza appare del tutto strategica per convogliare risorse private verso nuove iniziative e che ha conosciuto negli ultimi anni un significativo e sofferto processo di ristrutturazione, occorre ancora intervenire per ampliare la gamma dei servizi e ridurre il costo favorendo una corretta concorrenza tra gli operatori del settore ed evitando la dispersione del patrimonio di conoscenze delle realtà locali.

Particolare attenzione dovrà essere riposta agli aspetti internazionali del problema. Non si dimentichi, infatti, che nella realtà contemporanea i flussi finanziari hanno questa caratteristica e che l'Italia è da tempo esportatore netto di risorse: quelle risorse che non riesce ad utilizzare al proprio interno, proprio a causa dei *deficit* strutturali ai quali si è più volte fatto riferimento.

Infine, con riferimento al mercato dei beni e dei servizi, vanno affrontate, infine, le questioni dell'insufficiente specializzazione produttiva, della generalizzata minore efficienza o maggiore costo dei servizi, e, in sostanza, della carenza di un mercato in senso stretto.

Complementari alle azioni in tale direzione sono quelle che dovranno portare ad un rafforzamento del sistema creditizio meridionale e ad una sua maggiore concorrenzialità, tale da consentire una riduzione del costo del denaro per le imprese verso i livelli già oggi praticati nel Centro-Nord.

9.2. *Ostacoli macroeconomici e microeconomici.*

Accanto alle inefficienze del contesto economico costituito dai diversi mercati, che si riflettono in misura differenziata sulle diverse realtà meridionali, si devono segnalare alcuni ostacoli di carattere economico che incidono sulle prospettive di sviluppo di tutte le imprese meridionali.

Da una parte, i principali ostacoli macroeconomici, che sono riscontrabili in particolare nella debolezza della domanda di lavoro locale, nella ristrettezza dei margini di manovra della politica di bilancio e, come già ricordato, nell'intensificarsi della concorrenza internazionale.

Sul piano microeconomico è inoltre possibile constatare l'aggravio dei costi derivanti dalla perifericità dell'area meridionale rispetto alle principali direttive degli scambi europei, e la sostanziale inadeguatezza organizzativa e manageriale delle imprese.

9.3. *Gli ostacoli sociali.*

Agli ostacoli di natura economica che rallentano lo sviluppo del Mezzogiorno, vanno aggiunti quelli di ordine sociale.

Al proposito, vanno segnalati una serie di fenomeni, spesso strettamente connessi a inadempienze o inadeguatezze delle pubbliche amministrazioni decentrate e locali e comunque ricollegabili anche a talune persistenti caratteristiche culturali e sociali negative della società meridionale. Tra essi si devono in particolare ricordare il malfunzionamento delle amministrazioni pubbliche locali, l'inefficienza dei percorsi educativi, l'insufficiente scolarizzazione, l'arretratezza culturale, la presenza di criminalità, non solo organizzata, che si accompagna a fenomeni di generalizzata tolleranza verso i comportamenti e le situazioni di illegalità; in generale, come già sottolineato, la carenza di un adeguato capitale sociale, vale a dire del complesso e della qualità delle relazioni che ciascun individuo intrattiene con gli altri membri della sua comunità e più in generale con gli altri individui.

Il Mezzogiorno costituisce, peraltro, la porta d'ingresso di crescenti flussi di immigrazione, che sempre di più caratterizzeranno in futuro la società italiana, la quale, d'altra parte sta conoscendo una fase di accentuato calo demografico e di progressivo invecchiamento della popolazione.

In tale contesto, è necessaria una oculata programmazione dei flussi migratori e di gestione delle complesse problematiche che si determinano in una società multietnica.

9.3.1. *(in particolare) La carenza di infrastrutture.*

Tutti gli ostacoli fin qui evidenziati sono aggravati e perpetuati dalla persistente inadeguatezza della dotazione infrastrutturale delle province meridionali. Tale inadeguatezza riguarda sia le infrastrutture economiche (direttamente collegate al sistema produttivo), sia quelle sociali (che incidono sui livelli di benessere della popolazione e indirettamente sulla produttività dell'intero sistema), le cui carenze sono tanto più gravi in quanto pregiudicano l'efficacia anche sul piano assistenziale di un sistema di protezione sociale che, come quello del nostro Paese, è rivolto all'assistenza dei soggetti in difficoltà piuttosto che essere funzionale alla crescita e allo sviluppo. Questa caratteristica del nostro Stato sociale è poi, evidentemente, anche di per sé un grave limite all'efficacia dell'azione pubblica per lo sviluppo.

10. *Le politiche di contesto necessarie.*

Se questi sono i principali ostacoli sulla strada dello sviluppo, si può tentare di indicare almeno per grandi linee i campi di intervento delle politiche necessarie ad affrontarli e risolverli.

Le politiche prioritarie dovranno agire sugli elementi di contesto, ed essere articolate per interventi volti a garantire il buon funzionamento dei mercati e mirati sulle specifiche esigenze dei singoli fattori della crescita: il capitale fisico, il capitale umano, il capitale sociale, nonché quello naturale (agricolo e paesaggistico).

10.1. Capitale fisico.

Quanto agli interventi nel campo del capitale fisico, occorre continuare ad agire per finanziare l'infrastrutturazione del territorio, coinvolgendo i privati nella sua realizzazione e gestione, trascegliendo le opere più utili, anche per valorizzare i collegamenti con l'area del Mediterraneo, sottoponendone la realizzazione e gestione a un costante monitoraggio; occorre inoltre proseguire le politiche volte ad allargare e potenziare il tessuto produttivo, introducendo un criterio di favore per le imprese che localizzino la produzione nel Sud o che realizzino investimenti fuori dalle aree a prevalente insediamento verso altre province meno sviluppate.

Contro le carenze organizzative delle imprese occorre non impoverire l'arsenale degli strumenti di intervento automatico e fornire servizi reali alle imprese. Ciò non esclude l'esigenza di spazi gestiti per azioni specifiche maggiormente orientate alla specializzazione ed anche a favorire l'esportazione. Infatti il rischio degli incentivi automatici è quello di cristallizzare le situazioni date.

10.2. La necessità di un « progetto paese ».

Qualsiasi discorso sullo sviluppo del Mezzogiorno non può prescindere da un interrogativo più ampio, che riguarda l'intero territorio nazionale. È, infatti, evidente che una ripresa della crescita dell'economia nazionale non può che determinare un effetto positivo — di traino — per il Mezzogiorno.

L'interrogativo che sorge è come un maggiore sviluppo del Centro-Nord possa favorire una crescita del Mezzogiorno. E quali caratteristiche debba avere tale sviluppo per non risultare concorrente. La risposta ad un simile interrogativo non può che derivare dalla prospettiva di una linea di politica economica che sappia spostare verso l'alto la linea della specializzazione produttiva dell'intero Paese.

Obbligatorie sono diventate nuove politiche industriali finalizzate ad ampliare la capacità produttiva e a riposizionare in maniera competitiva il nostro sistema verso settori a elevato sviluppo (elevato valore aggiunto e occupazionale).

Fulcro di questo impegno deve essere in particolare la piccola e media impresa che va aiutata nel suo innalzamento qualitativo e nell'ampliamento della sua stessa dimensione.

Necessario: è rafforzare ed estendere le attività terziarie qualificate e ad alta occupazione al servizio delle persone e dei cittadini; è potenziare gli investimenti in ricerca e sviluppo per elevare la qualità

dei prodotti e per ridurre i costi unitari di produzione; adeguare le politiche di incentivo fiscale.

Va sostenuto un programma per stimolare la nuova imprenditorialità e per attivare processi autopropulsivi al Sud.

Importante è colmare i ritardi fondamentali e decisivi per uno sviluppo costruito prevalentemente sulla qualità; pertanto nei diversi comparti dell'industria dinamica occorre individuare i motori della crescita, incrociando territorio e innovazione, valorizzando al meglio le tante risorse e competenze che già esistono, tenendo conto, in particolare, della vocazione delle regioni meridionali alla valorizzazione delle risorse turistiche e culturali. In questa direzione vanno utilizzati i soggetti locali esistenti, a cui si deve aggiungere, con una funzione non sostitutiva ma sussidiaria, la nuova Agenzia Sviluppo Italia.

Uno sviluppo basato sull'innalzamento rapido delle competenze e del valore aggiunto dei nostri prodotti richiede un energico lavoro di intelligenza che ristabilisca il senso strategico delle azioni di ognuno, con la definizione di obiettivi comuni da raggiungere negli specifici settori nei prossimi anni. Al di là delle differenze fra i singoli occorre il recupero di un forte senso dell'agire comune.

10.3. Capitale umano.

Nel campo della valorizzazione del capitale umano meridionale, assolutamente centrale e strategico per uno sviluppo autonomo e duraturo anche con particolare riferimento alle prospettive appena delineate di modernizzazione del tessuto industriale, devono essere individuati gli strumenti e rese disponibili le risorse necessarie a potenziare la presenza dell'Università e della ricerca ed a realizzare un efficiente sistema di educazione e formazione

In questo campo, si deve purtroppo segnalare la persistente inadeguatezza del sistema di formazione professionale ormai compiutamente trasferito alle regioni, e la carente integrazione tra il sistema scolastico e il mondo del lavoro. Al proposito si segnala l'opportunità di valorizzare pienamente ed ampliare gli strumenti volti a realizzare un contatto diretto tra i giovani ancora impegnati o al termine del percorso di studi e le imprese, e l'attivazione di più efficienti servizi di orientamento al lavoro presso le stesse istituzioni scolastiche, realizzabili tramite i nuovi strumenti di autonomia ad esse riconosciuti.

Occorre inoltre un rinnovato sforzo, su tutto il territorio nazionale, per garantire un'adeguata formazione permanente e continua dei soggetti già impiegati, sia durante l'ordinario svolgimento della loro vita lavorativa, sia in caso di difficoltà occupazionali.

Un problema specifico della realtà meridionale è poi costituito dagli alti tassi di evasione dell'obbligo e di abbandono scolastico, effetto e causa delle più gravi situazioni di disagio sociale, che minano alle basi la formazione di adeguate risorse umane e pregiudicano l'avvenire dei bambini e dei ragazzi coinvolti.

La disoccupazione in Italia non solo è fondamentalmente concentrata nel Sud, ma è anche prevalentemente giovanile e, nello specifico femminile. Pertanto, occorrono politiche per favorirne l'accesso al lavoro e l'avanzamento professionale, la conciliazione del lavoro con la vita familiare. L'obiettivo dev'essere quello di ridurre il divario tra tassi di disoccupazione femminile e maschile.

10.4. Capitale sociale.

Per favorire una positiva evoluzione dei rapporti sociali e degli atteggiamenti culturali che vanno a costituire il capitale sociale, gli interventi diretti delle istituzioni pubbliche devono essere volti prima di tutto a garantire l'adeguato assolvimento dei compiti che ad esse spettano, non solo per i benefici immediati che questo comporta in termini di qualità della vita e soddisfacimento di bisogni elementari, ma anche per restituire ad esse il rispetto dei cittadini e l'autorevolezza su cui si deve basare il corretto funzionamento di una democrazia.

Si tratta da un lato di offrire una qualità dignitosa ai servizi pubblici fondamentali, veri e propri diritti di cittadinanza, e insieme di riformare lo Stato sociale in funzione della tutela e promozione del lavoro.

Dall'altro lato si tratta di intensificare gli sforzi per sradicare il crimine organizzato e quello minuto; di far rispettare le regole del vivere civile, a partire da quelle fiscali, contributive e di sicurezza del lavoro; di immettere nell'amministrazione pubblica gli incentivi più corretti per la ricerca di una maggiore efficienza.

In questo contesto, si dovranno inserire le diverse azioni volte ad organizzare mercati efficaci e moderni, con il contorno di regole e istituzioni per farle rispettare, nei campi già segnalati dei mercati del lavoro, finanziario e dei beni e servizi.

L'investire sul capitale umano e sociale non può essere disgiunto da una politica coraggiosa di riforma dello Stato sociale, del sistema di sicurezza del Paese. Una riforma, ad esempio, del sistema degli ammortizzatori sociali che introduca una visione più dinamica dello Stato sociale, cioè uno Stato sociale che sostenga ed accompagni la mobilità in tutte le direzioni (territorio, vita, ecc.), e in particolare da un lavoro ad un altro, alla ricerca di un nuovo lavoro, attraverso programmi di formazione, più che attraverso logiche di assistenza e di passività.

Occorre uno Stato sociale meno legato alla appartenenza categoriale, più centrato sull'idea di cittadinanza, più aperto e più inclusivo, ma anche protettivo verso determinate corporazioni.

11. Le politiche di contesto di ordine generale e le politiche di missione. Il valore del risultato.

Da quanto fin qui detto emerge con chiarezza che non bastano gli interventi strettamente economici, né quelli finalizzati ad obiettivi troppo limitati e specifici. Se adottati da soli, tali interventi non producono gli effetti attesi; talora producono addirittura effetti op-

posti. È chiaro che questi interventi continuano a essere necessari, ma essi devono essere accompagnati ed integrarsi con interventi sui fattori extraeconomici che influenzano direttamente e indirettamente i fattori economici.

Gli interventi economici e quelli finalizzati ad obiettivi specifici devono essere in sintonia con le politiche di contesto.

Occorre, peraltro, la consapevolezza del fatto che il « pubblico » da solo non è sufficiente.

Sono necessari il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei soggetti privati, oltre che delle autonomie territoriali, in un quadro di federalismo cooperativo.

Ne deve derivare un disegno complessivo che si caratterizzi per le sue coerenze interne e che come tale sia recepito dalla pubblica opinione. Il Parlamento, dal canto suo, dovrà contribuire a favorire, con i suoi controlli, una simile percezione.

11.1. Una politica di missione.

La riqualificazione dell'azione pubblica per lo sviluppo del Mezzogiorno nel quadro di una visione unitaria, riferita all'intero Paese, comporta dei vincoli di coerenza che devono essere rispettati. Solo così sarà possibile far prevalere un orientamento comune teso al conseguimento di un risultato condiviso. La riscoperta del sentiero dello sviluppo, dopo quasi un decennio di semi-stagnazione, non è un obiettivo fine a se stesso. Essa tende innanzitutto ad evitare il consolidarsi di un arretramento dell'Italia in un contesto internazionale divenuto più interdipendente e competitivo. Ma vuole anche offrire un orizzonte diverso alle nuove generazioni, i cui sacrifici, in termini di disoccupazione e di incertezza circa il proprio futuro, stanno sempre più divenendo uno degli ostacoli principali agli stessi limitati miglioramenti congiunturali.

Bisogna tenere sempre presenti le condizioni per il successo di una politica di missione. Si tratta di:

avere un obiettivo generale e programmatico unitario e condiviso;

ricondere le politiche settoriali ad una logica comune e all'obiettivo generale; affermare e far vivere l'orientamento globale al risultato e quindi adeguare gli strumenti vigenti eliminando quelli che non funzionano; e quindi privilegiare l'effettività delle norme rispetto alla loro astratta potenzialità. Si tratta in sostanza di superare la dissociazione tra le leggi e la loro attuazione, tra norme e comportamento, tra finalità dichiarate e concreti effetti nella realtà;

definire un articolato quadro di relazioni istituzionali che sia in grado di coordinare in modo efficiente l'azione dei diversi soggetti responsabili di tali politiche e responsabilizzando la classe dirigente locale;

indicare degli obiettivi da perseguire non in modo generico, ma specifico. Tenendo cioè conto delle loro intrinseche caratteristiche.

Individuando altresì i soggetti chiamati a realizzarli, onde monitorare la loro azione al fine di poter esprimere un giudizio tecnicamente fondato sui relativi comportamenti;

raccordare le politiche di missione e l'azione politica ed amministrativa ordinaria, valorizzando la managerialità della burocrazia e lavorando a superare la cause delle sue inefficienze, attraverso l'elevamento delle competenze, l'abbattimento dei difetti organizzativi, il rafforzamento degli incentivi;

mobilitare l'insieme delle forze sociali, in particolare quelle dell'imprenditoria locale, coinvolgendole nella costruzione delle scelte e nell'attuazione delle politiche e degli obiettivi, valorizzando altresì le esperienze e le energie giovanili largamente presenti nel Mezzogiorno.

In questo contesto, è centrale il ruolo del Governo e delle autonomie territoriali, ma una svolta occorre anche nell'azione del Parlamento: da qui la scelta del Rapporto, della sua discussione e l'esigenza di una sua traduzione coerente ed adeguata nelle decisioni e nei comportamenti, a partire dalla riforma del Documento di programmazione economico-finanziaria.

¹ Questa interpretazione corrisponde allo spirito e alla lettera della normativa comunitaria. Tanto il trattato di Amsterdam del 17 luglio 1997, quanto il Regolamento 1466/97 parlano infatti di « Patto di stabilità e crescita ».

A L L E G A T I

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 1

**Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'utilizzazione
delle risorse nazionali e comunitarie nelle aree depresse.**

I N D I C E

	<i>Pag.</i>
	—
I. I LAVORI DEL COMITATO PERMANENTE PER LA PROGRAMMAZIONE E IL RIEQUILIBRIO ECONOMICO TERRITORIALE	31
1. Il programma dei lavori	31
2. Le audizioni	31
II. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO E LE RISORSE FINANZIARIE	33
1. Il quadro normativo	33
1.1. <i>Il decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96</i>	34
2. Le risorse finanziarie	36
2.1. <i>Le risorse nazionali</i>	37
III. LE QUESTIONI EMERSE NEL CORSO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA	39
1. La legge n. 488/1992: le agevolazioni alle attività imprenditoriali	39
2. Il riordino degli enti di promozione	45
3. Esperienze estere di enti di promozione e sviluppo: l'Agenzia di Sviluppo del Galles (WDA)	50
4. La programmazione negoziata	51
5. Le strutture delle amministrazioni centrali per la programmazione e il monitoraggio degli interventi	59
5.1. <i>Il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione</i>	59
5.2. <i>La Cabina di regia</i>	60
5.3. <i>Recenti interventi legislativi</i>	62

6. Il Fondo rotativo per la progettualità	64
7. Il Fondo di rotazione per le politiche comunitarie	67
8. Stato di attuazione dei programmi comunitari e Agenda 2000 .	70
8.1. Stato di attuazione dei programmi comunitari 1994-1999	70
8.2. Nuova fase di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006	73
8.3. La preparazione a livello nazionale del nuovo periodo di pro- grammazione 2000-2006	75
9. Le politiche per lo sviluppo e per l'occupazione	77
IV. CONCLUSIONI	79
APPENDICE-LA DOCUMENTAZIONE PREDISPOSTA DAL SERVIZIO STUDI	87

I. I LAVORI DEL COMITATO PERMANENTE PER LA PROGRAMMAZIONE E IL RIEQUILIBRIO ECONOMICO TERRITORIALE.

1. *Il programma dei lavori.*

Nelle sedute del 24 novembre 1997 e del 14 gennaio 1998 il Comitato permanente per la programmazione e il riequilibrio economico territoriale, istituito nell'ambito della V Commissione (Bilancio, Tesoro e programmazione) della Camera dei deputati ha approvato il programma dei lavori da svolgere, sottolineando, tra l'altro, la necessità di completare l'indagine conoscitiva già svolta nella XII legislatura sullo stato di utilizzo dei fondi strutturali ed interrotta prima dell'approvazione del documento conclusivo.

Ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, in data 13 marzo 1998 è stata inoltrata alla Presidenza della Camera dei deputati la comunicazione circa la ripresa dell'indagine conoscitiva con lo scopo di accertare i seguenti aspetti:

1) gestione dell'intervento nelle aree depresse e degli interventi cofinanziati, verificando se il complessivo disegno in ordine alle competenze tracciate dalla normativa vigente sia in grado di garantire un'efficace gestione dell'intervento ordinario nelle aree depresse per quanto riguarda la programmazione degli interventi, la pianificazione finanziaria delle risorse, l'effettiva capacità di spesa. Una particolare attenzione sarebbe stata riservata al funzionamento delle cabine di regia;

2) stato dell'indebitamento delle regioni e loro capacità di attivare le risorse necessarie per gli interventi, ed in particolare quelli cofinanziati in sede comunitaria, per la quota a valere sui bilanci regionali;

3) acquisizione di elementi informativi di carattere generale in merito alla formazione professionale, che costituisce un fattore essenziale per lo sviluppo economico dell'intero Paese e della ripresa, anche occupazionale, nelle aree depresse.

2. *Le audizioni.*

Nel corso della « indagine conoscitiva sull'utilizzazione delle risorse nazionali e comunitarie nelle aree depresse » sono state effettuate

le seguenti audizioni nella sede del Comitato per la programmazione ed il riequilibrio economico territoriale:

24 e 31 marzo 1998: audizione dei rappresentanti degli enti di promozione nel Mezzogiorno (Itainvest, IPI, Enisud, S.P.I., RIBS, INSUD e Società per l'Imprenditorialità Giovanile);

12 maggio 1998: audizione del dott. Drewitt, dell'Agenzia di sviluppo per il Galles;

16 giugno 1998: audizione dei responsabili per la gestione dei patti territoriali di Caserta, Enna, Lecce, Nuoro e Vibo Valentia;

17 giugno e 23 giugno 1998: audizione del Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica, Isaia Sales, sulla riprogrammazione delle risorse nel settore del turismo;

25 giugno 1998: audizione dei rappresentanti della regione Puglia e della regione Sicilia;

2 luglio 1998: audizione dei rappresentanti della regione Basilicata;

7 luglio 1998: audizione dei responsabili di taluni contratti d'area già conclusi;

8 luglio 1998: audizione del direttore generale della Cassa depositi e prestiti, prof.ssa Maria Teresa Salvemini, con particolare riguardo al fondo rotativo per la progettualità;

15 luglio 1998: audizione del presidente della Cabina di regia, ing. Alberto Carzaniga;

24 settembre 1998: audizione del direttore del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dott. Fabrizio Barca;

12 gennaio 1999: audizione del capo dell'Ispettorato generale risorse Unione europea del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dott.ssa Silvana Amadori;

21 gennaio 1999: audizione dei rappresentanti delle amministrazioni locali delle province di Frosinone e Latina, con particolare riferimento alle problematiche delle c.d. « aree di confine »;

26 gennaio 1999: audizione del Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica, Natale D'Amico, e del direttore del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dott. Fabrizio Barca, con particolare riferimento alla trattativa in corso in sede europea per la definizione del nuovo quadro di sostegno comunitario ed ai prevedibili effetti sulle politiche di intervento ipotizzate dal Governo per le aree in ritardo di sviluppo nel periodo 2000-2006;

17 febbraio 1999: audizione del Capo della Direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dott. Carlo Sappino;

16 marzo 1999: audizione del Presidente della Società « Sviluppo Italia S.p.A. », prof. Patrizio Bianchi.

Occorre inoltre segnalare che la V Commissione Bilancio, in data 24 febbraio 1999, sempre nell'ambito dell'indagine conoscitiva, ha svolto l'audizione del professor Giuliano Amato e dei componenti del gruppo di lavoro da lui coordinato, con particolare riferimento al rapporto su « Il Mezzogiorno nella politica generale del dopo-Euro ».

Nel periodo in cui si è svolta l'indagine conoscitiva del Comitato, sulle tematiche relative alle aree depresse, la V Commissione Bilancio ha effettuato le seguenti audizioni:

26 febbraio 1998: audizione del Sottosegretario per il tesoro, bilancio e programmazione economica, Isaia Sales, sull'efficacia degli strumenti operativi dell'intervento ordinario nelle aree depresse, con particolare riguardo ai patti territoriali e agli accordi di programma, e sullo stato di utilizzo dei fondi strutturali comunitari;

15 aprile 1998: audizione del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, Pier Luigi Bersani, sulla politica di sviluppo produttivo nelle aree depresse, con particolare riguardo all'ipotesi di creazione di una Agenzia di promozione industriale per il Mezzogiorno;

13 maggio 1998: audizione del Ministro dei lavori pubblici, Paolo Costa, sulle problematiche connesse alla politica di infrastrutturazione nelle aree depresse del territorio nazionale;

3 febbraio 1999: audizione del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, Antonio Bassolino, sulle politiche del governo per l'incremento dell'occupazione nelle aree in ritardo di sviluppo del territorio nazionale;

4 marzo 1999: audizione del Ministro per le politiche comunitarie, Enrico Letta, sulle trattative in corso in sede europea per la definizione del nuovo quadro comunitario e sui prevedibili effetti sulle politiche del Governo nel periodo 2000-2006.

II. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO E LE RISORSE FINANZIARIE.

1. *Il quadro normativo.*

La legge 19 dicembre 1992, n. 488, di conversione del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, ha disposto la soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (peraltro rifinanziato per 13.800 miliardi dal decreto-legge medesimo) ed ha previsto l'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale, delegando il Governo ad emanare le disposizioni necessarie per disciplinare il trasferimento delle competenze dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno (AGENSUD) e del Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

In attuazione della delega è stato emanato il decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96 che, sancita l'effettiva soppressione delle strutture dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, ha disciplinato l'estensione dell'intervento pubblico a tutte le aree depresse del territorio nazionale — anche del Centro-Nord dunque — e l'attribuzione delle relative competenze agli organi ordinari dell'amministrazione dello Stato.

1.1. Il decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96.

Il D.Lgs. n. 96 del 1993 attribuisce la programmazione, anche finanziaria, e la vigilanza sulla complessiva azione d'intervento pubblico nelle aree depresse del territorio nazionale al Ministro del bilancio e della programmazione economica (articolo 3), che le esercita d'intesa con il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, in modo da assicurare il coordinamento dell'intervento ordinario nazionale in tali aree con la politica regionale, strutturale e di coesione economica e sociale definita dalla Commissione delle Comunità europee.

La ridefinizione complessiva del quadro funzionale del Ministero del bilancio e della programmazione economica è contenuta nell'articolo 18 che detta le norme organizzatorie, successivamente attuate con il decreto del Presidente della Repubblica 24 marzo 1994, n. 283, e con il « Regolamento recante le norme sulla riorganizzazione del Ministero del bilancio e della programmazione economica ».

Per la verifica dell'andamento e dell'efficacia degli interventi nelle aree depresse è stato istituito, presso il Ministero del bilancio, l'Osservatorio delle politiche regionali (articolo 4).

Al Ministro dell'industria è attribuita (articolo 5) la competenza in materia di agevolazioni alle attività produttive (ad eccezione di quelle incluse nei contratti o intese di programma), per quanto riguarda sia la chiusura della legge n. 64 del 1986, sia la concessione delle nuove agevolazioni, da regolare con decreto ministeriale, sulla base delle delibere dei comitati interministeriali.

Per la concessione delle previste agevolazioni alle attività di ricerca (articolo 6) è competente il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, mentre la realizzazione delle nuove infrastrutture a carattere nazionale o interregionale, nonché dei progetti strategici funzionali agli investimenti nelle aree in ritardo di sviluppo, è affidata alle amministrazioni statali competenti per materia, sulla base di appositi programmi approvati dal CIPE (articolo 7). Le opere e gli interventi per i progetti speciali, già di competenza della soppressa Cassa per il Mezzogiorno ed affidati all'Agensud in una particolare gestione separata, sono stati trasferiti alla competenza del Ministro dei lavori pubblici, che vi provvede mediante appositi commissari ad acta (articolo 9).

Le competenze riguardanti opere per la gestione delle acque sono invece suddivise tra il Commissario liquidatore dell'Agensud (previsto all'articolo 19), il Ministro dei lavori pubblici e il Ministro dell'agricoltura (articolo 10). Allo stesso modo, sono state ripartite fra più

organi (articolo 12) le competenze e le funzioni in materia di gestione speciale degli interventi per i territori colpiti dagli eventi sismici del 1980/81.

Le partecipazioni finanziarie già detenute dall'Agensud e tutte le competenze relative agli Enti di promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno sono state trasferite al Ministro del tesoro, il quale ha curato il loro riassetto mediante immediato commissariamento al fine del successivo riordino, privatizzazione o liquidazione. Fanno eccezione il FORMEZ e lo IASM, al cui riassetto hanno provveduto, rispettivamente, il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministro dell'industria (articolo 11).

L'attività istruttoria per gli interventi diretti alla metanizzazione del Mezzogiorno è attribuita al Ministro dell'industria (articolo 13), che vi provvede in base alle direttive del CIPE, mentre sono trasferite al Ministro del tesoro le competenze già dell'Agensud relative alla contrazione dei mutui, anche esteri, previsti dalla normativa vigente (articolo 17).

Il D.Lgs. n. 96/1993 detta anche le disposizioni riguardanti il personale già dipendente dai soppressi organi dell'intervento straordinario, in particolare dell'ex Agensud (artt. 14 e 15).

Le norme transitorie e finali contenute nell'articolo 19, infine, hanno disposto la nomina da parte del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro del bilancio, di un Commissario liquidatore per l'Agensud, che è subentrato nel complesso dei rapporti giuridici già facenti capo alla stessa Agenzia ed al Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

La nuova disciplina disegnata dal decreto-legge n. 415/1992, dalla legge n. 488/1992 e dal D.Lgs. n. 96/1993 ha incontrato, tuttavia, notevoli difficoltà nella prima fase di attuazione, contraddistinta da un quadro incompleto delle domande di agevolazioni presentate e delle risorse disponibili, da forti ritardi nell'emanazione dei previsti regolamenti ministeriali e delibere CIPE e CIPI necessarie per la definizione delle nuove procedure, e dalle difficoltà incontrate dalle amministrazioni ordinarie a gestire la fase transitoria del passaggio dal vecchio al nuovo intervento.

Per far fronte a tali difficoltà sono intervenuti, fin dall'agosto del 1993 (ad appena quattro mesi di distanza dall'approvazione del D.Lgs. n. 96/1993) numerosi provvedimenti d'urgenza, decaduti per decorrenza dei termini e successivamente reiterati, da ultimo dal decreto-legge 8 febbraio 1995, n. 32, convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104.

L'articolo 1 del decreto-legge n. 32/1995 ha finalmente provveduto alla definizione normativa del concetto di « aree depresse del territorio nazionale », indicandole nelle aree individuate, o che saranno in futuro individuate dalla Commissione CE, come ammissibili agli interventi dei fondi strutturali (obiettivi 1, 2 e 5b), quelle eleggibili sulla base di analoghe caratteristiche, nonché, previo accordo con la Commissione, le regioni economiche che possono beneficiare di aiuti statali, purché non vengano alterate le condizioni di libero scambio e libera concorrenza previste dall'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del Trattato di Roma.

Il decreto-legge n. 32/1995 reca inoltre la definizione normativa degli istituti della programmazione negoziata, e cioè dell'accordo, del contratto e dell'intesa di programma, che sono considerati gli strumenti principali per l'attuazione degli interventi, peraltro da tempo presenti nel nostro ordinamento ma privi di una disciplina organica.

I provvedimenti fino a quel momento adottati non affrontavano tuttavia definitivamente la questione della compatibilità della normativa nazionale degli aiuti di Stato alle imprese nelle aree depresse con la posizione comunitaria di difesa della libera concorrenza. Da tale situazione di impasse si è usciti con il recepimento nella normativa nazionale (legge, regolamenti ministeriali e delibere CIPE) dell'Intesa sui fondi per le aree depresse avvenuta, nel gennaio 1995, tra il Ministro del bilancio del Governo italiano ed il Commissario europeo responsabile della Direzione generale per la concorrenza ed approvata dalla Commissione U.E. con decisione del 3 marzo 1995.

Di tali accordi si è tenuto conto nei provvedimenti in materia successivamente adottati dal Governo, ed in particolare nel decreto-legge 24 aprile 1995, n. 123, « Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse », decaduto per decorrenza dei termini e reiterato dal decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 341/1995.

In sintesi, il decreto-legge n. 244/1995 introduce nuovi strumenti per la concessione delle agevolazioni alle imprese industriali (agevolazioni in forma automatica), innova le procedure per l'accelerazione delle erogazioni delle agevolazioni ex lege n. 64/1986, definisce la durata delle agevolazioni fiscali previste per l'intervento straordinario, stanziando risorse aggiuntive, interviene in materia di lavori pubblici e di opere nel settore idrico. Istituisce inoltre la Cabina di regia nazionale, quale centro di riferimento delle problematiche connesse ad una efficace utilizzazione dei fondi strutturali comunitari, sopprimendo, peraltro, l'Osservatorio per le politiche regionali. Introduce infine un nuovo strumento della programmazione negoziata: l'istituto del « patto territoriale ».

Il quadro normativo relativo all'intervento nelle aree depresse è stato infine interessato dalle disposizioni contenute all'articolo 2, commi 203-209, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, « Misure di razionalizzazione della finanza pubblica » (provvedimento collegato alla finanziaria 1997), che reca disposizioni in materia di coordinamento dei programmi di investimenti pubblici e detta le nuove regole di disciplina degli « istituti » della contrattazione programmata (già programmazione negoziata), innovando profondamente l'assetto precedente, istituendo tra l'altro il nuovo istituto del « contratto di area ».

Con deliberazione del 21 marzo 1997 recante « Disciplina della programmazione negoziata » il CIPE ha provveduto a regolamentare gli strumenti dell'intesa istituzionale di programma, dei patti territoriali e dei contratti d'area.

2. *Le risorse finanziarie.*

Al momento dell'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse, le autorizzazioni pluriennali di spesa residuali previste dalla

legge n. 64 del 1986 relativa all'intervento straordinario nel mezzogiorno, nella legge finanziaria per il 1993 (legge n. 500/92) ammontavano a 52.655 miliardi; l'ultimo rifinanziamento della legge n. 64, stabilito dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 415/1992, ha incrementato tale dotazione di 11.675 miliardi, destinati agli incentivi industriali.

I diversi provvedimenti legislativi intervenuti nel periodo 1992-1998 hanno destinato ingenti risorse per l'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale, attraverso la contrazione di mutui.

Secondo quanto previsto dall'articolo 19, comma 5, del D.Lgs 3 aprile 1993, n. 96, le risorse destinate al finanziamento degli interventi nelle aree depresse affluiscono all'apposito Fondo per le aree depresse istituito presso il Ministero del tesoro. Su tale Fondo, da ripartire tra le amministrazioni competenti con delibere del CIPE, affluiscono le disponibilità di bilancio destinate alle finalità previste dal decreto legislativo medesimo, salvo quelle relative alle agevolazioni in favore dell'imprenditorialità giovanile, quelle relative alla gestione speciale per le zone terremotate e quelle relative ai programmi di metanizzazione del Mezzogiorno.

Sino all'esercizio 1997 sul Fondo per le aree depresse affluivano anche parte delle risorse destinate agli interventi nelle aree depresse che venivano acquisite tramite la contrazione di mutui. In altri casi le risorse reperite non transitavano attraverso il Fondo, ma venivano direttamente trasferite dal capitolo dell'entrata al pertinente capitolo di spesa dell'amministrazione competente.

L'articolo 54, comma 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, (provvedimento collegato alla finanziaria 1998), ha disposto, a decorrere dal 1° gennaio 1998, la soppressione di tutte le norme che autorizzano la contrazione di mutui da parte del Tesoro (presso la Cassa Depositi e Prestiti o istituti di credito) destinati a specifiche finalità, tra cui gli interventi nelle aree depresse. Corrispondentemente, si è provveduto a rideterminare e a iscrivere nella tabella F della legge finanziaria i relativi stanziamenti pluriennali, in modo da compensare, anno per anno, in tutto o in parte, a seconda delle specifiche esigenze di ciascun intervento, la perdita delle somme che sarebbero derivate dai mutui ancora da accendere (sono salve naturalmente le risorse derivanti dai mutui già attivati). Alla data del 31 dicembre 1997 risultavano da attivare ancora mutui per complessivi 25.919 miliardi, che sono stati quindi iscritti nella Tabella F della legge finanziaria per il 1998 e che si andavano ad aggiungere ai 21.668 miliardi residuali della legge n. 64/1986 e del decreto-legge n. 415/1992.

2.1. Le risorse nazionali.

La legge n. 64 del 1986 sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno prevedeva autorizzazioni pluriennali di spesa che, nella legge finanziaria per il 1993 (legge n. 500/1992) — cioè al momento dell'avvio del nuovo regime di intervento ordinario — ammontavano a 52.655 miliardi (su oltre 120.000 miliardi di dotazione iniziale), a cui vanno

aggiunti i residuali 11.675 miliardi dell'ultimo rifinanziamento della legge n. 64, disposto dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 415/1992 destinati agli incentivi industriali.

A tali risorse si sono aggiunte quelle previste dai provvedimenti legislativi intervenuti nel periodo 1992-1998. In particolare:

10.000 miliardi destinati alla realizzazione di progetti strategici funzionali agli investimenti nelle aree con maggiore ritardo di sviluppo, nonché per la concessione di agevolazioni per nuove iniziative industriali (articolo 1, co. 8, del decreto-legge n. 415/1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 488/1992);

3.000 miliardi destinati al mantenimento e allo sviluppo della base produttiva e al potenziamento della dotazione infrastrutturale nelle aree depresse (articolo 9 del decreto-legge n. 41/1995, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 85/1995);

5.000 miliardi, destinati alla realizzazione di interventi per grandi opere infrastrutturali (articolo 4 del decreto-legge n. 244/1995, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 341/1995);

10.000-12.000 miliardi destinati a realizzare iniziative dirette a favorire lo sviluppo sociale ed economico delle aree depresse (articolo 1 del decreto-legge n. 548/1996, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 641/1996);

12.000 miliardi destinati a realizzare iniziative dirette a favorire lo sviluppo sociale ed economico delle aree depresse (articolo 1 del decreto-legge n. 67/1997, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/1997);

12.200 miliardi per il periodo 1999-2004, ripartiti in 1.700 miliardi per l'anno 1999 e di 2.100 miliardi per ciascuno degli anni successivi, che dispongono un ulteriore finanziamento diretto del Fondo per le aree depresse (articolo 1 della legge 30 giugno 1998, n. 208). A partire dal 1999 la legge n. 208/1998 dispone inoltre l'iscrizione della spesa per l'intervento ordinario nelle aree depresse anche nella Tabella C della legge finanziaria: tali somme risultano aggiuntive rispetto alle autorizzazioni pluriennali di spesa già esposte in Tabella F.

Con riferimento agli anni più recenti, si ricorda che oltre alle risorse già iscritte in bilancio (legge n. 64/1986 e decreto-legge n. 415/1992), la legge finanziaria per il 1998 prevedeva una dotazione del Fondo per le aree depresse pari a 46.587 miliardi, di cui 12.185 miliardi per il 1998, 12.000 miliardi per il 1999, 12.515 miliardi per il 2000 e 9.887 miliardi per il 2001 e anni seguenti. Con due deliberazioni, in data 17 marzo 1998, il CIPE ha provveduto alla ripartizione di una prima quota del Fondo per il 1998 e alla modulazione annuale delle risorse ex mutui in relazione alle scansioni temporali indicate dalla Tabella F della legge finanziaria 1998.

La legge finanziaria per il 1999 prevede alle Tabelle C e F le seguenti risorse destinate alle aree depresse:

	1999	2000	2001	2002 e ss.
	—	—	—	—
Tabella C - Tesoro	950	4.550	4.650	—
Tabella C - Industria	1.000	0	0	—
Tabella F	13.603	16.459	11.889	4.800
TOTALE	15.553	21.009	16.539	4.800

III. LE QUESTIONI EMERSE NEL CORSO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA.

1. La legge n. 488/1992: le agevolazioni alle attività imprenditoriali.

L'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 415/1992, convertito con modificazioni dalla legge n. 488/1992 affida al CIPE ed al CIPI (ora soppresso), nell'ambito delle rispettive competenze, la definizione delle disposizioni per la concessione delle agevolazioni alle nuove iniziative relative ad attività produttive nelle aree depresse del territorio nazionale, sulla base di specifici criteri.

Con le delibere del 22 aprile e del 28 dicembre 1993, il CIPI ha emanato le direttive per la concessione delle agevolazioni. Tale materia, a seguito dell'Intesa raggiunta in sede UE sugli aiuti di Stato alle imprese è stata nuovamente disciplinata con la delibera CIPE del 27 aprile 1995, che recepisce i contenuti dell'accordo approvato con decisione della Commissione UE del 3 marzo 1995 e confermata successivamente dalla decisione del 30 giugno 1997.

In osservanza di tali delibere del CIPE e delle decisioni assunte in sede comunitaria, il Ministro dell'industria ha disciplinato con proprio decreto, modalità e procedure per la concessione e l'erogazione delle agevolazioni. La materia è attualmente regolata dal Decreto del Ministero dell'Industria 20 ottobre 1995, n. 527 (modificato dal decreto ministeriale 31 luglio 1997, n. 319), e dalla Circolare 15 dicembre 1995, n. 38522 dello stesso Ministero, che definiscono sia la copertura territoriale delle agevolazioni alle nuove iniziative, ricomprendendovi le aree ammissibili agli interventi dei fondi strutturali comunitari, obiettivi 1, 2 e 5b e quelle rientranti nella fattispecie dell'articolo 92.3.c del Trattato, sia l'intensità dei livelli di agevolazione espressi in equivalente sovvenzione netto (ESN) o lordo (ESL), che vengono graduati a seconda del grado di sviluppo delle varie zone e della dimensione di impresa.

Per quanto riguarda le iniziative ammissibili, le agevolazioni possono essere concesse alle attività estrattive e manifatturiere e, nei

limiti del 5% delle risorse, alle attività dei servizi reali alle imprese nel settore dell'informatica (e dei servizi connessi di formazione professionale), del trasferimento tecnologico e intermediazione dell'informazione, di consulenza tecnico-economico. Le agevolazioni sono state estese alle imprese, localizzate nelle aree depresse, operanti nel settore turistico-alberghiero con l'articolo 9 della legge n. 449/1997 (collegato alla manovra di finanza pubblica per il 1998). Oggetto delle agevolazioni sono gli investimenti finalizzati alla costruzione, all'ampliamento, all'ammodernamento, alla ristrutturazione, alla riconversione, alla riattivazione e alla delocalizzazione degli impianti produttivi.

I progetti presentati dalle imprese devono essere accompagnati da un programma di investimento, da cui risulti la capacità dell'impresa a conseguire gli obiettivi produttivi, economici ed occupazionali, e da un piano finanziario riguardante il fabbisogno complessivo dell'iniziativa.

Le domande sono presentate, nei termini annualmente previsti (bandi), alle banche e società convenzionate con il Ministero dell'Industria che procedono all'istruttoria in base ai criteri e parametri stabiliti dal citato D.M. n. 527/1995 come modificato dal decreto ministeriale n. 319/1997, e dalla Circolare 15 dicembre 1995, n. 38522 dello stesso Ministero, che hanno regolato le modalità e le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni.

Le istruttorie vengono acquisite nei termini fissati dal Ministero dell'Industria che, entro due mesi, pubblica la graduatoria dei progetti ritenuti ammissibili alle agevolazioni i quali, in ordine decrescente dal primo, accedono ai finanziamenti fino ad esaurimento delle risorse, che sono ripartite dal CIPE su base regionale. I progetti non finanziati concorrono automaticamente alla ripartizione delle risorse nell'esercizio successivo.

Ai fini della formazione di ciascuna graduatoria, si calcolano i seguenti cinque indicatori, sulla base degli esiti istruttori della banca concessionaria e, per quanto concerne il valore dell'agevolazione richiesta, di quanto indicato dall'imprenditore nel modulo di domanda:

- 1) valore del capitale proprio investito nell'iniziativa, rispetto all'investimento complessivo;
- 2) numero di occupati attivati dall'iniziativa rispetto all'investimento complessivo;
- 3) valore dell'agevolazione massima ammissibile rispetto alla richiesta;
- 4) punteggio complessivo conseguito dall'iniziativa sulla base delle specifiche priorità regionali;
- 5) punteggio complessivo conseguito dall'iniziativa sulla base delle prestazioni ambientali.

Nei prospetti seguenti sono indicate le misure delle agevolazioni, calcolate in Equivalente sovvenzione netto, nei limiti massimi indicati:

	<i>Aree</i>	
Ob. 1 - Zona A		50% ESN per le grandi imprese, maggiorato di 15 punti percentuali in ESL per le piccole e medie imprese.
Ob. 1 - Zona B		40% ESN per le grandi imprese, maggiorato di 15 punti percentuali in ESL per le piccole e medie imprese.

<i>Aree</i>	<i>Piccola impresa</i>	<i>Media impresa</i>	<i>Grande impresa</i>
Ob. 2 e 5b - zone 92.3.c)	20	15	10
Ob. 2 e 5b - altre zone	15	7,5	—
Altre zone 92.3.c)	20	15	10
Abruzzo	30	30	25
Molise (1/7/95-31/12/96)	45	45	35
Molise (1/1/97-31/12/98)	40	40	30
Molise (dal 1/1/99)	30	30	25

Alle agevolazioni accedono quindi anche le imprese situate nelle aree degli obiettivi 2 e 5b non ammesse ad usufruire della deroga ai sensi dell'articolo 92.3.c: in questo caso gli incentivi sono limitati alle piccole e medie imprese e le aliquote previste, pari rispettivamente al 15% e al 7,5% in ESL, corrispondono alla soglia massima di incentivazione prevista dalla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato alle PMI (decisione CE del 20 maggio 1992).

Secondo quanto emerso anche nel corso di questa indagine conoscitiva, la legge n. 488/1992 ha dimostrato di essere caratterizzata da un elevato grado di efficienza e di efficacia.

Il Comitato ha inteso pertanto approfondire le questioni relative ai nodi ancora esistenti in merito alla normativa e le possibilità di potenziare ulteriormente questo strumento.

In occasione dell'audizione del Capo della direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese del Ministero dell'Industria, dott. Carlo Sappino, è stato sottolineato come la legge n. 488 operi attivamente solo dal 1996, a seguito della chiusura del negoziato tra il Governo italiano e la Commissione europea vertente sulla fine dell'intervento straordinario e l'avvio degli aiuti di Stato nelle aree depresse.

Per quanto riguarda le caratteristiche della legge¹, gli elementi distintivi della disciplina vanno individuati, secondo il Ministero dell'Industria, nella certezza dei tempi e dei criteri applicativi, nella riduzioni della discrezionalità amministrativa in regole fissate *ex ante* e nella delega di talune fasi del procedimento a soggetti terzi.

Con riferimento in particolare alla valutazione e selezione delle iniziative, elemento distintivo della legge n. 488 è l'istruttoria, che viene effettuata da soggetti esterni all'Amministrazione: le 27 banche concessionarie, che fungono sia da sportello per il recepimento delle domande sia da enti istruttori, sono state prescelte attraverso un bando di gara. Il sistema a rete consentito dall'articolazione delle banche sul territorio permette una presenza capillare di sportelli operativi che costituiscono i primi canali di informazione per le imprese.

La coesistenza di una pluralità di soggetti incaricati dell'istruttoria ha dato luogo, soprattutto nei primi anni, a problemi di uniformità delle valutazioni. È stato quindi costituito un apposito organo consultivo a composizione paritetica (banche-amministrazione) denominato « Comitato tecnico consultivo », che segue l'applicazione della legge fin dalla sua entrata in vigore esaminando le richieste di parere delle banche concessionarie. I pareri interpretativi rilasciati rappresentano un'occasione per omogeneizzare le attività istruttorie. Un ulteriore aiuto per uniformare e standardizzare tale attività viene dall'automazione delle istruttorie attraverso un sistema che consente di eliminare gli errori più frequenti e la standardizzazione delle posizioni più ricorrenti.

Alle banche viene chiesta da un lato la valutazione di ammissibilità all'agevolazione e, dall'altro, l'esame degli indicatori ai fini del collocamento in graduatoria.

Sotto il primo aspetto, le banche devono valutare sia la consistenza patrimoniale e finanziaria dell'impresa, che l'idoneità tecnica, economica e finanziaria dell'iniziativa, anche attraverso l'esame del business plan. Accertano inoltre la completezza e la pertinenza della documentazione presentata, l'esistenza delle condizioni di accesso alle agevolazioni (ad esempio la dimensione di impresa, il settore di attività, la localizzazione), e la completezza degli elementi utili al calcolo degli indicatori. Al termine dell'istruttoria (da concludersi entro tre mesi dal termine ultimo per la presentazione delle domande). La banca esprime un giudizio « secco » sull'iniziativa: positivo (ammissibile alle agevolazioni) o negativo.

L'esito positivo determina l'inclusione dell'iniziativa in graduatoria, mentre la posizione nella stessa dipende dal valore relativo degli indicatori. Questi tendono a favorire le iniziative che, oltre a ad essere valide da un punto di vista tecnico, economico e finanziario, presentano i maggiori livelli di partecipazione finanziaria dell'impresa all'iniziativa (più alto impiego di capitale proprio), i più elevati incrementi occupazionali, la minore richiesta di agevolazione, la maggiore rispondenza alle esigenze di sviluppo locale e di sviluppo eco-compatibile.

Le agevolazioni sono concesse secondo i principi fissati dall'Unione europea per il calcolo in equivalente sovvenzione netto o lordo, con una scansione temporale che tiene conto della durata degli investimenti.

La normativa prevede dei controlli da parte del Ministero dell'industria: il primo consiste nella verifica della correttezza della realizzazione dei programmi e dell'ammissibilità della spesa. Esso è preordinato anche allo svincolo dell'ultima quota di contributo e

avviene quindi a seguito della conclusione degli investimenti. Per le iniziative maggiori (investimenti superiori a 3 miliardi di lire) è previsto anche un controllo ispettivo « fisico ».

Il secondo controllo ha carattere ispettivo: esso è stato avviato nel 1998 e ha come oggetto il monitoraggio sullo stato di attuazione degli interventi e la verifica di eventuali scostamenti degli indicatori in seguito alla realizzazione dell'iniziativa (ad esempio il rispetto degli impegni assunti dall'impresa riguardo all'ampliamento della base occupazionale e all'apporto di mezzi propri). Le imprese da sottoporre al controllo sono state scelte in modo casuale e statistico, con la formazione di un campione di 900 unità: di queste, 200 imprese sono già oggetto di ispezione in corso di completamento nel 1999.

Circa lo stato di attuazione della legge n. 488, con i primi tre bandi sono state concesse agevolazioni per circa 15.200 miliardi, di cui circa 13.000 a favore del Mezzogiorno, e sono stati attivati investimenti per oltre 48.000 miliardi, di cui 28.400 miliardi nel Sud.

Sulla base dei valori degli indicatori delle imprese che hanno ricevuto agevolazioni nei primi tre bandi, è possibile stimare che gli incentivi concessi dovrebbero portare all'attivazione complessiva di oltre 185.000 posti di lavoro aggiuntivi, di cui 117.000 nel Mezzogiorno; per ogni unità incrementale di manodopera sono stati concessi mediamente 82 milioni di lire di agevolazioni.

È da osservare che dai controlli effettuati sugli investimenti ultimati risulta solo un limitato scostamento (5-6%) rispetto alle previsioni iniziali. Emerge inoltre che, a livello dimensionale, sono le piccole imprese a contribuire in maggiore misura alla crescita occupazionale.

Un dato interessante riguarda le imprese estere che hanno partecipato alle graduatorie a partire dal terzo bando: su 249 domande, relative alla costruzione di nuovi impianti, giudicate positivamente dalle banche ed entrate in graduatoria, ne sono state agevolate 85. Si può dire che gli investitori stranieri considerano interessante questo strumento agevolativo per il fatto che le regole sono chiare e le risposte arrivano in tempi certi.

Per quanto concerne la copertura finanziaria del fabbisogno (cioè delle agevolazioni richieste dalle domande entrate in graduatoria), è da sottolineare che mentre con il primo bando le risorse assegnate alla legge n. 488 hanno consentito la copertura dell'85% delle domande in tutte le regioni, con il secondo bando si sono registrati forti scostamenti sia tra il Centro-Nord e il Sud, sia all'interno delle macro aree, oscillando tra una copertura del 22,6% in Basilicata al 94,9% della Sicilia. Con il terzo bando, il CIPE ha introdotto un sistema misto di ripartizione regionale delle risorse, basato in parte sul fabbisogno derivante dalle domande presentate, ed in parte su indicatori socio-economici (disoccupazione e popolazione residente), che ha consentito di omogeneizzare il livello di copertura tra le varie aree, peraltro su una soglia molto più bassa rispetto al primo bando.

La quota di copertura delle iniziative ritenute positive è infatti passata dall'86% del primo bando (novembre 1996), al 56% del secondo (giugno 1997), al 27% del terzo (agosto 1998). Per il quarto bando (relativo al secondo semestre 1998), la situazione si presenta ancora

critica: a fronte di 8.500 domande entrate in graduatoria per un totale di 11.000 miliardi di agevolazioni richieste (di cui 10.000 relative ad iniziative nel Mezzogiorno), le risorse a disposizione ammontano a 3.700 miliardi.

Rimane quindi aperta la questione circa l'ammontare di risorse da destinare al finanziamento di questa legge.

Strettamente collegata con questa è la questione della programmazione finanziaria: come sottolineato dal dott. Sappino, finora l'assegnazione delle risorse è avvenuta sempre dopo la presentazione delle domande: in una situazione caratterizzata da risorse insufficienti rispetto al fabbisogno, ciò ha determinato incertezza tra gli imprenditori. Sotto questo profilo, la previsione direttamente nella tabella C della legge finanziaria delle risorse destinate alla legge n. 488 (oltre alla costituzione di un Fondo unico presso il ministero dell'industria per tutti gli incentivi alle imprese, previsto dall'articolo 52 della legge n. 448/1998, provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica per il 1999), dovrebbe consentire un importante passo avanti, con il superamento delle procedure attuali legate ai pronunciamenti del CIPE.

Un'altra questione riguarda la c.d. specializzazione delle misure agevolative: nei primi anni di attuazione la legge n. 488 si è configurata come una normativa destinata sia ai piccolissimi interventi (anche di importo inferiore a 100 milioni) sia a programmi di investimento intorno a 700-800 miliardi. Data anche la complessità degli adempimenti richiesti agli imprenditori, appare opportuno « riservare » la legge n. 488 ai progetti di dimensione medio-grandi, spostando quelli di piccola dimensione verso gli incentivi automatici della legge n. 341/1995, che presenta appunto procedure più snelle. Un'ipotesi in questa direzione sarebbe quella di introdurre un limite per l'accesso alle agevolazioni: ad esempio, con la soglia di 1 miliardo di lire, stando alla serie storica il numero delle domande si ridurrebbe del 50%.

All'estremo opposto, si potrebbe prevedere una specifica graduatoria a carattere multiregionale nella quale far confluire tutti i progetti di investimento di importo superiore a 100 miliardi. È da notare che l'utilizzo delle risorse da parte delle PMI è stato finora molto elevato (oltre il 70% delle risorse complessive rispetto alla riserva del 50% fissata dalla legge): non si pone quindi un problema di spiazzamento, quanto un problema di opportunità: la trattazione con criteri uniformi può avere effetti distorsivi, in particolare per l'indicatore della rinuncia all'agevolazione, che può essere utilizzato più facilmente dalle grandi imprese, che hanno maggiore solidità finanziaria e liquidità. Ciò sarebbe legato anche al nuovo inquadramento comunitario degli aiuti multisettoriali, che proprio per i programmi di investimento di importo superiore a 100 miliardi prevede una trattazione separata anche in termini di notifica all'Unione europea.

La distribuzione degli incentivi tra più strumenti agevolativi, introduce un'ulteriore questione in corso di studio presso il Ministero del Tesoro e quello dell'Industria, nell'ambito dei lavori di un organismo cui partecipa anche la Commissione europea, quella relativa cioè al c.d. « pacchetto integrato di agevolazioni ». Si vorrebbero infatti adottare, in via sperimentale per il periodo 2000-2006, forme di agevolazione che

consentano un'unica domanda che comprenda, in un insieme organico, interventi plurifunzionali: una parte riguardante l'industrializzazione, un'altra i servizi, un'altra la ricerca o la stessa formazione.

2. Il riordino degli enti di promozione.

La legge n. 64 del 1986 stabiliva che l'intervento straordinario nel Mezzogiorno fosse attuato tramite il Dipartimento per il Mezzogiorno, istituito presso la Presidenza del Consiglio, l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno e gli appositi enti di promozione: FINAM, per la valorizzazione della produzione agricola e zootecnica, compresa la prima trasformazione dei prodotti agricoli, la sperimentazione, la forestazione produttiva; FIME, per la promozione e lo sviluppo di piccole e medie imprese industriali, comprese quelle atte a favorire la locazione finanziaria; INSUD, per la promozione e lo sviluppo di imprese turistiche e termali; ITALTRADE, per le attività di commercializzazione; FORMEZ, per la formazione e l'aggiornamento per gli operatori pubblici e privati; IASM, in relazione alle attività di assistenza tecnica e di promozione per la localizzazione di nuove imprese nel Mezzogiorno.

La legge n. 488/1992 ha disposto la soppressione del Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno; il D.Lgs n. 96/1993 ha posto il FORMEZ alle dipendenze della Presidenza del Consiglio — Dipartimento per la funzione pubblica, mentre lo IASM, successivamente ridenominato IPI, risponde della propria attività al Ministero dell'industria. Le competenze relative agli altri enti di promozione sono state conferite al Ministero del tesoro, che ha provveduto al commissariamento immediato al fine del riordino, ristrutturazione, privatizzazione o liquidazione. Da tali operazioni è risultata ancora essere operativa la sola INSUD.

A tali enti vanno aggiunte quelle società per azioni a larga maggioranza pubblica che hanno per oggetto l'intervento nelle aree depresse del territorio nazionale in particolari settori: I.G.-Imprenditorialità Giovanile, che prosegue l'attività del Comitato per l'imprenditorialità giovanile istituito dalla legge n. 44 del 1986 (c.d. legge de Vito); ITAINVEST, che ha sostituito la GEPI nell'attività di rilancio delle imprese in crisi; ENISUD, società del gruppo ENI, che opera nel settore della riconversione industriale; SPI, società del gruppo IRI, attiva soprattutto nelle aree di crisi siderurgica; RIBS, già operativa nel settore bieticolo-saccarifero, ora attiva nel risanamento di aziende operanti nel settore agro-alimentare.

Si segnala che nella nuova società « Sviluppo Italia », istituita con il D.Lgs. 9 gennaio 1999, n. 1, oltre ai citati enti è stata ricompresa anche la FINAGRA S.p.A., società finanziaria operante nel settore agricolo (cfr. infra).

La costituzione di un nuovo ente (Agenzia o società) per la promozione imprenditoriale nelle aree depresse è stato uno degli

argomenti più ricorrenti nel dibattito politico ed economico del 1997 e del 1998.

Sul piano parlamentare, la 5a Commissione bilancio del Senato ha esaminato, tra gennaio e marzo 1998, alcuni disegni di legge su tale argomento.

La questione è stata parallelamente affrontata dalla Commissione Bilancio della Camera che, in sede di indagine conoscitiva, ha svolto il 24 e il 31 marzo 1998 le audizioni dei rappresentanti delle varie società di promozione. Essi hanno in particolar modo evidenziato come le attività di ciascuna società denotino una specializzazione settoriale: la RIBS per il settore agro-industriale; l'INSUD per il settore turistico-termale; la IG gestisce, per legge, le attività di promozione (e valutazione) per la creazione di nuove imprese giovanili (legge 44/1986) o per l'avvio di attività autonome a favore di inoccupati (c.d. « Prestito d'onore »); l'IPI svolge un ruolo di supporto nei confronti del Ministero dell'industria e di altre amministrazioni centrali e periferiche.

Possibili sovrapposizioni delle attività operative si possono ravvisare tra ENISUD, SPI e ITAINVEST. Le prime due sono espressione, rispettivamente, dei Gruppi ENI e IRI nelle attività di promozione e sviluppo di nuove iniziative imprenditoriali. ITAINVEST — la più consistente tra le società audite sia per capitale (2.263 miliardi) che per il personale addetto (237 unità) — promuove anch'essa la creazione di nuove iniziative ed inoltre opera per il rilancio di imprese già esistenti, soprattutto di imprese medio-grandi, attraverso la partecipazione al capitale di rischio. Tale attività è peraltro svolta anche dalla SPI ma nei confronti di piccole-medie imprese e da INSUD e RIBS soltanto nei rispettivi settori di attività.

Le audizioni evidenziano comunque che nonostante lo svolgimento di attività analoghe, esiste una differenziazione operativa tra le società di promozione sia dal punto di vista del settore di riferimento sia della dimensione dell'impresa cui si rivolge.

Le dichiarazioni dei rappresentanti degli enti hanno evidenziato inoltre come spesso le diverse società di promozione operino anche congiuntamente (es. ITAINVEST con INSUD e con RIBS), oppure siano contemporaneamente presenti nelle società di sviluppo locale (es. ITAINVEST con ENISUD e con SPI).

Le imprese giovanili avviate dalla IG entrano talvolta nei cosiddetti « incubatori di impresa » della rete SPI, che diventa poi la finanziaria di riferimento per tali giovani imprese che vogliono ulteriormente svilupparsi.

Un altro dato che rileva dalle citate audizioni riguarda la mancanza di una specifica struttura dedita all'attrazione di capitali stranieri e nazionali. Poiché in Italia non esiste un'Agenzia simile a quelle presenti in Irlanda e nel Galles (*cfr. infra*), ciascuna società svolge una autonoma attività di attrazione di investimenti dall'estero: l'IPI in qualità di « braccio operativo » del Ministero dell'industria (peraltro dotata di una apposita banca dati sui fattori di localizzazione), la SPI e ENISUD tramite le società collocate all'estero dei rispettivi Gruppi, ITAINVEST utilizzando alcune sedi dell'ICE, INSUD ricercando *partners* stranieri specializzati.

Le dichiarazioni dei rappresentanti degli enti hanno evidenziato dunque la mancanza di una struttura unica e di immediata identificazione che sia in grado di indicare a chiunque (impresa straniera o del nord Italia) quali siano le opportunità di investimento (agevolazioni fiscali, contributive ecc.) e soprattutto indicare su quali aree sia possibile effettuare gli investimenti, offrendo peraltro la necessaria assistenza di carattere burocratico.

La presenza di una amministrazione sensibile e celere nell'espletamento delle varie procedure sarà il punto nodale capace di attirare nuovi investimenti, anche alla luce del trasferimento di competenze dalle amministrazioni centrali a quelle regionali e locali.

Un altro fattore significativo è il controllo del territorio per quanto riguarda la sicurezza dell'attività imprenditoriale. Basti ricordare che i contratti d'area contengono sia un accordo tra le amministrazioni, per lo snellimento delle procedure burocratiche, sia un protocollo di legalità.

Altro elemento emerso nelle audizioni è che l'attività di richiamo di capitali stranieri e nazionali per effettuare investimenti, come peraltro lo sviluppo delle attività imprenditoriali già esistenti, dovrà essere supportata da un'attenta politica delle infrastrutture, poiché dovranno essere garantite quelle opere viarie, ferroviarie e portuali, che permettano un facile accesso ai mercati.

Nella ricerca delle potenzialità del territorio ove localizzare nuove attività imprenditoriali, non va dimenticata la possibilità (ed il relativo business che si genera) di acquisire e bonificare le aree industriali dismesse, per poi immetterle nel mercato. In tale ottica vanno valutate le capacità operative, oltre che i compiti previsti per legge, che i consorzi industriali e le ASI hanno in materia.

Alcune considerazioni emerse nelle audizioni vanno poi riferite ai singoli settori di intervento.

La RIBS, che opera nel settore agro-alimentare, ha evidenziato come siano estremamente lunghi i tempi operativi di ciascuna iniziativa, poiché dopo che il consiglio di amministrazione approva un progetto e lo trasmette al Ministero, questi deve poi discuterlo con la Comunità europea: di conseguenza ci sono « tempi tecnici » di attesa variabili tra i 270 e i 450 giorni.

La INSUD ha evidenziato il ruolo determinante che il turismo può avere nello sviluppo del Mezzogiorno, che dovrà essere supportato da apposite opere infrastrutturali (aeroporti, reti viarie e porti), con particolare attenzione al recupero e alla trasformazione delle strutture portuali già esistenti in porti turistici.

Da più parti è stato infine sottolineato che nel riordino degli enti di promozione non si dovrà solo tener conto della necessità di eliminare duplicazioni e sovrapposizioni tra gli enti esistenti — facendo peraltro molta attenzione a non bloccare completamente le attuali attività — ma si dovrà altresì considerare, anche alla luce del trasferimento di competenze a regioni ed enti locali, che le nuove forme di intervento dovranno operare soprattutto direttamente nel territorio, determinando la c.d. « regionalizzazione » delle attività di promozione, come peraltro già avviene con gli incubatori di impresa della SPI, con

le società controllate da ITAINVEST, con le società regionali di imprenditorialità giovanile in corso di costituzione.

Successivamente a questo ciclo di audizioni, nella seduta dell'8 aprile 1998 le Commissioni riunite 5a e 10a del Senato hanno approvato una risoluzione sulle politiche di sviluppo e sulla promozione imprenditoriale nelle aree depresse, con cui si impegna il Governo a «[...] istituire una società per azioni, di partecipazione, finalizzata allo sviluppo delle attività produttive dell'occupazione ed al riordino sotto il suo controllo delle società di promozione e sviluppo (Itainvest, SPI, Insud, RIBS, Società per l'imprenditoria giovanile, IPI, Enisud, Italia lavoro ed eventualmente di altri enti e società operanti negli stessi campi di attività), nel rispetto delle normative sulla tutela della concorrenza e degli indirizzi comunitari in materia di promozione imprenditoriale ed occupazionale. La società dovrà avere come oggetto sociale lo svolgimento, prevalentemente nel Mezzogiorno attraverso le società operative partecipate, di attività di sviluppo industriale, di attrazione degli investimenti, di promozione di nuova imprenditorialità in funzione della creazione di occupazione, anche attraverso l'assistenza alle amministrazioni pubbliche locali, e per le loro funzioni sussidiarie, a quelle centrali, che costituiscano una opportunità per lo sviluppo e la promozione nazionale ed internazionale dei sistemi locali. Emanare un provvedimento per attuare il trasferimento alla nuova società delle partecipazioni azionarie nelle società di promozione sopraindicate detenute da amministrazioni statali o da società operative, nonché per definire tutti gli adempimenti che devono essere svolti dalle amministrazioni pubbliche interessate e dalle società da esse controllate al fine di una rapida attivazione della società.»

Nella seduta del 15 aprile 1998 la V Commissione bilancio della Camera dei deputati ha svolto l'audizione del Ministro dell'industria Bersani, sulla politica di sviluppo produttivo nelle aree depresse, con particolare riguardo all'ipotesi di creazione di una Agenzia di promozione industriale per il Mezzogiorno.

Il rinvio alla nuova società per lo sviluppo e la promozione nelle aree depresse è contenuta all'articolo 1, comma 5, della legge 30 giugno 1998, n. 208, che prevede l'istituzione di un «Fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse», dotato di 50 miliardi, che vengono prelevati dal Fondo per le aree depresse. Sul Fondo di rotazione confluiscono altresì i cofinanziamenti dell'Unione europea relativi alla promozione imprenditoriale nelle aree depresse. Le disponibilità del Fondo di rotazione sono assegnate con delibera del CIPE, su proposta del Ministro del tesoro, e sono destinate anche al riordino e all'attività del sistema nazionale di promozione industriale, ivi compresa la costituzione di una società per azioni ad hoc, nonché alle attività di promozione delle agenzie locali e regionali.

Il Governo, previo parere della competente Commissione parlamentare bicamerale, ha approvato il D.Lgs. 9 gennaio 1999, n. 1, recante «Riordino degli enti e delle società di promozione e istituzione della società 'Sviluppo Italia', a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59», ricomprendendo nella nuova società, oltre agli

enti i cui rappresentanti sono stati ascoltati dal Comitato nelle sedute del 24 e 31 marzo 1998, anche la FINAGRA S.p.A., società finanziaria operante nel settore agricolo.

Con direttiva del Presidente del Consiglio del 26 gennaio 1999 sono state emanate le disposizioni relative alla costituzione del capitale e della struttura societaria di Sviluppo Italia S.p.A. In data 22 gennaio 1999 è stato nominato il Consiglio di amministrazione di Sviluppo Italia, presieduto da Patrizio Bianchi e composto da Carlo Callieri, Carlo Borgomeo, Mariano D'Antonio e Paolo Savona.

In occasione dell'audizione del 16 marzo 1999, il Presidente di Sviluppo Italia, prof. Patrizio Bianchi, ha illustrato i compiti della nuova società che dovranno svilupparsi secondo due linee operative: il riordino delle società in essa confluite ed il perseguimento di una serie di obiettivi.

Per il riordino delle società di promozione è stato individuato l'advisor nel raggruppamento di impresa KPMG – Lazard Vitale e Borghese & Co., che provvederà ad effettuare le attività di valutazione degli enti, al fine di definire entro il 30 giugno 1999 l'approvazione del piano di riordino.

Il presidente Bianchi ha sottolineato come Sviluppo Italia avrà una dimensione ridotta, in quanto si tratta di una struttura sussidiaria dell'amministrazione, che non vuole sostituirsi alle amministrazioni centrali, né alle amministrazioni regionali e locali. Avrà una funzione di collegamento tra le varie amministrazioni per definire progetti di vasto raggio sui quali attrarre gli investimenti italiani e stranieri.

In particolare modo questa azione dovrà essere collegata con il sistema universitario della ricerca e della specializzazione, al fine di poter fornire agli investitori anche quelle risorse umane tecnicamente preparate per sviluppare progetti non solo nei settori tradizionali, ma anche e soprattutto in quelli innovativi. L'esperienza internazionale dimostra infatti che in tutti i paesi le attività esistenti non riescono a realizzare, senza forti «motori» in settori e in comparti nuovi, quell'effetto di accelerazione che permette di generare occupazione ai diversi livelli.

Dato questo contesto, Sviluppo Italia intende avviare tre progetti con le amministrazioni centrali e regionali e soprattutto con le associazioni e le imprese. Il primo riguarda la qualificazione del territorio: si tratta di attivare meccanismi di connessione tra i diversi contesti per ottenere standard territoriali che possano fungere da riferimento per tutti i soggetti interessati all'attivazione di investimenti.

Il secondo progetto riguarda la creazione di una rete informativa, che garantisca un primo accesso a tutti coloro che abbiano bisogno di informazioni su scala nazionale, mentre un secondo livello di informazione riguarderebbe le singole aree industriali.

Il terzo progetto riguarda lo sviluppo della nuova industria che, come si è detto, è l'unica in grado di far decollare il sistema economico e l'occupazione. Anche in questo caso è fondamentale la creazione di una rete di comunicazione per il collegamento di tutti gli operatori, anche al fine di facilitare l'entrata e/o il collegamento con gli investitori stranieri.

Queste linee progettuali mirano ad uno sviluppo del Mezzogiorno all'interno del « sistema-paese », favorendo un miglioramento del contesto generale che tiene conto di quello che sta succedendo oggi in Europa. Secondo le valutazioni del Presidente Bianchi, sono queste pre-condizioni che appaiono comunque valide, a prescindere da più ampi obiettivi strategici di riposizionamento della politica industriale. Non si tratta infatti di predeterminare i settori dello sviluppo, ma piuttosto confrontarsi continuamente con quanto avviene in tutto il mondo.

3. *Esperienze estere di enti di promozione e sviluppo: l'Agenzia di Sviluppo del Galles (WDA).*

Come sottolineato dal direttore della W.D.A. (l'Agenzia di Sviluppo del Galles), M. Drewitt, l'istituzione dell'Agenzia nel 1976² aveva come scopo la rinascita del tessuto economico-produttivo del Galles dopo la crisi definitiva delle industrie dell'acciaio e del carbone. La condizione della regione era inoltre aggravata dalla situazione ambientale, che aveva portato ad un vero e proprio disastro ecologico con conseguenze sull'abitato non dissimili da quelle causate dal fiume di fango che ha colpito i paesi della Campania nel 1998.

Di fronte alla necessità di innovare radicalmente le condizioni economico-ambientali, la prima attività dell'Agenzia è stata quella di bonificare e sviluppare i terreni, eliminando le scorie esistenti ed utilizzando l'area, appartenente al demanio, per la creazione di parchi industriali. Particolare importanza è stata destinata alle infrastrutture (stradali, telefoniche, elettriche, gas e acqua), accresciute poi nel tempo per assecondare e facilitare lo sviluppo industriale. Questo tipo di intervento ha consentito di dare risalto ad una caratteristica propria della regione: nel Galles l'affitto degli uffici costa mediamente meno rispetto al resto della Gran Bretagna.

Successivamente l'Agenzia ha svolto un'attività di promozione, si è messa infatti alla ricerca di società interessate ai parchi industriali, cercando di attrarre in Galles imprenditori nazionali e stranieri. Attualmente tutti i parchi sono stati venduti. Negli ultimi dodici anni, il Galles ha attratto il 20% degli investimenti realizzati nella Gran Bretagna, per un totale di 30.000 miliardi di lire.

L'Agenzia opera sia da consulente nella scelta della migliore località ed ubicazione per ogni tipo di insediamento, sia assumendosi il compito di costruire stabilimenti chiavi in mano sulla base delle esigenze espresse dal cliente. L'assistenza è garantita in modo continuativo, i tempi di insediamento delle nuove imprese sono molto brevi, le procedure burocratiche sono ridotte al minimo attraverso la previsione dello sportello unico.

Oltre all'infrastrutturazione industriale della zona e all'attività di consulenza svolta dall'Agenzia, il terzo motivo di successo è dato dall'elevato valore delle risorse umane: l'alto grado di professionalità, l'impegno e la disponibilità ad accettare le nuove tecnologie consentono di raggiungere una produttività del lavoro molto elevata, circa il 7% in più della media britannica. A parità di legislazione del mercato del

lavoro (contraddistinto da una elevata flessibilità e dall'assenza di vincoli riguardo l'orario) in tutto il paese la produttività più elevata, unitamente a salari mediamente più contenuti del 2% (che si giustificano con un costo della vita inferiore), consentono di raggiungere in Galles una riduzione del costo del lavoro del 9% rispetto alla media nazionale.

A rendere la professionalità dei lavoratori gallesi altamente qualificata è anche l'ampia disponibilità nella Regione di strutture scolastiche e di formazione particolarmente efficienti. Gli stretti collegamenti con il mondo del lavoro rappresentano infatti uno dei punti di forza del sistema educativo locale. Per garantire un aggiornamento costante, l'Agenzia ha creato, presso ventidue istituti accademici della regione, dei centri di specializzazione in tecnologie avanzate (investendo in formazione oltre 150 milioni di sterline nel biennio 1995-1996). Numerose aziende utilizzano queste strutture e, con il supporto dell'Agenzia, organizzano programmi di formazione per i dipendenti, in collaborazione con le scuole locali.

4. *La programmazione negoziata.*

L'articolo 2, commi 203-209, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 ha definito gli istituti della contrattazione programmata, successivamente disciplinati dal CIPE con la deliberazione del 12 luglio 1996, poi sostituita dalla deliberazione del 21 marzo 1997. Sulla materia sono inoltre intervenute le deliberazioni CIPE n. 70 del 9 luglio 1998 (per la definizione delle graduatorie dei patti territoriali in itinere) e n. 127 dell'11 novembre 1998 (circa l'estensione di tali istituti anche ai settori dell'agricoltura e della pesca).

L'intesa istituzionale di programma rappresenta l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati.

Per accordo di programma quadro si intende l'accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso dall'amministrazione centrale, regionale o delle province autonome, in attuazione di una intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati.

La procedura per la stipulazione di una intesa istituzionale di programma è assai complessa in quanto vede la partecipazione di rappresentanti delle diverse amministrazioni centrali e della regione interessata, in una attività preliminare di ricognizione delle opere. Espletata tale fase si provvede alla redazione della bozza di intesa istituzionale di programma e degli accordi di programma quadro, che vengono prima sottoposti al parere della Conferenza Stato-regioni, approvati dal CIPE e quindi sottoposti al controllo della Corte dei conti. L'iter si conclude con la stipula dell'intesa istituzionale di

programma da parte del Presidente del Consiglio e del Presidente della Regione interessata.

Si ricorda peraltro che il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, sottoscritto il 22 dicembre 1998, prevede (punto 3.11) l'approvazione — entro il 15 febbraio 1999 — delle intese istituzionali di programma e dei primi relativi accordi quadro con le Regioni Lombardia, Toscana, Umbria, Marche e Sardegna, l'approvazione — entro il 30 aprile 1999 — delle intese istituzionali di programma con le restanti sette regioni meridionali e quindi l'avvio del confronto per la definizione delle intese istituzionali di programma con le restanti regioni.

Il patto territoriale, quale espressione del partenariato sociale, è l'accordo tra più soggetti per l'attuazione di un programma di interventi nei settori dell'industria, agroindustria, agricoltura e acquacoltura, produzione di energia termica o elettrica da biomasse, servizi, turismo ed in quello dell'apparato infrastrutturale, tra loro integrati, per la promozione dello sviluppo locale in ambito subregionale, compatibile con uno sviluppo ecosostenibile.

Il contratto d'area, quale espressione del principio del partenariato sociale, costituisce lo strumento operativo funzionale alla realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, agroindustria, produzione di energia termica o elettrica da biomasse, servizi e turismo, attraverso condizioni di massima flessibilità amministrativa ed in presenza di investimenti qualificati da validità tecnica, economica e finanziaria, nonché di relazioni sindacali e di condizioni di accesso al credito particolarmente favorevoli.

Si tratta del più recente istituto della programmazione negoziata, che si differenzia dal patto territoriale in quanto si tratta fondamentalmente di un'intesa tra le parti sociali (sindacati e associazioni imprenditoriali) al fine di definire particolari regole circa la flessibilità del lavoro. Oltre all'intesa tra le parti sociali, vengono inoltre sottoscritti: un accordo tra le amministrazioni e gli enti pubblici interessati per lo snellimento delle procedure burocratiche, ed un protocollo di legalità allo scopo di garantire alle attività imprenditoriali sicurezza da ingerenze esterne.

Per contratto di programma (peraltro disciplinato dalla deliberazione CIPE del 25 febbraio 1994) si intende il contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente e grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanti di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata. Il contratto di programma era già operativo durante l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. A partire dal 1987 sono stati sottoscritti circa 30 contratti di programma, per oltre 23.000 miliardi di investimenti e 27.000 unità di nuovi occupati, con un onere per lo Stato di circa 11.000 miliardi (di cui meno di 5.000 erogati).

Per quanto riguarda lo stato di attuazione dei patti territoriali sono stati indicati vari problemi che hanno determinato ritardi nel funzionamento di questo istituto.

Innanzitutto, il quadro normativo, disciplinato da diverse deliberazioni del CIPE che si sono sovrapposte, ha ingenerato spesso confusioni: infatti le procedure indicate dalla deliberazione CIPE del 12 luglio 1996 — in base alla quale sono stati approvati nel periodo luglio 1996-giugno 1997 12 patti territoriali — sono state sostituite da quelle dettate dalla deliberazione CIPE del 21 marzo 1997, emanata ai sensi della legge n. 662 del 1996.

Le differenze tra le vecchie e le nuove procedure hanno determinato tra i soggetti promotori del patto una sorta di incapacità operativa iniziale, poiché non risultava chiaro quale fossero i vari momenti dell'iter da seguire: per esempio, mentre la deliberazione CIPE del 12 luglio 1996 disciplinava il ruolo di assistenza svolto dal C.N.E.L., che guidava le parti sociali alla sottoscrizione del protocollo d'intesa, che era poi istruito dal Ministero del bilancio e quindi approvato con deliberazione del CIPE, la nuova procedura prevista dalla deliberazione CIPE del 21 marzo 1997 prevede invece l'assistenza da parte del C.N.E.L. in forma solo eventuale, lasciando peraltro ai soggetti sottoscrittori o al soggetto responsabile del patto la possibilità di chiedere al Ministero del bilancio l'assistenza tecnica.

Alcuni soggetti responsabili dei patti territoriali hanno evidenziato, dunque, la necessità dell'emanazione di un regolamento, in modo che i soggetti promotori, i soggetti sottoscrittori ed anche gli stessi uffici del Ministero del tesoro e del bilancio sappiano cosa fare e come interpretare le varie situazioni senza incertezze e senza dover ricorrere continuamente all'ufficio legislativo del Ministero.

È stato inoltre segnalato che le delibere CIPE in parte consigliano, in parte impongono, la creazione di società consortili per il coordinamento e la successiva gestione dei patti stessi, con relativi oneri a carico degli enti locali e delle associazioni imprenditoriali: Tuttavia il capitale di tali società viene rapidamente utilizzato per le spese di gestione e peraltro non possono essere riscossi i crediti IVA, finché non sono passati tre anni dall'omologazione della società.

Numerose difficoltà operative vengono riferite all'esiguo numero di funzionari ministeriali addetti alla verifica delle singole pratiche delle aziende beneficiarie, nonché alle problematiche derivanti dalla normativa comunitaria in tema di aiuti di Stato alle imprese. In particolare è stato evidenziato (giugno 1998) la lentezza nell'emanazione dei c.d. decreti individuali di concessione delle agevolazioni e dei decreti di pagamento. Peraltro si finisce con il generare una frammentazione del patto, in quanto per alcune iniziative avviene l'erogazione delle risorse, mentre l'iter di altre iniziative è in ritardo.

Inoltre i rappresentanti delle regioni hanno indicato alcuni aspetti limitativi della efficacia dei patti territoriali, tra cui i limiti dimensionali finanziari del patto (100 miliardi), che spesso permettono di rappresentare non più di 7-8 interventi; l'eterogeneità degli interventi, che riguardano settori produttivi assai diversi tra loro e che finiscono con l'avere una capacità « autopropulsiva » assai limitata; la situazione di disagio che si viene a creare nelle aree limitrofe ai patti territoriali.

Tali limiti di efficacia e le illustrate difficoltà per beneficiare delle agevolazioni nell'ambito di un patto territoriale, determinano spesso nell'imprenditore la convenienza a ricorrere alle agevolazioni per le

attività produttive previste dalla legge n. 488 del 1992 gestite dal Ministero dell'industria.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione dei patti territoriali, sono stati approvati, utilizzando la procedura prevista dalla deliberazione CIPE del 12 luglio 1996, i patti territoriali delle Province di Enna e Siracusa (deliberazione CIPE 18.12.1996), di Vibo Valentia, di Nuoro, delle Madonie, di Lecce, di Caserta, di Benevento e di Brindisi (deliberazioni CIPE 23.4.1997), del Miglio d'Oro (comuni di San Giorgio a Cremano, Portici, Ercolano e Torre del Greco), di Palermo e di Caltanissetta (deliberazioni CIPE 26.6.1997).

Per quanto riguarda infine lo stato di attuazione dei primi 12 patti, stipulati con la vecchia procedura per complessive 412 iniziative, nel mese di novembre 1998 risultano:

107 iniziative in attesa di istruttoria;

74 iniziative in corso di istruttoria;

157 iniziative concluse con decreto di concessione (di cui 70 con decreto di pagamento);

74 iniziative ritirate.

Per quanto riguarda i patti territoriali approvati con la nuova procedura (deliberazione CIPE 21 marzo 1997), il CIPE, con deliberazione 9 luglio 1998, n. 70, con la quale sono state ripartite le risorse previste dalla legge n. 208 del 1998, ha riservato l'importo complessivo di 1.500 miliardi ai patti territoriali che alla data della delibera stessa siano stati oggetto di apposita comunicazione al Ministero del tesoro della positiva conclusione dell'istruttoria bancaria oppure siano in fase di istruttoria bancaria, ovvero di assistenza tecnica, purché comunque l'istruttoria bancaria si sia conclusa con comunicazione al Ministero del tesoro entro il 30 novembre 1998.

La deliberazione n. 70/1998 ha di fatto modificato il ruolo degli uffici del Ministero del tesoro — Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, la cui competenza non è più quella di valutare le singole iniziative (compito ora attribuito agli istituti bancari convenzionati), ma di valutare il patto territoriale nel suo complesso.

Tali modificazioni operative sono state illustrate dal direttore del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero del tesoro, dott. Fabrizio Barca, nell'audizione del 24 settembre 1998.

I patti territoriali che presentano le caratteristiche illustrate sono stati inseriti in una apposita graduatoria che premia i patti con le iniziative produttive più efficaci nella creazione di nuova occupazione, più efficienti e con la massima integrazione con le infrastrutture.

Nel mese di febbraio 1999 il Ministero del tesoro ha comunicato l'approvazione della citata graduatoria dei patti territoriali relativi al primo bando, ai sensi della deliberazione CIPE del 9 luglio 1998, per complessivi 1.514 miliardi, e l'approvazione del finanziamento del nuovo patto « Maremma Grossetana ».

I patti inseriti nella graduatoria (I bando) sono relativi alle seguenti aree: Cosentino, Rieti, Lametino, Bari, Alto Tirreno Cosentino, Locride, Messina, Sele-Tanagro, Area Sud Basilicata, Matera, Castellaneta-

Martinafranca, Ferrara, Sistema Murgiano, Taranto, Avellino, Frosinone, Livorno, Alessandria, Rovigo, Massa Carrara, Valdichiana, Cuneese e Piombino-Val di Cornia.

Con deliberazione del 19 febbraio 1999, n. 11, il CIPE ha destinato 1.000 ai patti territoriali, assegnandone 989,6 miliardi ad un apposito bando (II bando) al quale possono partecipare i patti territoriali che concluderanno l'istruttoria bancaria, con comunicazione al Ministero del tesoro, entro il 10 aprile 1999.

In data 13 aprile il Ministero del tesoro ha comunicato la presentazione di 15 nuovi patti territoriali (Simeto Etna, Foggia, Polis, Conca Barese, Baronina, Catanzaro, Pomezia, Teramo, Pisa, Ascoli Piceno, Venezia Orientale, Basso Veronese e Colognese, Alta Langa Valle Bormida, Canavese, Tigullio Fontanabuona).

La graduatoria relativa al II bando verrà effettuata dal Ministero del tesoro entro il 10 maggio 1999.

La tavola seguente elenca, suddivisi per regione, i 46 patti territoriali approvati entro il mese di febbraio 1999; sono ricompresi anche i 10 patti comunitari, che hanno beneficiato dell'assistenza tecnica dell'Unione europea.

Nella tavola non sono ricompresi i patti partecipanti al secondo bando, la cui graduatoria, come già accennato, sarà resa nota nel mese di maggio 1999.

Regioni	STATO DI ATTUAZIONE DEI PATTI TERRITORIALI		Patti nazionali nuova procedura - I bando ⁽⁴⁾
	Patti nazionali vecchia procedura ⁽¹⁾	Patti comunitari ^{(2), (3)}	
ABRUZZO		• Sangro Aventino	
MOLISE		• Matese	
BASILICATA			• Area Sud Basilicata • Matera
CALABRIA	• Vibo Valentia		• Alto Tirreno Cosentino • Cosentino • Lametino • Locride
CAMPANIA	• Benevento • Caserta • Miglio D'Oro	• Agro Nocerino Sarnese • Napoli Nord Est	• Avellino • Sele Tanagro
PUGLIA	• Brindisi • Lecce	• Nord Barese Ofantino	• Bari • Castellaneta - Crispiano - Ginosa - Martina Franca • Sistema Murgiano • Taranto
SARDEGNA	• Nuoro	• Oristano	
SICILIA	• Caltanissetta • Comprensorio Madonie • Enna • Palermo • Siracusa	• Alto Belice Corleonese • Calatino Sud Simeto • Catania sud	• Messina
PIEMONTE			• Alessandria • Cuneese
VENETO			• Rovigo
EMILIA ROMAGNA			• Ferrara
LAZIO			• Frosinone • Rieti
TOSCANA			• Livorno • Maremma Grossetana • Massa Carrara • Piombino-Val di Cornia
TOSCANA-UMBRIA			• Valdichiana - Amiata - Trasimeno - Orvieto
TOTALE	12	9 + 1⁽³⁾	24

(1) Si tratta dei 12 vecchi patti approvati con delibera CIPE.

(2) Si tratta dei patti territoriali per l'occupazione approvati con decisione della Commissione UE.

(3) Ai « patti comunitari » si aggiunge il patto pluriregionale « Appennino centrale ».

(4) Si tratta dei patti che hanno superato la verifica dei requisiti da parte del Ministero del Tesoro e sono, pertanto, stati ammessi al finanziamento in base alla graduatoria del 2 febbraio 1999.

Fonte: *Relazione sull'andamento dell'economia nel 1998 e aggiornamento delle previsioni 1999 (DOC. XXV-bis, n. 3).*

Si segnala, da ultimo che il secondo comma dell'articolo 43, comma 2, del provvedimento collegato ordinamentale, come approvato dalla Camera dei deputati (A.S. 3593-B), modifica il comma 207 dell'articolo 2 della legge n. 662/1996, escludendo la Cassa depositi e prestiti dalle procedure di erogazione dei pagamenti ai soggetti beneficiari partecipanti ai patti territoriali (e ai contratti d'area). Infatti il nuovo testo stabilisce che le somme riservate ai patti territoriali (e ai contratti d'area) sono trasferite dal Ministro del tesoro — sulla base dello stato di avanzamento delle iniziative — al soggetto responsabile del patto territoriale (o al responsabile unico del contratto d'area), che provvederanno ai relativi pagamenti in favore dei soggetti beneficiari delle agevolazioni, avvalendosi anche di istituti bancari all'uopo convenzionati. Con decreto del Ministro del tesoro saranno fissati i criteri e le modalità di controllo e di rendicontazione.

Relativamente ai contratti d'area è stato ricordato che, oltre ad essere il più recente strumento di programmazione negoziata, e quindi ancora in fase di rodaggio, esso può essere utilizzato soltanto per alcune aree specificamente individuate. I principali problemi operativi sinora rilevati riguardano le aree, in quanto già occupate da precedenti impianti, per i quali si rende necessario lo smantellamento e la bonifica dei siti. Dovrebbero anche essere meglio definiti i poteri del responsabile unico, il quale peraltro si trova a dover operare con scarsità (o assenza) di fondi. Sicuramente per la realizzazione di un contratto d'area che attiri nuovi capitali esterni è necessaria la presenza, vicino alle aree industriali interessate, di quelle grandi infrastrutture (autostrade, porti, stazioni ferroviarie), che permettano un rapido trasporto sia delle materie prime da lavorare, sia dei prodotti finiti da commercializzare. Analogamente devono essere adeguate la potenza della rete elettrica, nonché l'efficienza dei sistemi di depurazione.

Sono stati sinora sottoscritti i contratti d'area (e in alcuni casi anche dei protocolli aggiuntivi) relativi a Crotone, Manfredonia, Torrese-Stabiese, Sassari-Alghero-Porto Torres, Ottana, Gela e Terni-Narni-Spoleto, nonché recentemente i contratti d'area relativi ad Airola (Benevento), Gioia Tauro (Reggio Calabria), Messina e Agrigento.

Il direttore del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero del tesoro, dott. Barca, ha analizzato in particolare lo strumento dell'intesa istituzionale di programma, sottolineando come si siano accumulati notevoli ritardi nell'applicazione di tale strumento. Le intese di programma, che vengono istruite dal Dipartimento stesso, sono una sorta di contenitore e di punto di incontro tra più soggetti; esse possono contenere accordi operativi (oppure limitarsi ad enunciarli) tra amministrazioni centrali e regionali: tale omnicomprensività può tuttavia essere fonte di ritardi nell'avvio dell'intesa stessa.

Con la deliberazione n. 70/1998 del 9 luglio 1998, il CIPE ha assegnato 3.500 miliardi alle intese istituzionali di programma, che saranno ripartiti con successive delibere: 3.000 miliardi sono destinati alle regioni del Mezzogiorno, 150 miliardi a Marche e Umbria e 350 miliardi alle regioni del centro-nord. Attraverso l'accordo con le

regioni sarà necessario individuare quelle opere che non servono a creare soltanto occupazione temporanea, ma che siano funzionali al superamento di alcuni ostacoli allo sviluppo delle regioni. Vengono inoltre destinati 100 miliardi agli studi di fattibilità. Tale attività verrà svolta attraverso un apposito Comitato di coordinamento previsto dalla stessa deliberazione n. 70/1998.

Come già detto in attuazione di quanto previsto dal Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, il CIPE, con deliberazioni del 19 febbraio 1999 (non ancora pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale), ha approvato gli schemi delle intese istituzionali di programma con le Regioni Lombardia, Toscana, Umbria, e Sardegna, che sono state successivamente stipulate dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Presidenti delle regioni interessate. Contestualmente sono stati sottoscritti alcuni accordi di programma quadro in materia di sanità e di infrastrutture stradali e ferroviarie (Lombardia), difesa del suolo, sanità e sviluppo locale (Toscana) e viabilità e ricostruzione post-terremoto (Umbria).

Lo schema di intesa istituzionale di programma con la Regione Marche è stato deliberato dal CIPE nella seduta del 21 aprile 1999 e sarà sottoscritto nel mese di maggio.

Per quanto riguarda le disponibilità di bilancio, la deliberazione CIPE 9 luglio 1998, n. 70, nel ripartire le risorse per le aree depresse previste dalla legge n. 208/1998, ha assegnato 3.500 miliardi alle intese istituzionali di programma, destinandole a due tipologie di intervento:

completamento di opere, sia quelle commissariate ai sensi dell'articolo 13, legge 135/97, « per le quali siano accertate condizioni di attualità e cantierabilità », sia altre da completare che possono essere rese funzionali e fruibili;

studi di fattibilità di iniziative infrastrutturali di particolare interesse per le Amministrazioni locali e di settore (fino al 3 per cento delle risorse — pari a oltre 100 miliardi).

La ripartizione delle risorse fra regioni è così vincolata dalla delibera CIPE n. 70/1998: 150 miliardi a Umbria e Marche (subordinatamente alla completa assunzione entro il 31.12.1999 degli impegni relativi al programma comunitario in favore delle zone terremotate), 350 alle regioni del Centro-Nord, 3.000 alle restanti 8 regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia).

La deliberazione CIPE n. 70/1998 ha altresì disposto l'istituzione di un Comitato di coordinamento, che, quale struttura di collegamento tra le amministrazioni centrali, in funzione del riparto delle risorse, procede all'individuazione delle opere e degli studi di fattibilità da proporre per il finanziamento nell'ambito delle intese istituzionali di programma.

Con deliberazione del 21 aprile 1999 (non ancora pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale) il CIPE ha approvato l'elenco delle opere infrastrutturali (231) da completare per un ammontare di risorse pari a 2.577 miliardi a valere sui 3.000 miliardi destinate alle regioni meridionali dalla deliberazione n. 70/1998, cui si aggiungono 337 miliardi per le c.d. opere « sblocca-cantieri ».

5. Le strutture delle amministrazioni centrali per la programmazione e il monitoraggio degli interventi.

5.1. Il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.

L'articolo 7 della legge 3 aprile 1997, n. 94, recante « Modifiche alla legge 5 agosto 1978 n. 468 e successive modificazioni ed integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato », ha previsto l'accorpamento, in un unico ministero, (il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica) del Ministero del tesoro e di quello del bilancio e della programmazione economica.

La disposizione è stata attuata con il decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430 ha provveduto ad unificare e riordinare le funzioni già attribuite dall'ordinamento ai due Ministeri, contestualmente soppressi, nonché i relativi uffici, il personale e le risorse finanziarie e strumentali.

Ulteriori disposizione organizzative sono state emanate con il decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 1998, n. 38 « Regolamento di attuazione concernente le attribuzioni dei dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e disposizioni sull'organizzazione e sul personale », e con il decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 1998, n. 154 « Regolamento recante norme sull'articolazione organizzativa e le dotazioni organiche dei dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ».

Il Ministero è stato articolato in quattro Dipartimenti: in particolare il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione ha competenze nel settore della programmazione economica e finanziaria degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, con riferimento alle aree depresse, con particolare riguardo agli obiettivi e alle politiche settoriali degli investimenti pubblici curandone la programmazione economica e finanziaria; al coordinamento degli interventi delle amministrazioni pubbliche nelle aree depresse; alle iniziative in materia di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari e partecipa ai processi di definizione delle relative politiche comunitarie; alla promozione degli strumenti della programmazione negoziata.

Il Dipartimento è articolato in cinque Servizi centrali, uno dei quali si occupa degli affari generali del personale e della qualità dei processi e dell'organizzazione.

Per quanto riguarda la distribuzione delle competenze dei singoli servizi, si segnala che il Servizio per le politiche di sviluppo territoriale, che concentra la propria operatività sulle iniziative e gli interventi per l'attuazione delle politiche di coesione, a livello locale, regionale e pluriregionale, con particolare riguardo alle aree depresse, interviene nella promozione e nella stipula delle intese istituzionali e di programma; il Servizio per la programmazione negoziata si occupa, invece, di tutti gli strumenti della programmazione negoziata (patti territoriali, contratti d'area e contratti di programma), fatta eccezione

per le intese istituzionali di programma, di cui si occupa il Servizio per le politiche di sviluppo territoriale.

L'area relativa alle iniziative in materia di utilizzazione dei Fondi strutturali comunitari è attribuita interamente ad un apposito Servizio che deve partecipare ai processi di definizione delle relative politiche comunitarie. Il Servizio centrale di segreteria del CIPE costituisce, infine, il supporto operativo e per l'attività di amministrazione necessaria al funzionamento dell'organo collegiale.

Nell'ambito del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione operano il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, nonché il Sistema informativo per gli investimenti territoriali (SINIT).

In collaborazione con il Dipartimento operano le ragionerie provinciali (articolo 10, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 38/1998), che svolgono compiti di supporto ed operativi per l'attuazione in sede locale delle politiche di sviluppo e di coesione, con particolare riguardo alle aree depresse. Provvedono, in particolare, a curare i rapporti con le regioni, gli enti locali, gli enti pubblici regionali e locali, le società locali a partecipazione pubblica, gli imprenditori privati e gli altri soggetti interessati al fine di promuovere gli strumenti di programmazione negoziata e gli investimenti nelle aree depresse. Propongono e attuano le iniziative e gli adempimenti necessari per la piena utilizzazione dei fondi strutturali comunitari e collaborano al monitoraggio e alla verifica dei programmi che utilizzano i fondi predetti; contribuiscono ad assicurare, a richiesta e d'intesa con le amministrazioni regionali e gli altri enti e soggetti attuatori degli interventi, la collaborazione e il supporto per l'esercizio da parte del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.

5.2. *La Cabina di regia.*

La Cabina di regia nazionale è istituita per l'efficace utilizzazione dei fondi strutturali comunitari nel territorio nazionale e delle risorse finalizzate allo sviluppo delle aree depresse; è la struttura di riferimento nazionale per il coordinamento e la promozione di iniziative in materia di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari, ferme restando le competenze delle amministrazioni interessate e le funzioni di coordinamento e di programmazione economico-finanziaria spettanti al Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, nonché quelle di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

La Cabina di regia nazionale opera alle dipendenze del Ministro del tesoro:

promuove e coordina la cooperazione fra le amministrazioni e i competenti organismi comunitari, curando, tramite la Rappresentanza italiana presso l'Unione europea, i rapporti con gli organismi stessi;

effettua, anche sulla base dei dati acquisibili nell'ambito dei sistemi informativi del Ministero del tesoro, il monitoraggio perma-

nente dello stato di realizzazione dei singoli programmi ai fini anche dell'adozione di politiche per il miglior utilizzo dei fondi strutturali comunitari e fornisce informazioni al Parlamento e alle regioni sull'attuazione dei programmi, con l'individuazione dei motivi degli eventuali ritardi e l'indicazione delle soluzioni ritenute idonee ad eliminarne le cause;

elabora e propone al Ministro iniziative normative e misure operative per favorire la più rapida utilizzazione delle risorse e la migliore qualità dei programmi;

studia gli effetti dell'impiego dei fondi comunitari e propone, sulla base dei risultati accertati, le linee di programmazione più efficaci.

Si ricorda che le regioni possono istituire Cabine di regia regionali: nei territori regionali ove non sia costituita o non sia operativa la Cabina di regia regionale, in via transitoria, il Presidente della Cabina di regia nazionale si rivolge direttamente al Presidente della regione interessata.

La Cabina di regia nazionale è così composta: Presidente; Capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione; Dirigente generale competente in materia di politiche di sviluppo e di coesione; due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, fra cui il capo del Dipartimento per gli affari economici; Ragioniere generale dello Stato; un rappresentante del Ministero degli affari esteri; un esperto di alta qualificazione nelle materie di competenza della Cabina di regia nazionale, designato dalla Conferenza Stato-Regioni. È possibile integrare la composizione ordinaria della struttura in occasione della trattazione di questioni relative a specifici fondi strutturali: in questo caso possono intervenire altri componenti in rappresentanza delle amministrazioni di settore competenti, designati dai rispettivi Ministri. I membri sono nominati con D.P.C.M., su proposta del Ministro del tesoro. L'incarico dura quattro anni ed è revocabile.

Secondo quanto dichiarato dal Presidente della Cabina di regia, ing. A. Carzaniga, questo organismo è diretto a coprire un vuoto di comunicazione che attualmente si registra tra Stato centrale, regioni e autonomie locali, e che si basa su una ripartizione di competenza verticale e non trasversale tra i vari livelli di Governo.

È un vuoto destinato ad essere colmato in seguito al nuovo disegno di distribuzione di poteri tra centro e periferia e di assetto della Pubblica Amministrazione che deriva dalla legge Bassanini, e dalle stesse ipotesi di federalismo finora avanzate.

Ma al momento è soprattutto un atteggiamento che porta di fatto a non rendere possibile l'individuazione del « responsabile unico di progetto », del soggetto cioè che ha la responsabilità della realizzazione dello stesso nei tempi e con i mezzi dati, e che al tempo stesso è nelle condizioni di gestire effettivamente tutti i fattori. Lo spezzettamento di competenze tra più soggetti abituati a operare individualmente porta inoltre a rendere meno chiaro il percorso necessario per il conseguimento dell'obiettivo, vanifica le responsabilità, allunga i tempi.

Questa situazione è aggravata dal fatto che il flusso di informazioni e lo stesso sistema di contabilità dello Stato e delle pubbliche amministrazioni non sono idonei a consentire un quadro aggiornato in tempo reale circa lo stato di attuazione, finanziario e fisico, dei vari programmi di investimento. Le informazioni pervengono con ritardo alle amministrazioni competenti e alla stessa Cabina di regia, spesso senza alcun supporto che consenta una verifica *in itinere*.

Sotto questo aspetto sembra utile il passaggio ad una contabilità di cassa, che si fondi su una unicità dei codici per tutto il settore pubblico, e all'immissione in rete dei relativi dati via via che si effettua l'atto di spesa (o di entrata). In questo modo le informazioni sarebbero immediatamente accessibili e, attraverso il sistema della codificazione dei dati, si potrebbe avere una visione completa dello stato di attuazione dei programmi.

Il passaggio ad una contabilità di cassa aprirebbe inoltre la possibilità di una più ampia progettazione, vale a dire l'elaborazione di un numero di progetti più elevato rispetto a quelli per i quali è disponibile lo stanziamento di competenza.

Un parco progetti consistenti appare di particolare interesse nel caso di riprogrammazione di fondi comunitari e nazionali non utilizzati nei tempi previsti, che vengono quindi destinati al finanziamento di nuovi progetti: per evitare ulteriori ritardi nell'utilizzo dei fondi e, al tempo stesso, garantire la qualificazione della spesa è necessario che questi ultimi siano già istruiti e considerati validi da un punto di vista economico-finanziario, ambientale, ecc. Per ogni amministrazione occorre predisporre delle « file di attesa » di progetti pronti a partire.

3. *Recenti interventi legislativi.*

Per completare la descrizione dell'assetto istituzionale dopo l'unificazione del Ministero del Bilancio e del tesoro, appare opportuno segnalare le modifiche legislative introdotte in occasione dell'esame del provvedimento collegato ordinamentale, come modificato dalla Camera dei deputati (A.S. 3593-B) dirette da un lato a ridefinire il ruolo del CIPE rispetto alle Amministrazioni di settore, e dall'altro a potenziare l'attività di programmazione, di valutazione e di monitoraggio degli investimenti pubblici da parte delle amministrazioni centrali e regionali.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'articolo 3 dell'A.S. 3593-B interviene novellando l'articolo 1 del D.Lgs n. 430/1997 (Unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio). In attuazione della delega di cui all'articolo 7, comma 2, lettera e), della legge n. 94/1997, tale disposizione provvede ad una organica disciplina delle attribuzioni del CIPE, precedentemente disperse in una pluralità di fonti prevalentemente legislative, prevedendo la eliminazione dei compiti di gestione finanziaria tecnica e amministrativa, e attribuendo gli stessi alle competenti amministrazioni.

Il CIPE, nell'ambito degli indirizzi fissati dal Governo e sulla base delle proposte delle amministrazioni competenti per materia, svolge

funzioni di coordinamento in materia di programmazione e di politica economica nazionale, nonché di coordinamento della politica economica nazionale con le politiche comunitarie, provvedendo a:

definire le linee di politica economica da perseguire in ambito nazionale, comunitario ed internazionale;

definire gli indirizzi generali di politica economica per la valorizzazione dei processi di sviluppo delle diverse aree del Paese, con particolare riguardo alle aree depresse;

svolgere funzioni di coordinamento ed indirizzo generale in materia di intese istituzionali di programma e di altri strumenti di programmazione negoziata;

rideterminare periodicamente obiettivi ed indirizzi, sulla base di valutazioni sull'efficacia degli interventi, riallocando, ove necessario, le risorse finanziarie assegnate e non adeguatamente utilizzate e prospettando se del caso al Presidente del Consiglio dei Ministri le opportune iniziative, anche legislative;

definire le linee guida ed i principi comuni per le amministrazioni che esercitano funzioni in materia di regolazione dei servizi di pubblica utilità.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, si ricorda l'articolo 1 dell'A.S. 3593-B che prevede l'istituzione, nell'ambito delle amministrazioni centrali e regionali, di appositi nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, che garantiscono il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di investimento promosse da ciascuna amministrazione, al fine di migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo.

I nuclei operano in raccordo fra di loro e con il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici istituito presso il Ministero del tesoro, nonché con il con il Sistema statistico nazionale (SISTAN), secondo quanto già previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, emanato in attuazione della legge n. 59/1997 (c.d. Bassanini 1), per quanto riguardava i compiti conoscitivi e informativi concernenti le funzioni conferite a regioni e enti locali.

Sulla base dell'attività di monitoraggio svolta dai nuclei centrali e regionali, opera anche il « Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici » (MIP) istituito presso il CIPE, che ha il compito di fornire tempestivamente informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con riferimento particolare ai programmi cofinanziati con i Fondi strutturali europei. Tutte le informazioni derivanti dall'attività di monitoraggio sono trasmesse dal CIPE alla Cabina di regia nazionale, alla sezione centrale dell'Osservatorio dei lavori pubblici e, relativamente alle proprie competenze, alle amministrazioni centrali e regionali.

Sempre nell'ambito della programmazione delle politiche di sviluppo, l'articolo 1 del provvedimento collegato prevede la ripartizione

del territorio, a livello regionale e provinciale, in « Sistemi locali del lavoro », tra i quali individuare i distretti economico produttivi sulla base di una metodologia e di indicatori statistici elaborati ed aggiornati periodicamente dall'ISTAT. Gli indicatori devono considerare fenomeni demografici, sociali, economici, nonché la dotazione infrastrutturale e la presenza di fattori di localizzazione, le condizioni orografiche ed ambientali.

In posizione complementare rispetto alla programmazione degli interventi e al monitoraggio del relativo stato di attuazione, si pone invece l'Unità tecnica-finanza di progetto, istituita all'interno del CIPE, che svolge una funzione di supporto e di consulenza della pubblica amministrazione, sia di livello centrale che locale, per tutto il complesso di attività collegate all'attuazione di interventi in regime di project financing (articolo 7 dell'A.S. 3593-B).

6. Il fondo rotativo per la progettualità.

Il Fondo rotativo per la progettualità è stato istituito dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549 quale strumento di attivazione della progettualità degli enti locali e territoriali, allo scopo di incentivare la redazione di progetti (preliminari, definitivi ed esecutivi) di opere pubbliche effettivamente cantierabili.

Il Fondo opera su tutto il territorio nazionale, ma garantisce la priorità per i progetti relativi alla realizzazione degli interventi ammessi al cofinanziamento comunitario. La dotazione del Fondo è di 500 miliardi, di cui il 60% a favore delle aree depresse.

La successiva legge 23 maggio 1997, n. 135, ha semplificato le modalità di accesso al Fondo, ha ampliato la platea degli enti beneficiari (attualmente: regioni, province, comuni e consorzi, comunità montane, consorzi di bonifica ed irrigazione, le società per la gestione di servizi pubblici cui partecipano gli enti locali, le aziende speciali), e ha posto a carico dello Stato gli interessi dovuti sugli importi erogati.

La Cassa depositi e prestiti, in relazione alle esigenze espresse dagli enti beneficiari ed all'effettiva necessità di incrementare l'utilizzo del Fondo, ha provveduto ad abbassare il limite di importo progettuale per l'accesso alle risorse dapprima da 5 miliardi a 2 miliardi, successivamente ad 1 miliardo. Il limite di 1 miliardo è stato posto non solo in coerenza con l'orientamento dell'Unione europea di attribuire importanza ai progetti di rilevanti dimensioni, ma anche a seguito di verifica delle operazioni di mutuo effettuate negli ultimi anni, dalla quale è emerso che più del 50% dei mutui concessi presentano importi superiori al miliardo di lire³.

L'anticipazione, in presenza di una documentazione istruttoria completa, viene concessa con determinazione del Direttore Generale entro un termine di 15/20 giorni dalla data della richiesta. Le erogazioni sono disposte dietro presentazione di documenti giustificativi di spesa.

Le anticipazioni sono rimborsate dopo il perfezionamento della provvista finanziaria necessaria alla realizzazione dell'opera ed in ogni caso (anche se non sia stata perfezionata la provvista ovvero l'opera

non sia realizzabile o sia venuto meno l'interesse pubblico alla sua realizzazione) dopo cinque anni. Il pagamento degli interessi sulle somme anticipate è posto a carico del Tesoro, mentre gli eventuali interessi di mora conseguenti ad un ritardo nel rimborso delle somme dovute restano a carico dei soggetti beneficiari.

Secondo la Cassa DDPP⁴, sino ad oggi, l'utilizzo del Fondo è stato coerente con la sua natura rotativa, tenuto conto del lungo periodo entro il quale le somme anticipate devono essere restituite dagli enti beneficiari (4/5 anni).

Dopo un periodo iniziale durante il quale il Fondo non è stato attivo — sia perché gli enti non avevano ancora una sufficiente conoscenza di questo strumento finanziario, sia per il costo di accesso rappresentato dagli interessi dovuti sugli importi erogati — a decorrere dal giugno 1997 (successivamente alle modifiche apportate dalla legge n. 135/1997 e all'abbassamento ad 1 miliardo dell'importo delle opere da progettare) si è registrata una significativa ripresa: la percentuale di utilizzo del Fondo è passata dal 2% al 22,62% del 30 giugno 1998, con un trend di crescita costantemente e fortemente positivo⁵.

Parallelamente al potenziamento dell'operatività del Fondo, la Cassa DDPP ha attivato uno « sportello di assistenza », per rispondere alle richieste di informazione e analisi degli enti localizzati nelle aree depresse.

Attraverso tale sportello gli enti sono assistiti nell'individuazione delle procedure amministrative necessarie per l'approvazione di progetti di investimento, delle modalità di applicazione degli strumenti amministrativi e di programmazione negoziata, delle possibili soluzioni per le problematiche inerenti alla cooperazione pubblico-privato.

L'assistenza è inoltre rivolta alla verifica dell'impostazione economico-finanziaria del finanziamento dei progetti ed all'individuazione di possibili alternative.

I due strumenti, sportello e Fondo, sono complementari e propedeutici entrambi all'attivazione delle risorse creditizie, comunitarie, o del bilancio pubblico, utilizzabili per investimenti.

Secondo i rappresentanti della Cassa DDPP il Fondo rappresenta uno strumento valido a stimolare la capacità progettuale degli enti territoriali, in quanto mette loro a disposizione risorse finanziarie immediatamente utilizzabili ed a condizioni estremamente vantaggiose.

Tuttavia va rilevato che in occasione delle audizioni⁶ è stata sollevata la questione dell'allungamento dei tempi di progettazione connesso alla documentazione richiesta per l'accesso al Fondo⁷, con particolare riferimento alla delibera di assunzione dell'anticipazione della spesa relativa al costo del progetto da parte dell'organo competente.

La stessa Prof.ssa Salvemini, direttore della Cassa DDPP, del resto sottolineava nel corso della sua audizione come spesso gli enti siano contrari ad effettuare la spesa relativa al progetto non essendo sicuri di avere le risorse per la realizzazione dell'opera. Di qui la tendenza da parte degli enti a contare su risorse che sono state perlomeno assegnate dalla regione, con le quali indebitarsi per fare

progetti realisticamente collegati ad opere che gli enti sanno di poter realizzare.

Tale situazione rende inoltre difficile se non impossibile procedere alla realizzazione di un « parco progetti » di riserva, in quanto non finanziabili *ex ante*.

La questione diventa più grave se tale discorso viene collegato ai ben noti ritardi che hanno contraddistinto il ciclo di programmazione delle opere pubbliche finanziate a valere sui fondi strutturali comunitari. Se si pensa infatti che il prossimo ciclo si avvierà il 1° gennaio del 2000, e che solo dopo l'approvazione dei programmi e dei relativi finanziamenti da parte della Commissione UE e del Governo italiano gli enti territoriali potranno procedere ad avviare la fase di progettazione, ciò induce a ritenere che le opere stesse (con i relativi impegni di spesa) partiranno con un inevitabile ritardo.

Emerge quindi l'opportunità di una riflessione critica delle norme che regolano l'accesso al Fondo per la progettualità e che, più in generale, regolano le procedure di approvazione dei programmi e dei progetti di investimento degli enti territoriali, se si vuole rendere tale strumento realmente corrispondente alla finalità per la quale è stato istituito.

Su tale questione è intervenuto, da ultimo, il collegato ordinamentale (A.S. 3593-B), che all'articolo 4, nel prevedere lo studio di fattibilità come strumento ordinario nelle decisioni di investimento da parte delle pubbliche amministrazioni, dispone, in via generale, che i progetti preliminari dei soggetti espressamente richiamati dall'articolo 1, comma 54, della legge n. 549 del 1995 e successive modificazioni, possano usufruire di un finanziamento a fondo perduto da parte della Cassa Depositi e Prestiti, cui sono, a tale fine, assegnati 110 miliardi per il triennio 1999-2001 di cui 30 miliardi per il 1999, 40 miliardi rispettivamente per ciascuno degli anni 2000 e 2001. Il finanziamento peraltro diviene permanente dal 2000, con il rinvio della quantificazione annua alla Tabella C della legge finanziaria. Il 50% di tali risorse è riservato alle regioni obiettivo 1, e la ripartizione viene effettuata assegnando il 70% alle diverse regioni in percentuale corrispondente a quella attribuita con i fondi comunitari, e il residuo 30% sulla base delle domande che eccedono tale quota.

Il finanziamento a fondo perduto è concesso nel caso in cui sia stato redatto lo studio di fattibilità ed i risultati di quest'ultimo siano valutati positivamente dai nuclei di valutazione e verifica regionali istituiti ai sensi dell'articolo 1 del medesimo provvedimento presso le pubbliche amministrazioni, e giudicati (dal presidente della regione) compatibili con le previsioni dei rapporti interinali di cui alla delibera CIPE del 22 dicembre 1998 sui programmi cofinanziati (*cf. infra*).

La norma è diretta inoltre a rendere certi i tempi dei finanziamenti (erogati con determinazione del Direttore generale della Cassa DD.PP. non oltre 30 giorni dalla presentazione delle domande, secondo l'ordine cronologico delle stesse); ne ridetermina l'importo (in luogo del 10% del costo presunto dell'opera, il beneficio è concesso in misura paria quella richiesta ma non superiore alla tariffa professionale prevista per la redazione di un progetto preliminare); fissa una soglia minima per l'opera da realizzare (3 miliardi di lire); elimina l'istru-

toria della Cassa posto che il progetto è già stato valutato positivamente dai nuclei regionali; prevede la revoca dei fondi se entro 90 giorni dalla sua erogazione non è documentato l'avvenuto affidamento dell'incarico di progettazione.

La medesima procedura viene estesa alle anticipazioni relative ai progetti « ordinari » del Fondo rotativo per la progettualità di cui ai commi 54-58 dell'articolo 1 della legge n. 549/1995.

7. Il Fondo di rotazione per le politiche comunitarie.

Il Fondo di rotazione, istituito dalla legge n. 183/1987, ha una gestione autonoma e fuori bilancio. Per definire il regolamento del Fondo di rotazione è intervenuto il decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1988, n. 568, (successivamente modificato dal decreto ministeriale del Tesoro 27 dicembre 1996, n. 194243) che ha fissato i criteri per l'organizzazione e per le procedure amministrative di funzionamento.

Per il suo funzionamento il Fondo si avvale di appositi conti correnti infruttiferi aperti presso la Tesoreria generale dello Stato, nei quali vengono versate (articolo 5 della legge n. 183/1987)⁸:

le somme erogate dalle Istituzioni della Comunità europea per contributi e sovvenzioni a favore dell'Italia (tali somme sono corrisposte in ECU e convertite in lire italiane al tasso vigente al momento della corresponsione);

le somme annualmente determinate con la legge di bilancio (la legge di bilancio per il 1999 n. 454/1998 prevede uno stanziamento di 5.400 miliardi in competenza e 2.400 miliardi di autorizzazioni di cassa).

Il Fondo si compone di due sezioni, quella finanziaria e quella conoscitiva.

In particolare, mediante la sezione finanziaria il Fondo provvede a concedere a favore delle amministrazioni pubbliche e degli operatori pubblici e privati interessati:

quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria;

anticipazioni a fronte dei contributi spettanti a carico del bilancio della Comunità, in relazione ad azioni comprese nell'ambito dei programmi di politica comunitaria, per i quali la Comunità stessa non abbia già previsto delle anticipazioni.

Le modalità di erogazione, da parte del Fondo di rotazione, della quota nazionale a carico del bilancio dello Stato per il finanziamento dei programmi di politica comunitaria si basano su un meccanismo di anticipazioni e saldi.

In caso di mancata o irregolare attuazione del progetto nel termine previsto, nonché in tutti gli altri casi di decadenza dal beneficio comunitario, l'Amministrazione competente è tenuta a provvedere al

recupero ed alla restituzione al Fondo di rotazione delle somme erogate ed anticipate, con la maggiorazione di un importo pari al tasso ufficiale di sconto in vigore nel periodo intercorso tra la data dell'erogazione e la data del recupero, e delle eventuali penalità.

Il Fondo provvede quindi alla restituzione alla Comunità delle somme dalla stessa ricevute a titolo di contributi e sovvenzioni, e non utilizzate nei termini stabiliti (articolo 23 del regolamento CEE n. 2082/93 e articolo 59, comma 1, della legge n. 146/1994 — legge comunitaria per il 1993)⁹.

Infine, ai sensi degli articoli 12-14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 568/1988, il Fondo di rotazione, fermo restando il sistema nazionale dei controlli istituzionali, collabora per l'attuazione dei controlli comunitari, diretti anche ad accertare la qualità e l'efficacia degli interventi, avvalendosi del supporto tecnico-informativo della Ragioneria generale dello Stato.

Oltre all'attività relativa all'erogazione e al rimborso dei pagamenti nazionali e comunitari, secondo quanto previsto dall'articolo 7 della L. 183/1987 vi è quella di informazione finanziaria: a norma di tale articolo, il Fondo deve assicurare la raccolta e l'elaborazione dei dati contabili concernenti i flussi finanziari delle Comunità europee riguardanti l'Italia e quelli nazionali ad essi collegati. A tale scopo affluiscono al Fondo, ad opera sia della rappresentanza permanente dell'Italia presso le Comunità sia delle amministrazioni italiane, a livello statale, regionale e delle province autonome, tutte le informazioni e i dati necessari a monitorare i flussi.

Nel corso della sua audizione, il Capo dell'Ispettorato Generale Risorse Unione Europea, Dott.a Amadori, ha sottolineato le motivazioni sottostanti l'istituzione del Fondo e la sua collocazione fuori bilancio, e cioè:

l'esigenza di una trasparenza dei flussi finanziari, in entrata e in uscita, con la Comunità;

l'evidenziazione del cofinanziamento nazionale di programmi finanziati a valere sui fondi strutturali, almeno nei casi in cui il Fondo supplisce — sulla base di quanto stabilito con delibera CIPE — all'insufficienza delle somme stanziare direttamente nei vari stati di previsione;

l'opportunità di limitare i controlli contabili solo alla fase successiva della spesa (evitando quindi l'autorizzazione preventiva prevista per l'utilizzo delle somme iscritte in bilancio);

il mancato transito dei fondi comunitari per il bilancio dello Stato evita sia il gonfiamento dei capitoli delle Amministrazioni destinatarie, sia l'eventuale economia delle somme non impegnate nell'esercizio.

Per tali motivazioni pare opportuno non solo mantenere l'attuale assetto del Fondo, ma eventualmente estenderlo, prevedendo l'apertura di conti correnti di tesoreria intestati alle Amministrazioni centrali destinatarie delle risorse nazionali e comunitarie: a tali conti afflui-

rebbero le risorse del Fondo destinate alle stesse. Tale meccanismo, già previsto del resto per le regioni, consentirebbe da un lato il mantenimento di un controllo da parte del Tesoro, dall'altro semplificherebbe le procedure e accorcerebbe i tempi di spesa delle Amministrazioni (che attualmente invece devono fare richiesta di pagamento al Fondo).

Per quanto riguarda invece l'aspetto relativo ai tempi dei trasferimenti dal Fondo alle regioni delle somme ad esse dovute (a valere sui fondi nazionali e comunitari) sui programmi cofinanziati, occorre distinguere gli anticipi dalle somme erogate a saldo.

Per quanto riguarda gli anticipi, in passato i tempi più lunghi erano connessi al fatto che il denaro arrivava da Bruxelles « non etichettato » e quindi non era di immediata riconoscibilità il destinatario; inoltre, la provvista in ECU doveva essere convertita in lire dalla Banca d'Italia (il reperimento da parte del sistema bancario dell'iniziale provvista in Ecu e la successiva conversione in lire richiedeva circa due mesi di tempo): il miglioramento delle procedure e l'introduzione dell'euro dovrebbero consentire, a partire dal 1999, un notevole accorciamento dei tempi.

Per quanto riguarda i pagamenti a saldo (che seguono cioè la fase dei pagamenti e la relativa rendicontazione da parte delle regioni) i ritardi, anche superiori all'anno, sono connessi ai tempi di esame della rendicontazione da parte degli uffici della Comunità, mentre i tempi del Fondo di rotazione (circa due o tre mesi), secondo quanto rilevato dalla Corte dei conti europea, sono in linea con quelli degli altri Paesi.

Circa la congruità o meno della dotazione del Fondo rispetto gli impegni cui esso deve far fronte, non sembrano esservi particolari problemi, in quanto gli stanziamenti iscritti in bilancio sono coerenti con gli impegni di finanziamento a carico del Fondo medesimo previsti dal CIPE e consentono quindi di attivare le somme necessarie al cofinanziamento nazionale.

Quanto all'attività di monitoraggio dello stato di avanzamento dei progetti finanziati, mentre quello finanziario che si fonda sulle informazioni trasmesse da tutte le Amministrazioni, centrali e regionali, al Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato (SIRGS) procede in modo soddisfacente, altrettanto non si può dire per il monitoraggio fisico che è ancora in fase di implementazione.

È da ribadire l'importanza di questi controlli anche al fine della nuova fase di programmazione, alla luce del rilievo che la Commissione europea attribuisce alla valutazione ex ante ed ex post della programmazione precedente. Al riguardo, le autorità comunitarie richiedono, da un lato, il consolidamento delle attività svolte e, dall'altro, l'ampliamento del sistema di monitoraggio attraverso lo sviluppo di procedure rivolte alla:

creazione di una rete informatica con gli enti locali responsabili dell'attuazione dei singoli progetti per lo scambio in tempo reale delle informazioni sull'avanzamento finanziario, fisico e procedurale delle iniziative;

automazione delle varie fasi attraverso cui si sviluppa la programmazione congiunta con Bruxelles (dalle proposte nazionali, alle

decisioni comunitarie, alle riprogrammazioni, attuazioni, certificazioni e rendicontazioni di spesa), anche mediante l'integrazione del SIRGS con i sistemi informativi di Bruxelles.

Rispetto all'esigenza di certezza, uniformità e rapidità delle informazioni di monitoraggio riguardanti gli interventi di politica comunitaria, i rappresentanti dell'Ispettorato vedono invece vista con qualche preoccupazione l'eventuale dislocazione della banca dati presso il CIPE, in quanto la disponibilità delle informazioni in tempi rapidi non sembra poter prescindere dall'attività svolta direttamente dal Fondo e dai poteri di controllo esercitato dal Tesoro.

8. Stato di attuazione dei programmi comunitari e Agenda 2000.

8.1. Stato di attuazione dei programmi comunitari 1994-1999.

Per il periodo 1994-1999 la dotazione finanziaria di fondi strutturali che l'Unione europea ha riservato all'Italia ammonta a circa 18.977 MECU (38.000 miliardi di lire a prezzi costanti 1994), a cui vanno aggiunti gli ulteriori finanziamenti disponibili per la realizzazione dei Programmi di iniziativa comunitaria (PIC), quantificabili in circa 1.900 MECU (3.800 miliardi di lire). Si ricorda che i fondi strutturali hanno carattere di « addizionalità », in quanto non devono sostituirsi agli incentivi nazionali, ma sono ad essi complementari, determinando un effetto trainante. Conseguentemente gli Stati membri, per usufruire delle risorse comunitarie, devono prevedere corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale (statale, regionale, privato).

Con l'approvazione dei singoli programmi presentati dalle amministrazioni nazionali, la Commissione UE ne definisce i finanziamenti sia per la parte comunitaria sia per il cofinanziamento nazionale. Per il periodo 1994-1999 sono stati attribuiti, a prezzi correnti, finanziamenti comunitari per 21.552 MECU (circa 43.000 miliardi di lire), con un onere a carico della finanza nazionale di 28.864 MECU (circa 57.000 miliardi di lire), di cui 18.642 ECU (circa 37.000 miliardi di lire) di parte pubblica e 10.222 MECU (oltre 20.000 miliardi di lire) quale partecipazione di organismi privati. Complessivamente le risorse interessate ammontano a 50.416 MECU (oltre 100.000 miliardi di lire) per il periodo 1994-1999.

Per gli interventi pluriennali i finanziamenti comunitari vengono concessi ed erogati annualmente, sulla base della definizione delle quote annuali di impegno effettuata dalla Commissione. L'impegno relativo alla prima annualità e la prima anticipazione (50% della prima annualità) sono effettuati automaticamente all'atto dell'approvazione dei programmi. Tutti i successivi atti di impegno ed erogazione da parte della Commissione vengono effettuati sulla base di specifiche attestazioni da parte dello Stato membro di aver realizzato determinati livelli di spesa, che dimostrino i progressi realizzati nell'attuazione degli interventi. I pagamenti relativi a ciascuna annualità sono di

norma effettuati con due anticipazioni, complessivamente pari all'80% dell'importo dovuto, e un saldo del 20%.

Negli anni passati, l'Italia non è stata in grado di utilizzare tempestivamente le ingenti risorse comunitarie a valere sui programmi cofinanziati, influenzando anche per questo aspetto sul rapporto dare ed avere con l'Unione Europea, che vede il nostro Paese creditore netto.

Dopo i ritardi del ciclo di programmazione 1989-1993, e la relativa richiesta da parte del Governo italiano di proroghe per gli impegni e i pagamenti, anche l'attuale ciclo di programmazione dei fondi strutturali 1994-1999 si è avviato in Italia con un certo ritardo, peraltro recuperato tra la fine del 1997 e 1998.

Sulle cause dei ritardi nella spesa e sui « rimedi » adottati si sono soffermati i rappresentanti delle regioni, che hanno sottolineato come uno dei problemi maggiori sia stato « quello di rincorrere la spesa per la spesa ». Ad esempio durante la discussione del disegno di legge finanziaria 1997 veniva indicato l'obbligo per le regioni e gli enti attuatori di raggiungere il 20% della spesa rispetto al primo triennio. Si è quindi passati al 20% di spesa dell'intero programma, per poi arrivare, nel primo semestre 1997, al 38% di spesa. Tali variazioni, se da un lato possono avere un effetto salutare per le amministrazioni centrali e periferiche, dall'altro ha creato notevoli problemi, facendo venir meno la programmazione degli interventi. Infatti se si è definito un programma per raggiungere un determinato obiettivo al 31 dicembre di un anno, modificando la percentuale di spesa da realizzare, si deve automaticamente riprogrammare gli interventi per cercare un altro intervento la cui spesa sia più facile o più veloce da realizzare. Ciò finisce con contraddire lo spirito dell'articolo 130 del Trattato dell'Unione, secondo il quale i fondi comunitari servono ad eliminare i nodi strutturali esistenti sul territorio. La rincorsa della « spesa per la spesa » tende a sacrificare tale eliminazione, intervenendo ove è più facile realizzare la spesa.

I rappresentanti delle regioni hanno inoltre segnalato il problema della scarsa conoscenza da parte del personale regionale del diritto e delle procedure comunitarie, che è assai complesso e farraginoso, a cominciare dalle definizioni, dalle nomenclature e dall'individuazione dei problemi.

Come si è accennato, i ritardi nella spesa sono stati recuperati nell'ultimo biennio. I pagamenti, dopo il raggiungimento alla fine del 1997 della percentuale del 38% rispetto al costo totale, hanno infatti raggiunto e forse superato l'obiettivo del 55% alla fine del 1998 (la stima della Cabina di regia è intorno al 60% nelle regioni dell'obiettivo 1). Le tappe successive fissate dal Ministro del Tesoro sono il 70% del costo totale nel 1999, l'85% nel 2000 e il 100% nel 2001.

A questo risultato hanno contribuito le buone performance di alcuni programmi operativi multiregionali, quali l'industria, le telecomunicazioni, le infrastrutture aeroportuali, il sostegno ai produttori ortofrutticoli, il progetto di Gioia Tauro e i programmi operativi regionali di Basilicata, Molise e Campania.

Per quanto riguarda gli impegni, secondo le valutazioni della Cabina di regia, appare difficile il raggiungimento della percentuale del

100% alla fine del 1999: è possibile che l'obiettivo sia mancato per sette-otto punti percentuali, corrispondenti ad una somma a rischio pari a circa 2 miliardi di Ecu, di cui la metà sono risorse nazionali e metà comunitarie.

L'accelerazione della spesa negli anni 1997-98 è stata possibile anche attraverso una riprogrammazione delle risorse.

Secondo quanto dichiarato dal sottosegretario Sales, nel maggio 1998 il Comitato di sorveglianza ha effettuato la c.d. verifica di metà percorso (Mid Term Review) sullo stato di utilizzo dei fondi comunitari: si è verificato lo stato dei programmi e si è valutato quali programmi fossero a rischio, cioè quali fossero i programmi per i quali sarebbe stato impossibile impegnare risorse entro il 1999 ed effettuare pagamenti entro il 2001. Sono stati quindi tagliati quei programmi che al 31 dicembre 1997 non avevano raggiunto il 28% del livello di spesa. Le risorse tagliate, pari a circa 1.400 miliardi (697 MECU) sono quindi state riprogrammate, destinandole a nuovi programmi oppure a programmi già esistenti che necessitavano di ulteriori risorse a causa dell'elevato numero di richieste.

In particolare i tagli hanno interessato i programmi sulle risorse idriche (-105,3 MECU), il turismo (-26,9 MECU)¹⁰, nonché alcuni programmi del Fondo sociale e dei POP (programmi operativi pluri-fondo) regionali. La riallocazione delle risorse ha interessato le zone terremotate di Umbria e Marche (100 MECU), il programma aeroporti (100 MECU), 9 patti territoriali comunitari (140 MECU), le agevolazioni alle attività industriali e ai servizi, nonché i premi di efficienza alle regioni Basilicata e Molise, che hanno meglio utilizzato i fondi comunitari.

La mancanza di un parco progetti adeguato ha tuttavia costretto a spostare le risorse sui c.d. « progetti sponda », sulla cui qualità e rispondenza a obiettivi qualificanti di sviluppo delle realtà socio-economiche sono state avanzate da più parti riserve. In particolare, i rappresentanti delle regioni hanno sottolineato come al fine di raggiungere il tetto di spesa programmato siano state in molti casi prese in considerazione opere già in essere, con conseguente raggiungimento del risultato contabile, ma senza sviluppare ulteriormente l'occupazione.

Queste riserve, secondo il giudizio dei rappresentanti dell'Ispettorato Generale Risorse Unione Europea, sono in molti casi giustificati. D'altro canto il rischio era di far perdere all'Italia risorse quanto mai importanti.

Un giudizio complessivamente positivo è stato espresso anche dal direttore del Dipartimento per le politiche di coesione del Ministero del Tesoro, che ha osservato che se è vero che la riprogrammazione denota un'attività a volte un po' improvvisata, è da dire che essa esprime anche un certo spirito di iniziativa, perché si cerca di aggiornare i programmi alle esigenze di sviluppo del territorio man mano che queste maturano e che ci si accorge degli errori compiuti.

È evidente che per il futuro, se si vuole evitare di ricorrere ancora a progetti sponda, occorre partire per tempo con la progettazione (cfr avvio dei tavoli nazionali e regionali per la nuova fase 2000-2006), e

prendere in considerazione solo i progetti validi, siano essi finanziati con risorse comunitarie o con risorse nazionali, trattandosi comunque di fondi pubblici.

8.2. Nuova fase di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006.

Per quanto riguarda la nuova fase di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006, sono tuttora in corso i negoziati e non si dispone quindi di informazioni definitive. La presidenza di turno dell'attuale semestre, la Germania, ha annunciato che vuole chiudere la trattativa nel suo semestre. Non si può dire ora se vi riuscirà, ma in ogni caso essa dovrà essere conclusa in tempi brevi per poter partire in tempo utile con il bilancio comunitario 2000.

Si fa presente che su tali questioni, oggetto di negoziato in sede europea, ha avuto modo di esprimersi la Commissione Bilancio in occasione del parere (espresso nella seduta dell'11 marzo 1999) sulla Relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario.

Per quanto concerne il finanziamento del bilancio comunitario¹¹, la proposta della Commissione è di mantenere le risorse proprie sui livelli attuali, pari all'1,27% del prodotto interno lordo dell'Unione Europea.

Nel corso della trattativa è emersa l'ipotesi, di iniziativa tedesca, di escludere l'IVA dal computo delle grandezze in relazione alle quali si determina il contributo di ciascun paese, e di spostare tutto il peso sul prodotto interno lordo. Come sottolineato dal sottosegretario di Stato al Tesoro D'Amico e dal Ministro per le politiche comunitarie Letta, la posizione italiana è contraria perché è in corso il passaggio dal sistema europeo di contabilità SEC 95 al nuovo sistema e sarebbe quindi difficile definire in questo momento nuovi parametri. In ogni caso, la proposta di abolire l'IVA comporterebbe per l'Italia, che già da anni ha una posizione di creditore netto, un onere aggiuntivo di circa 880 milioni di Ecu.

Nel parere sulla Relazione, la Commissione Bilancio sostiene la posizione del Governo italiano, confermando « il riferimento all'IVA quale criterio centrale di contribuzione dei singoli Stati, che potrà essere modificato solo in relazione alla definizione di nuove forme di prelievo autonomo comunitario ».

Quanto alla politica agricola comunitaria, che assorbe circa la metà delle risorse complessive, è allo studio una proposta secondo cui si dovrebbe prevedere la possibilità che tale politica non gravi completamente sul bilancio comunitario, ma si prevedano forme di cofinanziamento: ciò avrebbe un effetto positivo, almeno nel lungo termine, accrescendo la sensibilità collettiva di una politica molto onerosa. Come sottolineato dal Ministro per le politiche comunitarie, Enrico Letta, il nostro paese è favorevole ad una riforma della PAC che includa tutti i settori, incluso il latte, e a un riequilibrio dei flussi

finanziari oggi concentrati su poche produzioni all'interno delle quali vi sono squilibri.

Anche su tali tematiche la posizione della Commissione Bilancio è di appoggio alla linea del Governo, chiedendo che « la rinegoziazione del finanziamento della PAC tenga in considerazione la situazione di attuale discriminazione dell'Italia nei confronti di alcuni Paesi [...]. Occorrerà pertanto procedere alla ridefinizione dell'attuale sistema delle quote e dell'attuale regime di sostegno dei prezzi in un'ottica di valorizzazione da parte del governo della politica agricola nazionale nel suo complesso ».

Per quanto riguarda in particolare la politica di coesione, allo stato attuale, si prevede un « pacchetto » per i fondi strutturali che oscilla tra i 193 e i 240 miliardi di Euro, con una riserva di 20 miliardi per i nuovi entranti, a secondo che l'importo si stabilizzi sulla media del periodo 1993-99 o sui livelli del 1999.

Le risorse dei fondi dovrebbero essere destinati a tre obiettivi rispetto ai sei attuali (il sesto obiettivo non riguarda l'Italia ma i Paesi del Nord Europa entrati nell'Unione nel 1995: la Finlandia, la Norvegia e l'Austria):

obiettivo 1 per le regioni in ritardo di sviluppo;

obiettivo 2 per interventi socio-economici;

obiettivo 3 per interventi di adeguamento delle risorse umane.

Mentre per quanto riguarda l'obiettivo 1 non dovrebbero esservi sostanziali innovazioni per quanto riguarda i parametri di riferimento (PIL pro capite della regione inferiore al 75% della media europea), sempre che non venga accettata la proposta di prendere come parametro di riferimento esclusivo la ricchezza nazionale (cfr infra), secondo le proposte della Commissione il nuovo obiettivo 2 dovrebbe unificare l'ex obiettivo 2 (zone in declino industriale) e l'ex obiettivo 5 (riconversione produttiva delle zone rurali), aggiungendo le zone degradate e le zone dipendenti dalla pesca.

Per quanto riguarda l'obiettivo 3 la Commissione propone un'estensione geografica degli interventi anche nelle zone dell'obiettivo 2 in funzione delle specifiche finalità di questo obiettivo.

L'obiettivo 1 dovrebbe assorbire due terzi delle risorse. La ripartizione tra Paesi dovrebbe continuare ad essere basata sul valore del PIL-pro capite (inferiore al 75% della media comunitaria) delle regioni svantaggiate. È stato tuttavia proposto di far riferimento ad un altro parametro, la prosperità nazionale, che prende in considerazione il livello complessivo di sviluppo e di ricchezza di un intero Paese, e non la situazione specifica di talune regioni.

Il Governo italiano è contrario all'utilizzo di questo parametro, posto che per i paesi più poveri vi è già uno strumento specifico che è il Fondo di coesione, mentre vi sono regioni, come quelle del Mezzogiorno, relativamente povere anche se inserite in un paese complessivamente ricco. Lo scopo della politica economica che la Comunità porta avanti con lo strumento dei fondi strutturali è infatti quello di ridurre i divari regionali. Se quindi dovrà prendersi in

considerazione anche questo nuovo parametro, esso non potrà comunque assumere un peso maggiore rispetto agli elementi finora presi in considerazione per definire un'area in ritardo di sviluppo, e cioè il prodotto pro capite e il tasso di disoccupazione locale.

La Commissione Bilancio concorda con questa posizione, ribadendo che « per la ripartizione territoriale dei fondi strutturali si faccia prevalere il criterio della prosperità regionale in modo da individuare, anche utilizzando specifici indicatori relativi al mercato del lavoro e allo stato di infrastrutturazione del territorio, l'effettivo grado di insufficiente sviluppo dei territori ed a concretizzare il metodo del partenariato regionale per gestire la distribuzione e l'utilizzo dei fondi. »

Per quanto riguarda le regioni che nel prossimo periodo di programmazione « escono » dalla politica di coesione, l'orientamento della Commissione è quella di garantire un « phasing out », cioè un'uscita graduale dal sistema degli incentivi regionali per consentire ad entrambe queste regioni di non perdere il livello di sviluppo raggiunto negli anni più recenti.

Per quanto concerne l'Italia, la questione riguarda l'Abruzzo (uscito dall'obiettivo 1 alla fine del 1996) e il Molise, che dovrebbe uscirne alla fine del 1999 in quanto il PIL pro capite di questa regione avrebbe superato il 75% della media europea. Per la Sardegna non dovrebbero invece esservi problemi, perché a livello comunitario è previsto un particolare programma di recupero delle isole.

La trattativa che sta conducendo il Governo italiano è di allungare i tempi del *phasing out*, rendendolo pari alla durata del nuovo periodo di programmazione (fino quindi al 2006, mentre la Commissione propone fino al 2005 per le regioni che escono dall'obiettivo 1, e fino al 2003 per quelle che escono dall'obiettivo 2), e comunque garantire la possibilità di concedere aiuti di Stato alle imprese, ai sensi dell'articolo 92.3.c del Trattato, anche nelle aree non ricomprese negli obiettivi dei fondi strutturali.

Ulteriori risorse deriveranno dai programmi di iniziativa comunitaria (PIC), il cui numero dovrebbe diminuire dagli attuali tredici a tre: la cooperazione transfrontaliera, interregionale e transnazionale; le risorse umane; lo sviluppo rurale. Il Governo italiano ha chiesto che fosse mantenuto il programma Urban che riguarda il ripristino dei centri storici nelle nostre città.

8.3. *La preparazione a livello nazionale del nuovo periodo di programmazione 2000-2006.*

Per quanto riguarda infine la preparazione a livello nazionale del nuovo periodo di programmazione 2000-2006, occorre tener presente la scadenza del 30 luglio 1999 stabilita in sede europea per la presentazione da parte degli Stati membri del piano globale di sviluppo per le regioni obiettivo 1 (cui segue il quadro comunitario di sostegno) e dei documenti di programmazione concernenti i nuovi obiettivi 2 e 3.

Secondo le indicazioni dell'Unione Europea, i programmi dovranno contenere l'indicazione degli assi prioritari e dei loro obiettivi

quantitativi e, per ogni asse, una descrizione delle misure che si intendono prendere per attuarlo e una previsione del piano di finanziamento (comunitario, pubblico nazionale e privato).

Su tale materia è intervenuta la delibera CIPE del 22 dicembre 1998 che, partendo dalle proposte emerse in occasione del Convegno di Catania del 2-4 dicembre 1998 raccolte nel documento « 100 idee per lo sviluppo », ha avviato un sistema di concertazione tra amministrazioni centrali e regionali e con le parti sociali, fissando inoltre scadenze precise per la presentazione dei programmi da parte dei soggetti competenti.

La delibera CIPE del 22 dicembre 1998 ha indicato le seguenti linee programmatiche:

intervenire per semplificare e razionalizzare le procedure amministrative e di approvazione della programmazione: di tali interventi sono responsabili le regioni; è compito del Governo promuoverli e incentivarli, anche operando all'interno della Conferenza Stato-Regioni;

devono definirsi gli schemi per la valutazione ex ante e in itinere degli interventi: questi schemi verranno predisposti dal Dipartimento per le politiche di coesione del Ministero del Tesoro con il contributo di altre Amministrazioni, parti economiche e sociali ed esperti;

devono identificarsi i metodi e le condizioni per favorire la partecipazione al finanziamento e alla gestione dei progetti di intervento: questo risultato potrà essere conseguito con il contributo dei Ministeri dei Lavori Pubblici e del Tesoro, nell'ambito dell'attivazione della « Unità tecnica-finanza di progetto » prevista dal collegato ordinamentale alla manovra di finanza pubblica e con un coinvolgimento della Banca Europea degli Investimenti (BEI) fin dalle prime fasi del processo di programmazione;

è necessario disporre di un adeguato sistema informativo e di monitoraggio sui progetti e sul loro ciclo di attuazione, e sui fabbisogni di investimento misurati in base alla quantità e qualità dei servizi necessari.

Quanto ai contenuti della programmazione, il raggiungimento dell'obiettivo di fine luglio richiede l'avvio di un sistema di selezione delle strategie, obiettivi e programmi da includere nei programmi operativi da sottoporre alla Commissione Europea.

A tale scopo il CIPE ha avviato un sistema di concertazione che si svolge su più tavoli, a livello centrale e regionale, caratterizzati da un'attivazione del partenariato istituzionale ed economico-sociale previsto dalla proposta di Regolamento comunitario (Autonomie locali, associazioni imprenditoriali e sindacali, associazioni rappresentative di interessi ambientali, delle pari opportunità e del terzo settore).

La delibera CIPE fissa inoltre scadenze precise per la presentazione dei programmi da parte delle amministrazioni competenti.

In particolare, entro il 15 marzo 1999 dovranno essere predisposti i rapporti interinali, ed entro il 30 aprile dovranno essere presentate

al CIPE le proposte emerse in sede di confronto nei vari tavoli su gli indirizzi programmatici concernenti ogni asse, le ipotesi di allocazione delle risorse, le possibili attribuzioni dei compiti di gestione e le altre indicazioni necessarie per l'elaborazione dei documenti programmatici.

L'obiettivo principale che si vuole raggiungere in questa fase è quello di avviare per tempo un confronto tra le amministrazioni locali, tra queste e le amministrazioni regionali, l'amministrazione centrale, le parti sociali e gli esperti. Accanto al partenariato istituzionale, la Commissione Europea chiede infatti il partenariato sociale, cioè il coinvolgimento delle parti sociali fin dall'avvio della fase di programmazione.

Come sottolineato dal Ministro del lavoro, Antonio Bassolino, si tratta infatti di compiere un vero e proprio salto di qualità: non solo riuscire a spendere le risorse che saranno assegnate all'Italia, ma arrivare ad un uso dei fondi strutturali più sapiente e intelligente. Rispetto alla logica dell'intervento straordinario e degli interventi a pioggia, il salto di qualità va individuato nella programmazione, selezione, nella progettazione di qualità, nella misurabilità, nell'efficienza, nell'uso qualitativo della spesa pubblica.

La posta in gioco è elevata, poiché per il Mezzogiorno dovrebbe esservi la possibilità (il dato non è certo in quanto le trattative non sono ancora concluse) di utilizzare 120.000 miliardi nel periodo 2000-2006, di cui 60.000 di provenienza comunitaria e 60.000 nazionali.

È questa un'occasione straordinaria per portare avanti una politica nazionale, che realizzi una piena integrazione delle politiche di sviluppo con le politiche per l'occupazione, e che consenta all'Italia di partecipare a pieno titolo e senza rischi alla competizione europea.

9. Le politiche per lo sviluppo e per l'occupazione.

Come sottolineato dal Ministro del lavoro, Antonio Bassolino, in occasione dell'audizione presso la Commissione Bilancio, il lavoro e l'occupazione rappresentano il principale obiettivo dell'azione del Governo e del Parlamento. Non è soltanto un obiettivo italiano, ma anche europeo: come evidenziato in occasione del vertice di Vienna, è necessario che all'Europa monetaria si affianchi un'Europa dello sviluppo.

A tal fine sono indispensabili politiche specifiche per il lavoro, ma anche scelte di politica economica generale e politiche di sviluppo. Se è vero che non esiste più un rapporto diretto e meccanico tra sviluppo e occupazione, è altrettanto vero che non è possibile giungere a risultati significativi sul piano della crescita dell'occupazione in assenza di aumenti consistenti del prodotto interno lordo.

Per ottenere risultati occorre dunque non puntare su un singolo fattore, ma agire contestualmente su tutti gli elementi rilevanti. Lungo

questa direzione si muovono il provvedimento collegato alla finanziaria approvato il dicembre scorso (legge n. 448/1998) ed in particolare le norme sulla proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali, il Patto sociale per l'occupazione e lo sviluppo siglato dalle parti sociali all'inizio dell'anno, il Piano nazionale per l'occupazione, e lo stesso quadro comunitario di sostegno.

Il Patto si è mosso sia in direzione di una riduzione strutturale del costo del lavoro, sia verso un alleggerimento della pressione fiscale per le imprese e per le famiglie e i lavoratori a reddito medio-basso.

Parte centrale è il capitolo sulla formazione: sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord questo elemento sarà di importanza strategica per giungere ad un soddisfacente grado di sviluppo ed occupazione. Soprattutto nel Mezzogiorno intere generazioni di giovani escono dalla scuola con scarsi livelli formativi. I corsi organizzati dalle regioni non rappresentano una risposta adeguata: spesso hanno costituito più una modalità per tenere i formatori in attività che non uno strumento in grado di creare nel mercato del lavoro il giusto rapporto tra domanda e offerta.

Esistono tuttavia profili delicati anche nel Centro-Nord, per quanto concerne sia la formazione continua per i lavoratori già occupati — a livelli del tutto insufficienti rispetto a quelli sperimentati negli altri Paesi europei¹² — sia l'evasione dell'obbligo scolastico da parte di giovani che preferiscono non terminare la scuola ed entrare subito nel mondo del lavoro.

In proposito appare di grande rilevanza la creazione di un vero e proprio sistema formativo integrato tra pubblico e privato, che offra opportunità di formazione direttamente all'interno delle imprese, a tutti i livelli.

Oltre alla formazione, tra le misure specifiche per favorire l'occupazione va ricordato il part-time, che potrebbe essere utilizzato « in uscita », anche per porre gradualmente fine ai pre-pensionamenti, e « in entrata » per offrire un'opportunità di lavoro alle nuove generazioni.

Per dare concreta attuazione al Patto sociale, il Governo ha trasferito molte di tali questioni, che fanno parte di esso, nel collegato ordinamentale come modificato dall'esame dell'Assemblea della Camera dei deputati (A.S. 3593-B): l'obbligo formativo a diciotto anni, la formazione continua per i lavoratori, le misure in materia fiscale e per la riduzione del costo del lavoro, le relative risorse finanziarie.

Se tuttavia è necessario rimuovere le ineguaglianze in termini di carico fiscale e di produttività rispetto agli altri paesi industrializzati, occorre aver presente che non è possibile né opportuno fare concorrenza ai c.d. paesi emergenti, siano essi quelli dell'Europa dell'est o i paesi asiatici, dove il costo del lavoro è bassissimo e le condizioni della manodopera di assoluta precarietà. Per ragioni di sostenibilità dello sviluppo e di civiltà, e per il ruolo che ha l'Italia nel contesto europeo, si deve trovare una « via alta » alla competizione internazionale. Lo sviluppo deve passare attraverso la ricerca, le università, la valorizzazione delle risorse umane, la riqualificazione della spesa pubblica ed in particolare degli investimenti.

IV. CONCLUSIONI.

Il tema Mezzogiorno è stato al centro dell'attività della Commissione Bilancio nella XIII legislatura: a poca distanza dall'avvio delle nuove politiche di incentivazione alle attività produttive e degli strumenti della programmazione negoziata varati all'inizio degli anni novanta, subito dopo la fine dell'intervento straordinario, la Commissione ha ritenuto di procedere sia ad una verifica dell'efficacia degli stessi, rispetto agli obiettivi, al fine di apportare le necessarie modifiche normative, sia ad un approfondimento delle problematiche più generali legate alle politiche di contesto, quali ad esempio l'incidenza della pressione tributaria e contributiva, la legislazione del mercato del lavoro, la scuola, la formazione, le infrastrutture civili e produttive, la sicurezza, la giustizia, la riforma della pubblica Amministrazione.

Gli ostacoli strutturali e culturali che si oppongono allo sviluppo nelle diverse aree del Mezzogiorno, rendono infatti le politiche di semplice incentivazione non sufficienti ad avviare un autonomo processo, in assenza di adeguate politiche di contesto. Ciò non vuol dire che gli incentivi non debbano più essere concessi, ma semmai, che per produrre effetti positivi, diventino parte importante di una più vasta gamma di azioni finalizzate ad efficaci politiche di riequilibrio.

Mentre le tematiche di carattere generale sono state oggetto della giornata di incontro organizzata il 10 luglio 1998 dalla V Commissione e sono state riprese e approfondite nel Rapporto del gruppo di lavoro coordinato dal Professor Giuliano Amato, presentato alla Commissione Bilancio nella seduta del 24 febbraio 1999, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'utilizzazione delle risorse nazionali e comunitarie nelle aree depresse, il Comitato ha avviato un confronto con il Governo, le parti sociali e i soggetti che operano sul territorio, dedicando un'attenzione particolare agli aspetti più strettamente economici del divario territoriale e agli strumenti oggi disponibili per il rilancio delle aree svantaggiate.

Gli aspetti riguardanti il sistema creditizio nel Mezzogiorno sono stati oggetto di un'altra indagine conoscitiva, svolta congiuntamente dalla V e dalla VI Commissione, che si è conclusa nel settembre 1998.

Molteplici sono stati gli argomenti, oggetto di analisi e studio da parte del Comitato. In primo luogo un approfondimento specifico nel corso dell'indagine è stato dedicato alla legge n. 488 del 1992 che ha dimostrato finora un elevato grado di efficienza e di efficacia. Il Comitato ha inteso pertanto accertare le questioni relative ai nodi ancora esistenti in merito al più corretto funzionamento dell'agevolazione e le possibilità di potenziare ulteriormente questo strumento.

Nel corso delle audizioni è stato affrontato il problema della copertura del fabbisogno finanziario generato dalle domande: la quota di copertura delle iniziative ritenute positive è infatti passata dall'86% del primo bando (novembre 1996), al 56% del secondo (giugno 1997), al 27% del terzo (agosto 1998). Per il quarto bando (relativo al secondo semestre 1998), la situazione si presenta ancora critica: a fronte di 8.500 domande entrate in graduatoria per un totale di 11.000 miliardi di agevolazioni richieste (di cui 10.000 relative ad iniziative nel

Mezzogiorno), le risorse a disposizione ammontano a 3.700 miliardi di cui 700 residui dell'esercizio 1998 e 3000 stanziati nella legge finanziaria per il 1999. Il dato politico e finanziario che emerge è che con l'erogazione di queste somme, bastevoli a soddisfare appena il 30% circa delle domande, comunque per l'esercizio 1999 non residuerà più neanche una lira. Rimane quindi aperta la questione circa l'ammontare di risorse da destinare al finanziamento di questa legge, specie alla luce delle ingenti somme stanziare per i patti e i contratti d'area, finora largamente non utilizzate.

Altri aspetti, relativi alla legge n. 488 del 1992 attengono, da un lato all'opportunità di indirizzarne l'utilizzo in direzione di una maggiore qualificazione degli interventi a sostegno dei nuovi settori produttivi e di quelli con maggiore propensione all'esportazione, mentre dall'altro lato alla c.d. specializzazione delle misure agevolative. Infatti, nei primi anni di attuazione la legge n. 488 si è configurata come una normativa destinata sia ai piccolissimi interventi (anche di importo inferiore a 100 milioni), sia a programmi di investimento intorno a 700-800 miliardi. Data anche la complessità degli adempimenti richiesti agli imprenditori, secondo alcuni dei soggetti auditi apparirebbe opportuno «riservare» la legge n. 488 ai progetti di dimensioni medio-grandi, spostando quelli di piccola dimensione verso gli incentivi automatici della legge n. 341 del 1995, che presenta appunto procedure più snelle. Un'ipotesi in questa direzione sarebbe quella di introdurre un limite per l'accesso alle agevolazioni: ad esempio, con la soglia di 1 miliardo di lire, stando alla serie storica il numero delle domande si ridurrebbe del 50%. All'estremo opposto, si potrebbe prevedere una specifica graduatoria a carattere multiregionale nella quale far confluire tutti i progetti di investimento di importo superiore a 100 miliardi. A parte la non univocità di opinioni circa l'introduzione di questi doppi limiti, verso l'alto e verso il basso, comunque non sembra in tal modo potersi risolvere la contraddizione di fondo, che è legata alla insufficiente entità delle risorse stanziare. Anche la legge n. 341 del 1995 è infatti rimasta a secco di fondi rispetto alle domande pervenute.

Il nodo politico infatti è quello di decidere di puntare risorse in alcune direzioni selezionate, riducendo drasticamente o addirittura eliminando alcune ipotesi di intervento, ovvero continuare a finanziare, formalmente, ciascuno strumento di intervento, compresi quelli che non hanno funzionato, fallendo l'obiettivo di perseguire effettive ipotesi di rilancio economico e sociale.

La distribuzione degli incentivi tra più strumenti agevolativi, introduce un'ulteriore questione in corso di studio presso il Ministero del Tesoro e quello dell'Industria, nell'ambito dei lavori di un organismo cui partecipa anche la Commissione europea, quella relativa al c.d. «pacchetto integrato di agevolazioni». Si vorrebbero infatti adottare, in via sperimentale per il periodo 2000-2006, forme di agevolazione che consentano un'unica domanda che comprenda, in un insieme organico, interventi plurifunzionali: una parte riguardante l'industrializzazione, un'altra i servizi, un'altra la ricerca o la stessa formazione.

Il Comitato ha dedicato largo spazio all'approfondimento delle tematiche concernenti la programmazione negoziata, nelle varie forme

dei patti territoriali, dei contratti d'area, degli accordi e dei contratti di programma.

Gli incontri con i soggetti che gestiscono i patti approvati negli anni 1996 e 1997 è stato di grande interesse per il Comitato, in quanto ha messo in evidenza luci ed ombre di particolari situazioni locali che confermano la presenza nel Mezzogiorno di realtà economiche e sociali differenziate. Complessivamente tuttavia, se da un lato è emersa la positività di queste realtà locali — il loro dinamismo, l'attivazione delle risorse presenti nel tessuto locale, la capacità di instaurare un discorso con le autorità dell'Amministrazione centrale — dall'altro sono state evidenziate sia le difficoltà di carattere procedurale e finanziario che incontrano i gestori dei patti, sia l'opportunità di inquadrare i patti, ma anche i contratti d'area e le intese di programma, in una logica progettuale e programmatica più ampia: in altri termini, il rilancio del Mezzogiorno dovrebbe sì poggiare anche su iniziative « dal basso », ma queste, lungi dall'enfasi, forse eccessiva, di cui sono state caricate e opportunamente ridimensionate alla loro effettiva capacità di incidenza, dovrebbero essere riconducibili ad un disegno più generale e ad una strategia di politica economica e industriale a livello nazionale ed europeo.

Si è inoltre, nella generalità dei casi, avvertita la sostanziale inadeguatezza di questi strumenti sia in ordine alla inconsistenza delle nuove unità occupazionali previste a regime, ammesso che avessero funzionato, rispetto alle dimensioni del fenomeno dei senza lavoro, sia soprattutto, in ordine alle vere ragioni che ne giustificassero l'iniziativa. In altri termini i patti e i contratti d'area sono stati interpretati come ulteriori strumenti di incentivazione, da considerare in alcuni casi sostitutivi della legge n. 488 del 1992 o di altri interventi, cui ricorrere o meno solo in ordine alla maggiore o minore presunta, velocità di erogazione contributiva. In nessun caso, oltre agli ingiustificati ritardi e incredibili disattese, si è comunque realizzata una idea di cosiddetta « iniziativa dal basso » che avesse alla base « un'anima » e cioè una idea progettuale forte, capace davvero di caratterizzare in termini di svolta verso un futuro di sviluppo un'area marginale, con una serie di iniziative imprenditoriali coordinate e modulate in tale direzione. Si è finora, piuttosto, stati in presenza di patti e contratti frutto della somma di idee imprenditoriali presentate in ordine sparso e senza alcun collegamento funzionale tra loro.

Ci si augura che la ristrutturazione del Ministero del tesoro e del bilancio, con l'istituzione del nuovo Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, che ha elaborato nuove procedure per la approvazione dei patti territoriali possa contribuire a ridurre in futuro i tempi di approvazione.

Certamente l'esigenza che ci si pone è di valutare strategicamente se le ipotesi di intervento nelle politiche di riequilibrio attraverso gli istituti della programmazione negoziata, al di là dei tempi di attuazione, che finora comunque hanno costituito un limite insuperabile, mantengano o meno una loro sostenibilità.

Particolare interesse hanno costituito le audizioni dei responsabili di alcuni Enti e società di promozione operanti nel Mezzogiorno (ITAINVEST, IPI, ENISUD, SPI, RIBS, INSUD e I.G.) che hanno

evidenziato una sostanziale sovrapposizione operativa, accompagnata ad una specializzazione di natura settoriale, di cui non si avverte peraltro una particolare esigenza.

In particolare sono apparse evidenti le sovrapposizioni operative circa le funzioni più propriamente finalizzate alle attività di promozione e sviluppo di iniziative imprenditoriali, nonché la partecipazione al capitale di rischio.

È inoltre emersa, anche dall'audizione del rappresentante dell'Agenzia per il Galles, l'inesistenza in Italia di uno strumento operativo per l'attrazione ed il coordinamento di capitali dall'estero, unanimemente ritenuti strategici per la costruzione, nel tempo, di un sistema produttivo diffuso e capace di produrre, insieme all'aumento delle occasioni di lavoro, anche l'auspicato riequilibrio con il resto del Paese e con l'Unione Europea.

Una struttura capace di promuovere l'interesse degli investitori attraverso un'ideale linea di conoscenza delle opportunità e, contemporaneamente, offerta di aree attrezzate, fornendo tutti i servizi di assistenza e consulenza, soprattutto in funzione di alleggerimento delle lentezze burocratiche.

Si è quindi fatta strada la convinzione che, probabilmente, la politica degli incentivi di per sé è insufficiente a determinare l'auspicato salto di qualità in ordine alla crescita di un interesse ad investire nelle aree marginali, malgrado il buon livello raggiunto dalla legislazione in tale settore, mentre appare sempre più impellente trovare il modo per frenare l'emorragia di investimenti italiani che vanno all'estero e realizzano quella delocalizzazione produttiva che, altrove, contribuisce a creare condizioni di sviluppo e di crescita sociale.

Tra le strategie concepite per frenare l'emorragia di capitali italiani che con sempre maggiore intensità scelgono la via degli investimenti all'estero e, contemporaneamente, attrarre nuovi investimenti di provenienza estera, è stata di recente avviata la nuova Società denominata « Sviluppo Italia ». La struttura, concepita quale sintesi derivante dal riordino degli Enti di promozione in essa confluiti, ha come obiettivo principale l'elaborazione di strategie finalizzate a concretizzare anche nel nostro Paese, esperienze nel campo dell'attrazione dei capitali che hanno dato positivi risultati in alcuni Paesi UE sotto questo profilo più avanzati. Rimangono però allo stato ancora forti talune perplessità circa la effettiva capacità di tale struttura di realizzare l'oggetto della propria attività, per carenza del prodotto offerto. In altre parole, emergono perplessità su « Sviluppo Italia », ma sarebbero ugualmente forti in presenza di qualsiasi altro strumento di intervento, di poter vendere l'Italia all'estero, come luogo ideale, o semplicemente idoneo, in cui effettuare investimenti, attesa l'inesistenza di oggettive condizioni di convenienza che rendano complessivamente appetibile tale ipotesi. Senza cioè una radicale riforma delle condizioni di operatività del sistema economico nazionale, restano forti dubbi che si possa invertire la tendenza in ordine agli investimenti, con il semplice avvio di strumenti operativi del tipo di « Sviluppo Italia ».

Nel corso delle audizioni è emerso come tra i fattori che rallentano il flusso degli investimenti è senz'altro la mancanza di un idoneo « parco progetti ». Su questa tematica il Comitato ha aperto uno

specifico fronte di indagine il cui obiettivo è stata l'analisi circa il corretto utilizzo di uno strumento a ciò finalizzato, il Fondo per la progettualità di cui alla legge 28 dicembre 1995, n. 549, finora rimasto incredibilmente sottoutilizzato.

Pur potendo il Fondo teoricamente rappresentare uno strumento valido a stimolare la capacità progettuale degli enti territoriali, che mette a loro disposizione risorse finanziarie, immediatamente utilizzabili ed a condizioni vantaggiose, si è tuttavia verificato un allungamento dei tempi di progettazione connesso alla documentazione richiesta, con particolare riferimento alla delibera dell'organo competente di assunzione dell'anticipazione della spesa relativa al costo del progetto. In tal senso ha dato una risposta l'articolo 4 del collegato ordinamentale alla manovra finanziaria sugli investimenti e l'occupazione che, pur con uno stanziamento iniziale sottodimensionato rispetto alla portata strategica dell'istituto, ha, purtuttavia, introdotto la contribuzione a fondo perduto a favore degli Enti locali che utilizzeranno il fondo rotativo per la progettualità per la predisposizione della progettazione preliminare delle opere pubbliche.

Un filone dell'indagine conoscitiva ha riguardato le politiche di coesione dell'Unione Europea ed in particolare le politiche dirette al recupero dei divari territoriali: esse rappresentano un'occasione irrinunciabile per il Mezzogiorno, così come per gli altri Paesi europei che hanno al loro interno aree svantaggiate.

Certamente l'Italia, a differenza di altri Paesi europei, ha incontrato in passato difficoltà nell'utilizzo dei fondi strutturali comunitari, che hanno portato, in più di un'occasione, vicino al rischio di una revoca di queste preziose risorse in quanto non impegnate o non spese nei tempi previsti.

Dopo i ritardi del ciclo di programmazione 1989-1993, e la relativa richiesta da parte del Governo italiano di proroghe per gli impegni e i pagamenti, anche l'attuale ciclo di programmazione dei fondi strutturali 1994-1999 si è avviato in Italia con un certo ritardo, in parte recuperato tra la fine del 1997 e 1998, attraverso soprattutto una serie di riprogrammazioni delle risorse e trasferimenti dell'originaria previsione di spesa, risultata carente o in ritardo di progettazione, sui cosiddetti « progetti di sponda » e cioè opere già avviate e in avanzata realizzazione, scollegate da una virtuosa programmazione e, purtuttavia, utili ad evitare lo storno dei finanziamenti U.E.

Ancora una volta la mancanza di un parco progetti adeguato ha costretto a spostare le risorse sui citati « progetti sponda », sulla cui qualità e rispondenza ad obiettivi qualificanti di sviluppo delle realtà socio-economiche sono state avanzate da più parti riserve.

È evidente che per il futuro, non può più consentirsi una gestione occasionale ed episodica della progettazione ed occorre quindi da subito definire ogni iniziativa finalizzata, come avviene nella gran parte dei Paesi U.E., alla realizzazione di un « Parco progetti » che consenta il certo utilizzo delle risorse per investimenti, sia comunitarie che nazionali, in un quadro finalizzato alla riduzione del forte *gap* infrastrutturale del nostro Paese, specialmente delle aree depresse.

In questa ottica appare importante il processo di concertazione tra amministrazioni centrali e regionali e con le parti sociali, avviato con

la delibera CIPE del dicembre 1998, in vista della presentazione alla Commissione europea, entro il luglio 1999, dei documenti programmatici relativi ai vari obiettivi per la nuova fase di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006.

La posta in gioco è elevata, poiché per il Mezzogiorno dovrebbe esservi la possibilità (il dato non è certo in quanto le trattative non sono ancora concluse) di utilizzare 120.000 miliardi nel periodo 2000-2006, di cui 60.000 di provenienza comunitaria e 60.000 nazionali.

È questa un'occasione straordinaria per portare avanti una politica nazionale, che realizzi una piena integrazione delle politiche di sviluppo con le politiche per l'occupazione, e che consenta all'Italia di ridurre i principali fattori di squilibrio, specialmente di carattere infrastrutturale, che ne minano la capacità di corretta competizione europea.

Premesso che sono tuttora in corso i negoziati e non si dispone quindi di informazioni definitive, le risorse dei fondi dovrebbero essere destinate a tre obiettivi rispetto ai sei attuali. Mentre per quanto riguarda l'obiettivo 1 non dovrebbero esservi sostanziali innovazioni, per quanto riguarda i parametri di riferimento (PIL pro capite della regione inferiore al 75% della media europea), sempre che non venga accettata la proposta di prendere come parametro di riferimento la ricchezza nazionale, secondo le proposte della Commissione, il nuovo obiettivo 2 dovrebbe unificare l'ex obiettivo 2 (zone in declino industriale) e l'ex obiettivo 5 (riconversione produttiva delle zone rurali), aggiungendo le zone degradate e le zone dipendenti dalla pesca. Per quanto riguarda l'obiettivo 3 la Commissione propone un'estensione geografica degli interventi anche nelle zone dell'obiettivo 2, in funzione delle specifiche finalità di questo obiettivo.

L'obiettivo 1 dovrebbe assorbire due terzi delle risorse. La ripartizione tra Paesi dovrebbe continuare ad essere basata sul valore del PIL-pro capite (inferiore al 75% della media comunitaria) delle regioni svantaggiate. È stato tuttavia proposto di far riferimento ad un altro parametro, la prosperità nazionale, che prende in considerazione il livello complessivo di sviluppo e di ricchezza di un intero Paese, e non la situazione specifica di talune regioni.

Il Governo italiano è contrario all'utilizzo di questo parametro, posto che per i paesi più poveri vi è già uno strumento specifico che è il Fondo di coesione, mentre vi sono regioni, come quelle del Mezzogiorno, relativamente povere anche se inserite in un paese complessivamente ricco. Lo scopo della politica economica che la Comunità porta avanti con lo strumento dei fondi strutturali è infatti quello di ridurre i divari regionali. Se quindi dovrà prendersi in considerazione anche questo nuovo parametro, esso non potrà comunque assumere un peso maggiore rispetto agli altri parametri finora utilizzati per definire un'area in ritardo di sviluppo, e cioè il prodotto *pro capite* e il tasso di disoccupazione locale.

Come ha avuto modo di dichiarare in occasione del parere (espresso nella seduta dell'11 marzo 1999) sulla Relazione semestrale relativa alla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario, la Commissione Bilancio concorda con questa posizione, riba-

dendo che « per la ripartizione territoriale dei fondi strutturali si faccia prevalere il criterio della prosperità regionale in modo da individuare, anche utilizzando specifici indicatori relativi al mercato del lavoro e allo stato di infrastrutturazione del territorio, l'effettivo grado di insufficiente sviluppo dei territori ed a concretizzare il metodo del partenariato regionale, per gestire la distribuzione e l'utilizzo dei fondi. »

Occorre inoltre che, nel corso delle trattative, il Governo italiano riesca ad ottenere « un'uscita graduale » (fino al 2006), dal sistema degli incentivi comunitari, per le regioni che fuoriescono dall'obiettivo 1, senza peraltro essere incluse nel nuovo obiettivo 2, per consentire loro di non perdere il livello di sviluppo raggiunto negli anni più recenti.

In ogni caso la politica regionale europea dovrà coordinarsi, e al tempo stesso lasciare spazi adeguati, con le politiche nazionali di aiuto alle imprese. In altri termini, deve essere garantita la possibilità di concedere aiuti di Stato alle imprese, ai sensi dell'articolo 92.3.c del Trattato, anche nelle aree non ricomprese negli obiettivi dei fondi strutturali.

Come sottolineato più volte nel corso delle audizioni, il lavoro e l'occupazione rappresentano il principale obiettivo dell'azione del Governo e del Parlamento. A tal fine sono indispensabili politiche specifiche per il lavoro, ma anche scelte di politica economica generale e politiche di sviluppo. Anche se da più parti si sostiene che non esiste più un rapporto diretto e meccanico tra sviluppo e occupazione, è altrettanto vero che non è possibile giungere a risultati significativi sul piano della crescita dell'occupazione in assenza di aumenti consistenti del prodotto interno lordo.

Una questione centrale è la formazione: sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord questo elemento sarà di importanza strategica per giungere ad un soddisfacente grado di sviluppo ed occupazione. In proposito appare di grande rilevanza la creazione di un vero e proprio sistema formativo integrato tra pubblico e privato, che offra opportunità di formazione direttamente all'interno delle imprese, a tutti i livelli.

Al tempo stesso occorre aver presente che per ottenere risultati occorre puntare non su un singolo fattore, ma agire contestualmente su tutti gli elementi rilevanti e quindi, oltre che sulla formazione e sulla produttività, anche su una riduzione strutturale del costo del lavoro e su un alleggerimento della pressione fiscale su famiglie imprese.

L'esigenza di rimuovere le ineguaglianze in termini di carico fiscale e di produttività rispetto agli altri paesi industrializzati, non vuol dire ovviamente cercare di fare concorrenza ai c.d. paesi emergenti, i cui costi di produzione per le particolari condizioni storiche, politiche e produttive, specie in ordine alla manodopera, sono bassissimi e altrettanto improponibili appaiono le conseguenti condizioni di assoluta precarietà cui versano gran parte dei prestatori d'opera.

La via della competitività quindi che l'Italia deve necessariamente trovare, passa per quelle azioni e decisioni di ordine politico e legislativo finalizzate all'abbattimento delle diseconomie e di tutti i fattori che rendono il nostro sistema più rigido e, quindi, meno appetibile sul piano degli investimenti e della produttività rispetto ai

Paesi concorrenti che sono anche quelli economicamente e socialmente più avanzati. In tal senso, oltre a livelli di imposizione fiscale formale e contributiva più bassi o, perlomeno, allineati a quelli praticati nei sistemi — Paese concorrenti, un elemento fondamentale è quello legato alla produttività e flessibilità del lavoro, che in Italia è da più parti ritenuto caratterizzato da eccessi di rigidità che rendono difficile, se non impossibile, ipotizzare politiche espansive. Anche sul terreno della semplificazione amministrativa si avverte l'esigenza di una svolta che oggi appare ancora incerta, più che sulla base della volontà, su quella certamente più importante della effettiva ricaduta circa le riforme finora avviate, mentre rimane ancora del tutto irrisolto il nodo dell'offerta di aree attrezzate, idonee in tempi brevi a consentire la localizzazione di strutture ricettive. Quest'ultimo fattore, insieme certamente ad altre condizioni, è stato ed è determinante nella esperienza di alcuni Paesi Europei, a segnare l'elemento di svolta effettiva circa le politiche di sviluppo, mentre continua a rappresentare nel nostro Paese, una delle più insormontabili questioni che impediscono l'avvio di efficaci politiche di *marketing* territoriale, capaci di mettere in competizione e, quindi, in condizioni di reale potenzialità di sviluppo, aree e territori vocati a proporsi, all'interno e all'estero, come luoghi idonei ad accogliere nuove attività produttive, fornendo tutti gli annessi servizi. Così come non si può prescindere ovviamente da una politica di forte valorizzazione delle risorse umane, della ricerca, innovazione e formazione, sia professionale, che scolastica e universitaria di elevato livello, che comporta, quindi, l'impiego di adeguate risorse, nonché l'assicurazione di adeguati livelli di sicurezza pubblica. In altre parole, l'avvio di una politica di abbattimento delle diseconomie, e di rilancio economico e produttivo per le aree depresse, comporta una serie articolata e organica di interventi su scala nazionale, da coniugare con una doverosa riqualificazione della spesa pubblica, sovvenzioni mirate e la realizzazione di adeguate infrastrutture. La ripresa significativa del lavoro e dell'occupazione non è quindi una meta raggiungibile con le sole cosiddette politiche attive del lavoro, o la semplice espansione della spesa pubblica, peraltro limitata dagli obblighi derivanti dal Patto di stabilità. L'Europa monetaria, cui tanto ha contribuito il nostro Paese e, in modo ancora più marcato, proprio le aree depresse, quantomeno in termini di riduzione degli aiuti e delle tradizionali politiche di sostegno economico e sociale, deve essere al più presto affiancata da una Europa dello sviluppo, a patto che si comprenda fino in fondo che lo sviluppo non è un obiettivo raggiungibile in termini matematici, come è stato per le politiche di risanamento e convergenza ai Parametri di Maastricht, ma, piuttosto una armoniosa condizione di equilibrio tra i fattori della produzione che non deve solo essere raggiunto, ma soprattutto mantenuto ed evoluto nel tempo. Solo questa maturazione di convinzioni potrà garantire uno sviluppo duraturo e stabile, l'assorbimento progressivo degli elevati livelli di disoccupazione e, in ultima analisi, la possibilità di concepire una integrazione economica nell'Unione monetaria europea, che è l'unico vero obiettivo che potrà garantire all'Italia la conservazione e l'ulteriore rafforzamento del ruolo di quinta potenza economica del pianeta.

APPENDICE-La documentazione predisposta dal Servizio Studi.

Si ricorda che, quale supporto documentale all'indagine conoscitiva, sono disponibili i seguenti dossier predisposti dal Servizio Studi della Camera dei deputati (serie Documentazione e ricerche):

Le politiche per lo sviluppo territoriale: una mappa degli incentivi (n. 14 - aprile 1998, serie Osservatorio sulla legislazione, politiche di settore);

Le aree depresse del territorio nazionale e le aree con rilevante squilibrio locale tra domanda e offerta di lavoro - Elenco delle aree (n. 109 - settembre 1998);

Riordino degli enti di promozione delle aree depresse (n. 81 e 81/1 - febbraio 1998);

Imprenditorialità giovanile e prestito d'onore (n. 86 - aprile 1998);

Le agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse: la legge n. 488/1992 (n. 97 - giugno 1998);

Le agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse: gli incentivi automatici (n. 99 - giugno 1998);

Agevolazioni per nuove assunzioni (Credito di imposta), Art. 4, commi 1-12, legge n. 449/1997 (n. 114 - ottobre 1998).

I patti territoriali (n. 94 - giugno 1998 e n. 129 - aprile 1999);

I contratti d'area (n. 98 - giugno 1998);

I contratti di programma (n. 106 - luglio 1998);

Gli strumenti della programmazione negoziata (n. 102 - luglio 1998);

Il Fondo per le aree depresse: gestione 1996 e assegnazioni 1997 (n. 92 - giugno 1998);

Il Fondo per le aree depresse: gestione 1997 e assegnazioni 1998 (n. 107 - settembre 1998);

Le risorse per le aree depresse 1994-2001 (n. 103 - luglio 1998);

La spesa per le aree depresse nel disegno di legge di bilancio 1999 - A.C. 5188;

La spesa per le aree depresse nella manovra di bilancio 1999-2001 - A.C. 5188-bis e A.C. 5266 (n. 113 - ottobre 1998).

Si ricordano inoltre:

il dossier provvedimento per l'esame del disegno di legge A.C. 4960 relativo alla «Attivazione delle risorse preordinate dalla legge finanziaria per l'anno 1998 al fine di realizzare interventi nelle aree depresse. Istituzione di un Fondo rotativo per il finanziamento dei

programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse », divenuto la legge 30 giugno 1998, n. 208 (n. 794 del giugno 1998);

il dossier provvedimento per l'esame del decreto legislativo 9 gennaio 1999, n. 1, sul Riordino degli enti e delle società di promozione. Istituzione della società Sviluppo Italia » (n. 950 del novembre 1998, sul testo dello schema di decreto legislativo, e n. 950/1 del marzo 1999 sul testo definitivo).

¹ Per maggiori approfondimenti, confronta documentazione depositata presso la Commissione Bilancio in occasione dell'audizione del 17 febbraio 1998 del Capo della direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese del Ministero dell'Industria.

² La Welsh Development Agency, istituita nel 1975, è un ente parastatale, dipende direttamente dal Segretario di Stato per il Galles, il quale è membro del Gabinetto dei Ministri. Attualmente il budget è di 130 milioni di sterline l'anno; circa 450 persone lavorano nell'Agenzia, di cui il dieci per cento all'estero.

³ La Cassa, peraltro, in presenza di eventi eccezionali ha provveduto a riconsiderare tale limite: recentemente, infatti, al fine di agevolare la ricostruzione delle zone ricadenti nelle aree di crisi sismica del settembre 1997, ha deciso di prescindere dal rispetto del limite di un miliardo per le richieste presentate dagli enti terremotati, individuati nelle ordinanze del Dipartimento della Protezione civile.

⁴ Confronta audizione del Direttore generale della Cassa Depositi e Prestiti, Professoressa M.T. Salvemini.

⁵ Alla data del 30 giugno 1998 sono state concesse n. 247 anticipazioni per un importo complessivo di lire 111,8 miliardi pari al 22,62% dell'importo totale concedibile, di cui:

- aree depresse: n. 173 domande, per 66 miliardi (pari al 58,9%);
- aree non depresse: n. 74 domande, per 46 miliardi (pari al 41,1%).

Alla stessa data sono stati erogati 25 miliardi pari al 22 dell'importo concesso di cui:

- aree depresse: 18,6 miliardi (pari al 73,6%);
- aree non depresse: 6,7 miliardi (pari al 26,4%).

⁶ Confronta audizione del direttore della Cassa DDPP e l'audizione del Sottosegretario al Tesoro e del Direttore del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero del Tesoro.

⁷ La procedura da attivare per accedere al Fondo richiede la presentazione dei seguenti documenti: il programma delle opere pubbliche da realizzare, la relazione tecnica con l'indicazione del costo presunto dell'opera e della prevista copertura finanziaria, la delibera di assunzione dell'anticipazione adottata dall'organo competente, una dichiarazione dell'ente richiedente necessaria, in particolare, ad individuare la natura giuridica dell'ente medesimo e l'eventuale sua appartenenza ad una delle aree depresse del territorio nazionale.

⁸ In attuazione di tali disposizioni sono stati aperti presso la tesoreria due conti correnti infruttiferi per il finanziamento comunitario e il finanziamento nazionale (rispettivamente, il c/c 975/23211 e il c/c 777/23209).

L'articolo 56 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria per il 1994) ha inoltre autorizzato il Fondo di rotazione ad aprire, presso la Banca d'Italia, un conto corrente infruttifero in ECU finalizzato ad assicurare il trasferimento agli aventi diritto delle somme in ECU versate dalle Istituzioni comunitarie, ed alla gestione degli eventuali importi da riattribuire, sempre in ECU, all'Unione europea. Le modalità di funzionamento del conto e le relative tipologie di intervento sono definite con decreti del Ministero del tesoro. Le somme versate su tale conto di cui siano destinatarie le regioni e le province autonome affluiscono su conti correnti infruttiferi, intestati agli enti territoriali medesimi, aperti presso le filiali della Banca d'Italia.

⁹ Ai sensi dell'articolo 23 del regolamento CEE n. 2082/93, vi è l'obbligo per gli Stati membri di adottare le misure necessarie per recuperare i fondi persi a causa di un abuso o di una negligenza. Tranne nel caso in cui possano provare che quanto avvenuto non sia loro imputabile, gli Stati sono sussidiariamente responsabili per il rimborso delle somme indebitamente versate. Contro tale rischio, è previsto che lo Stato membro possa ricorrere, previo accordo con la Commissione CE, a una garanzia bancaria o ad altra forma di assicurazione. In adempimento al suddetto obbligo il Fondo di rotazione

provvede attualmente a richiedere ai destinatari delle provvidenze comunitarie il rilascio di apposita garanzia fidejussoria.

Le somme da restituire alla Comunità sono corrisposte in lire italiane e convertite in ECU al tasso vigente al momento della corresponsione. In base all'articolo 59, comma 1, della legge n. 146/1994 (legge comunitaria per il 1993), le eventuali maggiori risorse da versare alla Comunità da parte del Fondo di rotazione per effetto della conversione in ECU, a tasso variato, delle somme restituite dagli assegnatari per mancato o irregolare utilizzo, sono poste a carico degli assegnatari responsabili della mancata o irregolare utilizzazione, per la parte afferente la perdita di cambio accertata tra la data di trasferimento delle somme del Fondo e la data di riversamento al Fondo medesimo (tra le date, cioè, di perdita e di riacquisto da parte del Fondo della disponibilità delle somme in oggetto). Il comma 2 dell'articolo 59 prevede invece che le eventuali perdite di cambio determinatesi nel periodo di permanenza presso il Fondo delle risorse comunitarie da restituire (nel periodo, cioè, in cui tali somme sono rimaste nella disponibilità del Fondo) restino a carico delle disponibilità del Fondo di rotazione.

Sulla questione della restituzione dei contributi alla Comunità è intervenuto da ultimo il c.d. collegato ordinamentale alla manovra di finanza pubblica 1999-2001 (A.S.-3593-B), che all'articolo 17, introduce una norma diretta ad evitare l'aggravio derivante dalla maturazione degli interessi dovuti dal ritardato versamento. Allo scopo di consentire una sollecita restituzione alla Comunità dei contributi non utilizzati, comprensivi degli interessi di mora e delle differenze di cambio, è previsto che le risorse occorrenti per le anticipazioni delle relative somme siano poste a carico ad un apposito capitolo del bilancio dello Stato, a decorrere dal 1999, da istituire per memoria nello stato di previsione del Ministero del Tesoro, all'interno dell'U.P.B. 7.1.2.12. (comma 1). Per i contributi richiesti al Ministro del Tesoro dalla Comunità a tutto il 1998, le relative somme sono anticipate dal Fondo di rotazione per le politiche comunitarie nei limiti delle proprie disponibilità (comma 2).

Viene confermato che in tutti i casi di decadenza dal beneficio comunitario, l'Amministrazione competente è tenuta a provvedere al recupero ed alla restituzione al Fondo di rotazione delle somme erogate e anticipate, unitamente agli interessi di mora e alle differenze di cambio secondo quanto previsto dall'articolo 59 della legge n. 146/1994 (comma 3). La norma specifica che le somme sono versate ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, se si tratta di contributi da restituire alla Comunità a decorrere dal 1999, mentre le somme relative a contributi richiesti dalla Commissione europea entro il 31 dicembre 1998, la cui restituzione sia stata anticipata dal Fondo di rotazione, devono essere versate al Fondo.

¹⁰ Nel corso delle audizioni del 17 e 23 giugno 1998, è stato sottolineato come il turismo sia un settore strategico per il rilancio delle aree depresse. La riduzione di risorse comunitarie al programma turismo è stato determinato dalla scarsa capacità di programmazione degli interventi da parte dei soggetti istituzionali interessati. Ad esempio è stato segnalato come spesso si tende a creare nuovi posti-letto in zone già ampiamente dotate, trascurando altre aree sottoutilizzate. La creazione di posti-letto non deve inoltre essere sganciata dalla costruzione di centri-congressi, di reti viarie e di aeroporti, che permettano un agevole accesso alle zone turistiche.

¹¹ Dal punto di vista delle « entrate », il bilancio comunitario viene alimentato attraverso le c.d. « risorse proprie »:

a) *Risorse proprie tradizionali.*

Dazi doganali e prelievi agricoli accertati dai singoli Stati membri in occasione degli scambi commerciali con i Paesi terzi;

Contributi sulla produzione di isoglucosio e sulla produzione, commercio e ammasso di zucchero.

b) *Risorse aggiuntive.*

Una quota del gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA);

Un'aliquota uniforme applicata al prodotto interno lordo (PIL) degli Stati membri.

La previsione delle quote complessive di partecipazione a carico degli Stati è effettuata annualmente nelle sedi tecniche competenti a livello comunitario, in relazione alle esigenze di finanziamento del bilancio comunitario connesse all'evoluzione delle spese.

Dal punto di vista delle « spese », le risorse sono destinate alle politiche settoriali di sviluppo previste dal Trattato, tra le quali notevole importanza rivestono la Politica Agricola Comune (PAC) e i Fondi strutturali che assorbono, rispettivamente, il 45% e il 37% degli stanziamenti complessivi (confronta documentazione depositata dai rappresentanti dell'Ispettorato Generale Risorse Unione Europea, in occasione dell'audizione presso il Comitato per il riequilibrio economico-territoriale).

¹² Confronta audizione del direttore dell'Agenzia per lo sviluppo del Galles.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 2

**Il Mezzogiorno nella politica generale del dopo-Euro. Scheda di sintesi
del rapporto alla Commissione bilancio del gruppo di lavoro coordi-
nato dal professor Giuliano Amato**

I N D I C E

	<i>Pag.</i>
	—
SCHEDA DI SINTESI	93
1. LA RICHIESTA DELLA COMMISSIONE BILANCIO DI UN RAPPORTO « NAZIONALE » SUL MEZZOGIORNO	93
2. LA LINEA DEL RAPPORTO: IL MEZZOGIORNO COME OGGETTO DI UNA POLITICA GENERALE E DI UNA « MISSIONE » PARLAMENTARE E DI GOVERNO	98
— Appendice 1. Il percorso di formazione del Rapporto	103
— Appendice 2. Gruppo di lavoro ed elenco degli esperti consultati	106

PAGINA BIANCA

SCHEMA DI SINTESI

I N D I C E

—

1. *La richiesta della Commissione bilancio di un rapporto « nazionale » sul Mezzogiorno.*

PROCEDIMENTO PER LA FORMAZIONE DI UN RAPPORTO NAZIONALE.

LA QUESTIONE CENTRALE.

UN METODO CHE NASCE DALLA ESPERIENZA PARLAMENTARE APPENA CONCLUSA.

... e che ha una prospettiva nella nuova fase che si apre.

2. *La linea del rapporto: il Mezzogiorno come oggetto di una politica generale e di una « missione » parlamentare e di governo.*

LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO COME OBIETTIVO PRIORITARIO DI INTERESSE NAZIONALE.

LE TRASFORMAZIONI INDOTTE DALL'INTEGRAZIONE EUROPEA.

L'INSUFFICIENZA DEGLI INCENTIVI ECONOMICI A FRONTE DEGLI OSTACOLI STRUTTURALI ALLO SVILUPPO.

LE POLITICHE VOLTE A RINSALDARE IL TESSUTO SOCIO-ECONOMICO MERIDIONALE.

POLITICHE DI CONTESTO SPECIFICHE PER IL MEZZOGIORNO E POLITICHE DI CONTESTO NAZIONALI.

LA POLITICA GENERALE IN PARLAMENTO COME METODO PER UN EFFICACE INTERVENTO PUBBLICO PER LO SVILUPPO.

LE POLITICHE DI MISSIONE IN PARLAMENTO COME STRUMENTO PER LO SVILUPPO IL MEZZOGIORNO COME MISSIONE PARLAMENTARE.

1. *La richiesta della Commissione bilancio di un rapporto « nazionale » sul Mezzogiorno.*

Procedimento per la formazione di un rapporto « nazionale ».

La V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione economica) della Camera dei deputati ha avviato da tempo un approfondito dibattito sulla questione dello sviluppo del Mezzogiorno, attraverso iniziative quali la costituzione di un apposito comitato, missioni di

studio nei paesi europei e l'avvio di un'indagine conoscitiva. In questo quadro, la Commissione ha richiesto al Servizio studi, all'indomani della decisione sull'avvio dell'Unione monetaria europea nel maggio 1998, di predisporre un rapporto sul Mezzogiorno nel nuovo contesto europeo, che, per la qualità degli apporti, per la visione di insieme di tutti gli aspetti di un quadro profondamente modificatosi negli ultimi anni e per l'obiettivo di mantenere una linea di sintesi rispetto ad una molteplicità di punti di vista, avesse un carattere « nazionale ».

Di fronte alla portata dei mutamenti intervenuti in un tempo così breve, non bastano le pur acute interpretazioni di singole parti, ma, in un ambito nazionale, occorre una comune presa di coscienza della nuova situazione, che può aver luogo solo in Parlamento. Il rapporto è uno degli elementi che concorrono in questa direzione.

Il suo complesso procedimento di formazione (compiutamente descritto nell'appendice 1 a questa scheda) riflette questa fondamentale finalità:

progettazione della ricerca a partire dall'esigenza del Parlamento di fare il punto su una situazione complessa e profondamente mutata, allo scopo di adeguare il suo metodo di lavoro; verifica dell'impostazione adottata attraverso la consultazione di personalità dotate di una visione di insieme dei problemi dello sviluppo nella economia contemporanea;

costituzione in seno al Servizio studi di un gruppo di lavoro guidato da Giuliano Amato, che ha riunito esponenti designati dalle istituzioni che sono state ritenute maggiormente capaci di sintesi nazionale su questo tema (Banca d'Italia, Istat, Ispe, Svimez, Imes);

consultazione degli economisti che si sono di recente occupati di questo tema, attraverso il seminario scientifico svoltosi, sotto la guida del professor Amato il 22 giugno 1998, nonché attraverso successivi incontri individuali e l'invio di contributi scritti (si veda l'elenco degli esperti che hanno in vario modo contribuito alla ricerca, nell'appendice 2 a questa scheda);

svolgimento, il 10 luglio 1998, di una giornata di studio diretto ad attivare un confronto diretto, sulla base di una relazione scritta di Giuliano Amato (« Premesse per una politica generale a favore del Mezzogiorno »), tra esponenti politici, parlamentari e di governo (Ciampi e Bassanini), la Commissione europea (Monti) e i rappresentanti di esperienze di sviluppo di altri paesi europei (Irlanda, Germania, Spagna, Francia, Gran Bretagna), esponenti delle autonomie locali (Bassolino, Bianco, Dinardo, Pagliuca, Poli Bortone, Rastrelli) e altre espressioni di realtà positive operanti nel Mezzogiorno in campo economico e sociale;

ricomposizione della molteplicità degli elementi acquisiti in una sintesi unitaria e individuazione di una conseguente linea di ragionamento sul metodo da adottare nell'ambito dell'istituzione parlamentare.

Il rapporto è pertanto completato dai volumi allegati, che ne svolgono ed integrano i contenuti. Il primo raccoglie gli atti della

giornata di studio del 10 luglio. Il secondo raccoglie il resoconto stenografico del seminario scientifico del 22 giugno e i contributi scritti inviati da singoli studiosi, solo in parte inediti, ma tutti offerti dagli autori al fine di fornire uno specifico contributo a questo tipo di lavoro.

Il rapporto deve essere considerato come il frutto di questo complesso procedimento di formazione. Si propone una linea interpretativa della nuova condizione del Mezzogiorno nella fase successiva all'ingresso nell'Unione monetaria e delle politiche da adottare per favorirne lo sviluppo sociale ed economico.

L'intreccio tra la novità e la complessità dei problemi reali in uno scenario in rapida trasformazione, da un lato, e i conseguenti problemi istituzionali di metodo e di strumentazione dell'azione politica, dall'altro, costituisce pertanto la caratteristica specifica e l'asse di questo rapporto.

Da questo punto di vista, proprio l'esperienza unitaria compiuta in questi anni in Parlamento, ed in particolare nelle Commissioni bilancio, per il progressivo affinamento dei metodi della politica in tema di finanza pubblica (e cioè della questione cruciale per una intera fase storica) costituisce un importante punto di riferimento.

Proprio per la sua logica istituzionale, all'impostazione del progetto ha partecipato fin dall'inizio e nelle sue diverse fasi il Presidente della Camera dei deputati, che ha conferito alla iniziativa della Commissione bilancio il rango e la portata organizzativa che le occorreva. E per le medesime ragioni sono stati liberamente e gratuitamente offerti, da parte di singoli ed istituzioni, gli alti contributi scientifici e professionali di cui la ricerca si è potuta avvalere.

La questione centrale.

La Commissione pone così una questione centrale, sottolineata con forza dalla maggior parte degli osservatori e degli esperti italiani e stranieri: il Mezzogiorno è oggi il punto più critico della politica economica nazionale nella complessa fase di avvio dell'Euro, e allo stesso tempo la più ampia riserva di potenzialità di sviluppo per l'intero paese. In questi termini la questione meridionale si ripropone come uno degli assi unificanti di una nuova politica generale secondo il metodo che nel nostro paese si è rivelato il solo capace, tra quelli fin qui sperimentati, di concentrare la forza della politica su obiettivi così vasti.

Si pone dunque il problema di come trasferire a nuovi obiettivi, in un quadro di maggiore complessità, il metodo della politica generale e le regole che hanno consentito di affrontare con efficacia la sfida del risanamento della finanza pubblica.

Non bisogna nascondersi che il quadro dei problemi con cui ci si confronta è oggi molto più complesso. Per anni la politica italiana si è in certo senso semplificata intorno ad obiettivi quantitativi (come la riduzione del disavanzo in rapporto al PIL) in cui si riassumevano tutte le politiche. Nell'alveo creato da questi obiettivi trainanti si sono sviluppate anche politiche generali di carattere sostanziale, come la

riforma della pubblica amministrazione e le privatizzazioni. Oggi, quelli che sono stati per anni obiettivi di risanamento futuro assumono finalmente la veste più propria di un quadro di vincoli finanziari attuali, condizionanti gli obiettivi finali dell'azione politica. Questi ultimi dovranno a loro volta recuperare la capacità di organizzarsi autonomamente in priorità autosufficienti.

L'esperienza parlamentare recente è stata così intensa e ricca che vi si possono ritrovare gli elementi di un modello innovativo per affrontare anche i problemi della crescita nel quadro del patto di stabilità. Su questo aspetto sono stati soprattutto gli uffici della Camera a portare al gruppo di lavoro i risultati di una attività interna caratterizzata dalla capacità di realizzare punti di equilibrio tra le diverse parti politiche e da un conseguente alto tasso di innovazione istituzionale fino alla recente riforma del regolamento parlamentare.

Un metodo che nasce dalla esperienza parlamentare appena conclusa...

Nel 1984 la Commissione bilancio richiese al Servizio studi di predisporre un rapporto sui meccanismi di formazione del debito pubblico.

Il « rapporto Spaventa » sulla formazione del debito pubblico in Italia, e l'ampia discussione parlamentare che ne seguì, furono uno dei passaggi fondamentali verso un approccio globale al tema della finanza pubblica, già avviato con riforme allora a metà strada — come la legge n. 468/1978, sulla contabilità pubblica (1978-1988) e l'istituzione della sessione di bilancio (1983-1989) —, ma ancora tutt'altro che radicato nella cultura politica e nei comportamenti delle istituzioni di governo. Il « rapporto Spaventa » ha contribuito a consolidare in Parlamento l'idea della enorme dimensione che il problema del debito stava assumendo e della necessità di adeguare i metodi della politica.

Attraverso lo sviluppo della sessione di bilancio come metodo per l'impostazione e il coordinamento delle politiche legislative, le Commissioni bilancio di entrambe le Camere sono state uno degli snodi non evidenti, ma concretamente fattivi della politica italiana in tutti gli ultimi venti anni.

Nel corso di essi, parallelamente a una tormentata vicenda politico-istituzionale, si è gradualmente organizzato un sistema (fatto da un lato di metodi e regole condivisi e dall'altro di politiche anche in forte contrapposizione tra loro) capace di concentrare il confronto politico e sociale su obiettivi globali di finanza pubblica, determinando l'ambito proprio di una politica generale.

Questo metodo è stato contrassegnato da alcuni aspetti completamente nuovi nella politica italiana:

la preventiva discussione e deliberazione in Parlamento di una politica generale basata su una analisi verificabile della situazione del paese (DPEF);

il primato di un obiettivo globale di politica generale preventivamente deliberato sugli obiettivi parziali delle politiche settoriali (riduzione del disavanzo);

la supremazia del risultato (per la quale gli effetti reali contano di più dei progetti e dei programmi) con la conseguente alternatività tra opzioni politiche e strumenti diversi;

l'obbligo imposto al governo di dare dimostrazione della coerenza e della efficacia delle misure proposte rispetto ai risultati globali preventivati;

la costante verifica dei risultati globalmente ottenuti, anche attraverso l'esame critico delle politiche e la loro correzione;

la concentrazione della dialettica parlamentare e della funzione critica delle opposizioni sulla coerenza delle politiche e sulla loro sostanziale efficacia rispetto agli obiettivi dichiarati.

Di fronte ai radicali cambiamenti culminati nell'avvio dell'Unione economica e monetaria, la richiesta di un rapporto sul Mezzogiorno, che, negli intenti, avesse la stessa portata del « rapporto Spaventa » sul debito pubblico, ha il preciso significato di chiudere un ciclo storico e di aprirne uno nuovo proprio con riferimento al ruolo del Parlamento nell'impostazione di una politica generale in campo economico.

...e che ha una prospettiva nella nuova fase che si apre.

Non è casuale né irrilevante il fatto che il termine effettivo assegnato dalla Commissione bilancio per la conclusione del lavoro (gennaio 1999) coincida con l'inizio di un nuovo esercizio finanziario, il primo dopo l'avvio dell'Unione economica e monetaria europea.

Il ciclo di decisione programmatica per il prossimo triennio si sta infatti per aprire in uno scenario completamente nuovo. La discussione parlamentare intorno al primo DPEF dopo l'ingresso nell'Euro dovrebbe trovare, prima della sua presentazione, l'asse strategico e metodologico per una nuova politica generale.

La transizione in questo senso si è già aperta con il dibattito parlamentare sul precedente DPEF, nel quale sono stati unitariamente individuati come prioritari gli obiettivi dello sviluppo economico e della lotta alla disoccupazione.

In questo quadro il rapporto sul Mezzogiorno tenta di offrire la base di conoscenza utile per lo svolgimento del compito più alto tra quelli unitariamente svolti in questi anni dalla Commissione bilancio: quello di progettare metodi e regole della dialettica parlamentare capaci di incanalarla sui massimi problemi del paese, evitando di disperderla su quelli parziali e minori. Si tratta di un dibattito che si è sempre svolto nelle fasi preliminari e in sordina, trovando poi una via di emersione nell'impostazione del documento di programmazione economica finanziaria, nelle premesse e nelle parti metodologiche della risoluzione programmatica, quasi sempre frutto di intese molto più ampie della maggioranza che votava la risoluzione stessa.

Allo stesso tempo, le diverse opzioni di merito del rapporto offrono alla Commissione e a tutti i parlamentari spunti specifici e una visione organica dei problemi che il Mezzogiorno (e con esso tutto il paese)

si trova oggi ad affrontare, e dei concreti interventi che sembrano in grado di avviarli a soluzione.

Per affrontarli concretamente, proprio la passata esperienza consiglia l'adeguamento delle stesse procedure del ciclo annuale di bilancio alle esigenze di una politica generale per lo sviluppo, con particolare riferimento al Mezzogiorno. Le modifiche possibili potrebbero ad esempio riguardare una ristrutturazione del contenuto tipico del DPEF, adeguamenti della riforma del bilancio dello Stato, che si appresta ad essere « regionalizzato », e una più incisiva gestione dei flussi informativi tra Governo e Parlamento, con la valorizzazione della relazione annuale sull'attuazione delle politiche di sviluppo già prevista dalla legislazione vigente.

Il Rapporto si pone dunque come uno degli elementi utili dell'istruttoria preliminare per una decisione così importante come il primo DPEF dopo l'ingresso nell'Euro, come complemento delle diverse fonti da cui il Parlamento può recuperare la comprensione di fenomeni che hanno assunto una complessità e una dinamica così accentuata da non essere più alla portata della conoscenza « naturale » degli organi parlamentari.

Secondo l'impostazione oramai acquisita nella recente riforma del regolamento della Camera (del resto in gran parte derivata dal metodo della sessione di bilancio), l'istruttoria è una componente necessaria di ogni procedimento parlamentare e dev'essere proporzionata all'ampiezza della decisione. Il suo effettivo svolgimento come parte del dibattito politico è essenziale, se il Parlamento non vuole lasciarsi confinare su aspetti parziali, ma intende restare un punto di sintesi capace di farsi carico dei massimi problemi del paese, nonostante la grande rilevanza assunta dall'attività normativa e gestionale di centri ad esso esterni (Unione europea, Governo, autorità indipendenti, autonomie locali).

2. La linea del rapporto: il Mezzogiorno come oggetto di una politica generale e di una « missione » parlamentare e di governo.

La richiesta di presentare alla Commissione bilancio un rapporto sul Mezzogiorno ha alle spalle tutte queste impegnative premesse.

In questi termini è chiaro che il tema del rapporto deve essere doppio: il Mezzogiorno come oggetto di una politica generale di carattere nazionale, nonché la strategia istituzionale che può determinare l'ambiente adatto a generarla, a cominciare dal Parlamento.

Conseguentemente, il rapporto segue questa linea.

Lo sviluppo del Mezzogiorno come obiettivo prioritario di interesse nazionale.

All'indomani dell'ingresso nella moneta unica, il Mezzogiorno rappresenta il cuore di una questione nazionale e può essere l'asse prioritario per l'impostazione di una strategia nazionale di crescita nell'interesse dell'intero paese.

Con l'ingresso nell'Euro, il Mezzogiorno, ancor più che in passato, è divenuto al tempo stesso il punto più critico e la più vasta riserva di opportunità dell'economia nazionale. Completare la modernizzazione dell'Italia significa, prima di tutto, colmare il divario che separa il Sud dal resto del Paese e dell'Europa in termini di condizioni economiche e sociali.

Solo garantendo l'efficace messa a frutto di tutte le risorse nazionali, l'Italia può sperare di rispondere con successo alle sfide imposte dalla concorrenza europea e globale. Ed è nel Mezzogiorno che si concentrano attualmente le più vaste potenzialità di sviluppo.

Le condizioni di arretratezza di vaste aree del Sud determinano infatti un enorme spreco di risorse umane, materiali e finanziarie, pubbliche e private, sottratte al circuito produttivo per essere utilizzate nei settori dell'economia irregolare e illegale o semplicemente abbandonate a se stesse.

Le trasformazioni indotte dall'integrazione europea.

Dopo la profonda trasformazione nelle condizioni del sud indotta dalla riduzione dell'intervento pubblico e dall'esposizione alle regole della competizione europea, occorre delineare il nuovo scenario in cui si colloca il Mezzogiorno, non ancora pienamente percepito, in tutte le sue implicazioni, al di fuori degli ambiti specialistici.

Le regioni meridionali presentano una situazione molto più complessa, problematica e insieme ricca di opportunità di quanto non fosse nel passato anche recente. Non possono essere sottovalutate le difficoltà e i rischi della nuova situazione, che si riflettono nel sostanziale aggravamento del divario tra Centro-Nord e Sud nel loro complesso, in termini sia macro-economici (prodotto interno, produttività, occupazione) che sociali (impoverimento di ceti direttamente dipendenti dall'intervento pubblico, lavoro nero, criminalità giovanile).

Ma la riduzione dell'intervento pubblico ha costituito un potente stimolo alla valorizzazione delle autonome risorse delle diverse aree del Sud, favorendo il sorgere di alcune significative realtà produttive, con piccole e medie imprese organizzate per distretti e caratterizzate talora da un buon dinamismo sui mercati internazionali. Conseguentemente, è anche cresciuta in modo significativo la diversificazione interna al Mezzogiorno. Proprio per questo, però, non sono sufficienti le pur sane spinte concorrenziali che sono emerse con il regredire dell'assistenzialismo.

L'insufficienza degli incentivi economici a fronte degli ostacoli strutturali allo sviluppo.

Nella situazione attuale le politiche di incentivazione (anche se opportunamente informate in base a nuovi indirizzi) non sono sufficienti ad avviare un autonomo sviluppo a causa di ostacoli di carattere strutturale e culturale che vi si oppongono in tutte le diverse aree del

Mezzogiorno (gli stessi che costituiscono i punti di maggiore debolezza del nostro paese nel confronto con gli altri paesi occidentali).

Il Sud non potrà comunque fare a meno delle politiche di incentivazione direttamente rivolte alle attività produttive, fino a quando permarranno gli attuali differenziali di produttività e redditività delle attività localizzate nel suo territorio.

Tali differenziali dipendono però da un insieme complesso di fattori, di ordine non solo economico, ma anche sociale e culturale, cui gli incentivi monetari offrono un rimedio sostitutivo e imperfetto. È d'altronde convinzione oramai prevalente che il fallimento dell'intervento straordinario sia derivato principalmente proprio dall'eccessivo peso dato alla componente strettamente economica, che ha fatto sottovalutare l'importanza dei fattori di contesto socio-culturale.

In prospettiva, il regime di qualificata concorrenza che contrassegna l'Unione europea impone di pensare a promuovere in primo luogo le condizioni primarie che consentono alla società di trovare le vie del suo sviluppo. Nel nuovo contesto europeo è prioritario intervenire sui fattori strutturali (e in primo luogo sulla ricostituzione e il rafforzamento di capitale sociale), le cui carenze impediscono alle risorse umane, imprenditoriali ed economiche del Mezzogiorno di esprimersi pienamente e che disincentivano gli investimenti dall'esterno.

Le politiche volte a rinsaldare il tessuto socio-economico meridionale.

La natura degli ostacoli individuati conduce a valorizzare soprattutto le politiche volte a sostenere il contesto sociale e le risorse della comunità: la qualità delle infrastrutture fisiche e civili e la dinamica delle autonomie territoriali (capitale sociale e capitale fisico).

Sono cioè necessari specifici interventi per irrobustire il contesto in cui si esplica l'attività economica dei soggetti produttivi e ricostituire il capitale sociale che è alla base di un sviluppo economico duraturo e corretto, in grado di affrancarsi dal sostegno pubblico, e in grado di assicurare rispetto dei diritti dei lavoratori, delle regole di convivenza civile e delle esigenze di compatibilità ambientale.

Tali interventi non sono necessariamente di lungo periodo se si realizza una effettiva e costante concentrazione dell'attenzione politica sul buon funzionamento e sull'attività ordinaria delle pubbliche amministrazioni a cominciare dai risultati effettivamente ottenuti.

Politiche di contesto specifiche per il Mezzogiorno e politiche di contesto nazionali.

Le politiche « di contesto » devono esplicitarsi in parte a livello territoriale (politiche di contesto specifiche per il Sud), in parte a livello nazionale (politiche di contesto generali).

Le politiche di contesto sono in parte di ambito nazionale, poiché molti dei problemi strutturali che ostacolano lo sviluppo del Sud gravano, sia pure in misura minore, sull'intera comunità nazionale: è

quindi necessario individuare con precisione i problemi di portata generale e attivare le opportune politiche nazionali (sicurezza, giustizia, riforma amministrativa, riqualificazione dell'offerta formativa, ecc.). L'emergenza Sud può divenire il fattore trainante per l'ammmodernamento di tali settori in tutto il territorio.

Alcune politiche di contesto dovranno invece assumere una particolare concentrazione territoriale, date le condizioni di emergenza che alcuni problemi assumono al Sud (carenze dell'istruzione e abbandono scolastico, inadeguatezza delle infrastrutture civili e produttive, degrado territoriale, peso dell'economia illegale ed irregolare, ecc.).

La politica generale in Parlamento come metodo per un efficace intervento pubblico per lo sviluppo.

Il complesso delle politiche necessarie richiede dunque interventi fortemente finalizzati in tutti i settori dell'attività pubblica, per collegare le politiche di contesto con forme di incentivazione mirate. Occorre dunque una politica generale e nazionale che abbia di mira lo sviluppo del Mezzogiorno in tutti i versanti dell'attività pubblica.

Il metodo della politica generale fin qui adottato in campo finanziario può essere riorientato a ricomprendere nuove finalità o, secondo la terminologia qui adottata, nuove « missioni », ma ciò richiede una nuova strumentazione adatta a perseguire obiettivi e risultati misurabili connessi non solo a valori di carattere finanziario, ma anche a tassi di migliore rendimento di tutte le politiche pubbliche rispetto alle finalità assegnate a ciascuna.

L'opportuno *mix* di politiche da attivare (generali e specifiche, nazionali e territoriali, di contesto e di incentivo economico) può così essere finalizzato a obiettivi complessivi della politica nazionale. Ciò richiede un disegno generale unitario, che superi la separatezza degli interventi settoriali e sia ricondotto all'esplicita responsabilità del Governo, come organo unitario, sotto il controllo puntuale e consapevole del Parlamento, in cui si deve esaltare la funzione critica delle opposizioni. Il Parlamento deve dunque potersi avvalere di flussi adeguati di informazioni e valutazioni (tecnicamente verificabili anche da parte degli uffici parlamentari) sia nella fase di formazione che in quella di attuazione delle politiche.

Le politiche di missione in Parlamento come strumento per lo sviluppo.

Per sostenere una politica generale è necessaria una forte motivazione di carattere strategico, qui indicata con il termine di « missione », che deve radicarsi innanzitutto in Parlamento per concentrare l'attenzione di tutte le parti politiche sulla coerenza complessiva e i risultati effettivi dell'azione politica (secondo il metodo già seguito in materia di politica finanziaria).

Il metodo di una politica integrale di missione tende a:

individuare il fattore decisivo e primario nella volontà politica di fare della questione del Mezzogiorno il cuore di una politica generale al servizio dell'interesse nazionale e orientata al risultato;

concentrare l'attenzione sulle possibilità di migliorare i risultati complessivi degli interventi compresi nelle più diverse politiche settoriali a legislazione vigente, a cominciare da quelle volte a rinsaldare il capitale umano e sociale e ad accrescere l'efficienza dei mercati;

integrare impegno politico, attuazione amministrativa e controllo dei risultati in un ciclo continuo, utilizzando lo strumento legislativo solo per abbandonare o correggere rapidamente le politiche che non funzionano e potenziare quelle che funzionano;

orientare tutte le priorità dell'azione politica e amministrativa verso l'effettivo e rapido funzionamento degli interventi, vincolando i responsabili intermedi e finali a conseguire risultati misurabili in tempi determinati e privilegiando la ricerca della fattibilità degli obiettivi a legislazione vigente.

Il Mezzogiorno come missione parlamentare.

Il Parlamento ha la forza politica e l'autorità costituzionale per esercitare la pressione necessaria allo sviluppo di una politica di questo genere fino al conseguimento di risultati reali. È indispensabile che si concentri su questo terreno sostanziale e concreto la più forte competizione tra le forze politiche. Ciò non esclude ma anzi richiede una convergenza « istituzionale » tra la maggioranza e le opposizioni per costruire il quadro in cui questa positiva dialettica può esercitarsi (nel caso concreto, individuando gli strumenti per convertire il metodo e le procedure adoperate in campo finanziario verso meccanismi capaci di guidare una politica generale di carattere nazionale per lo sviluppo delle aree arretrate).

Alla base di questo metodo vi è innanzitutto quel cambiamento di mentalità a favore dei risultati, che, nel caso delle politiche di bilancio, è stato imposto da un vincolo esterno, e che può stabilizzarsi di fronte alla evidenza di grandi problemi accompagnata dalla definitiva percezione del mutamento delle aspettative dei cittadini verso la politica. In una situazione di alta complessità normativa, di crescente articolazione dei bisogni sociali e di evidente difficoltà delle pubbliche amministrazioni, i cittadini chiedono innanzitutto obiettivi chiari e risultati corrispondenti.

Sul tema del Mezzogiorno questo salto di qualità risponde ad uno stato di necessità oggettivo, ad una condizione nuova che la politica si trova ad affrontare. L'interconnessione tra i molteplici e complessi fattori che ostacolano il suo sviluppo e le politiche necessarie per affrontare ciascuno di essi, e la gravità delle conseguenze che ricadrebbero altrimenti sull'intero paese, impongono nell'immediato l'elaborazione di un metodo, dei suoi contenuti, e il raggiungimento di concreti risultati.

APPENDICE 1

Il percorso di formazione del Rapporto.

Il Servizio studi della Camera dei deputati ha impostato il progetto di ricerca secondo le modalità proprie della documentazione parlamentare basate sulla trasparenza dei metodi e sul pluralismo delle fonti. Sulla base della richiesta della Commissione bilancio, il Servizio ha preordinato un procedimento costituito da passaggi distinti e diversamente organizzati secondo le proprie specifiche finalità. La ricerca ha così sperimentato nuovi metodi di lavoro nel rapporto tra amministrazione parlamentare e centri esterni allo scopo di ricollegare ed applicare ad un tema di massimo interesse parlamentare il sistema delle conoscenze espresse dalla comunità nazionale.

Il percorso di formazione del rapporto si è così articolato nelle seguenti tappe:

1) progettazione delle diverse fasi della ricerca, individuandone metodo e finalità tramite la consultazione di personalità dotate di una visione di insieme dei problemi dello sviluppo nell'economia contemporanea (a questo fine si è svolto, per il tramite del Presidente della Camera, un incontro con il premio Nobel per l'economia Amartya Sen, e sono stati ripetutamente consultati, in qualità di esperti, i deputati Antonio Marzano e Michele Salvati);

2) individuazione del responsabile della direzione del progetto in una personalità capace di riassumere il complesso delle esperienze di ordine istituzionale, politico ed economico-sociale da portare a confronto con il tema del Mezzogiorno, dotata dell'autorevolezza necessaria a catalizzare e guidare la molteplicità degli apporti necessari (la scelta del Servizio studi, verificata anche attraverso la consultazione del Presidente della Camera e della Commissione bilancio, è caduta sul professor Giuliano Amato);

3) costituzione di un gruppo di lavoro formato da un nucleo di esperti in rappresentanza dei centri istituzionali oggettivamente dotati di una visione nazionale, e perciò capaci di raccogliere una molteplicità di apporti. Tali esperti sono stati designati in ragione della loro esperienza ed autorevolezza nella conoscenza della condizione meridionale, anche in considerazione dell'apporto che ciascuno di essi poteva portare alla ricerca (per la Banca d'Italia ha partecipato ai lavori il Condirettore del Servizio Studi, dott. Salvatore Chiri; per l'Ispe il Presidente, prof.ssa Fiorella Padoa Schioppa Kostoris; per l'Istat il

Presidente, prof. Alberto Zuliani, che ha quindi incaricato il dott. Giovanni Barbieri, responsabile del Servizio statistiche strutturali sulle imprese dell'industria e dei servizi, di farne parte; per la Svimez, principale centro di ricerca economica sul Mezzogiorno, il direttore dott. Riccardo Padovani ed il consulente generale ed ex direttore prof. Salvatore Cafiero; infine, per garantire un adeguato approfondimento dei risvolti non strettamente economici, è stato coinvolto l'istituto meridionale di Storia e scienze sociali — Imes, per il quale hanno seguito i lavori il prof. Piero Bevilacqua e il prof. Maurizio Franzini, che ha curato, insieme agli altri esperti menzionati, la stesura di parti del rapporto);

4) definizione del compito del gruppo di lavoro, che non è diretto a svolgere una sua autonoma ricerca, ma ad agire come centro istituzionale capace di promuovere un vasto confronto in ambito nazionale e di riportarne i risultati verso un punto di sintesi conoscitiva sufficientemente condivisa. Da qui trarre una linea di ragionamento sui metodi da adottare in sede politica e in sede parlamentare;

5) svolgimento di una serie di consultazioni informali allargate ai rappresentanti più qualificati delle esperienze della scuola e dell'Università, dell'associazionismo e del volontariato, della giustizia minorile, e più in generale a quanti si confrontano direttamente e quotidianamente con i problemi della crescita civile della società meridionale, per mettere a fuoco la dimensione non solo economica, ma più compiutamente storico-sociale, del problema dello sviluppo del Sud;

6) svolgimento, di un seminario scientifico presso la Camera dei deputati (il 22 giugno 1998), guidato dal prof. Amato, nel quale i componenti del gruppo di lavoro hanno discusso i temi centrali (ed in particolare gli elementi di novità intervenuti nella situazione del Mezzogiorno) con numerosi specialisti in materie economiche di recente intervenuti sulla questione meridionale (vedi l'elenco nell'Appendice 2, nel quale sono compresi anche studiosi che hanno inviato contributi scritti). Le basi economiche e scientifiche delle ipotesi del gruppo di studio sono state così sottoposte a una verifica collegiale di tipo tecnico, e sono emersi con maggiore chiarezza i punti fermi ormai pienamente acquisiti all'interno del dibattito scientifico in corso nel nostro paese, al di là delle contrapposizioni tra le tesi delle varie scuole di pensiero e dei singoli studiosi;

7) rielaborazione in una relazione scritta del prof. Amato (« Premesse per una nuova politica generale a favore del Mezzogiorno ») delle idee emerse nel corso delle consultazioni. La relazione è stata previamente distribuita ai partecipanti della giornata pubblica di studio presso la Camera dei deputati, promossa dalla Commissione bilancio, con interventi di tutti i suoi massimi esponenti e presieduta dal Presidente della Camera dei deputati;

8) svolgimento della giornata di studio a Montecitorio organizzata dalla Commissione bilancio, intitolata « Politiche per il Mezzo-

giorno e l'Unione europea » (10 luglio 1998). Anche grazie alla conduzione attiva di Alan Friedman, la giornata di studio è stata impostata come effettiva discussione della Relazione Amato. La scelta dei partecipanti è stata accuratamente mirata all'obiettivo di mettere la politica a confronto con tutti gli elementi di novità emersi. Nella prima parte della giornata le tesi illustrate da Amato nella relazione di apertura sono state poste al vaglio dei protagonisti del dibattito politico nazionale sulle politiche di sviluppo, a cominciare dai Ministri Ciampi e Bassanini e dai rappresentanti delle opposizioni. In questo ambito si sono intrecciate anche le esperienze portate da esponenti dei Paesi europei protagonisti di esperienze di successo nel campo dello sviluppo territoriale. Nella seconda parte della giornata le medesime tesi sono state discusse da una platea rappresentativa dell'intera realtà socio-economica del Sud (sindaci e presidenti di regioni meridionali, rappresentanti delle parti sociali, imprenditori di successo, esponenti di imprese del Nord che investono al Sud, esperti dell'economia e della società meridionale, parlamentari e membri del Governo, esponenti delle amministrazioni competenti);

9) elaborazione del rapporto attraverso l'impegno collegiale del gruppo di lavoro sotto la direzione di Giuliano Amato, secondo una distribuzione di compiti funzionale alle attitudini di ciascun centro. Il lavoro collegiale si è concluso il 10 ottobre. Successivamente il Servizio studi ha curato la redazione del rapporto e dei volumi allegati.

APPENDICE 2

Gruppo di lavoro coordinato dal prof. Giuliano Amato.

Dott. Giovanni BARBIERI, responsabile del Progetto interarea Sistemi informativi per le politiche territoriali (ISTAT);

Dott. Salvatore CAFIERO, consigliere di amministrazione dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ);

Dott. Salvatore CHIRI, condirettore del Servizio Studi della Banca d'Italia;

Prof. Maurizio FRANZINI (Università di Siena), vicedirettore dell'Istituto meridionale di storia e scienze sociali (IMES);

Prof.ssa Fiorella PADOA SCHIOPPA KOSTORIS, Presidente dell'Istituto di studi e analisi economica (ISAE);

Dott. Riccardo PADOVANI, Direttore dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ).

Elenco degli esperti consultati.

Dott. Fabrizio BARCA (Capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica);

Prof. Piero BEVILACQUA (Università di Roma « La Sapienza »);

Prof. Patrizio BIANCHI (Università di Ferrara);

Dott. Andrea BOLLINO (componente dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici Dip. per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero del tesoro);

Prof. Renato BRUNETTA (Università di Venezia);

Prof. Raimondo CATANZARO (Presidente dell'Istituto Cattaneo di Bologna);

Prof. Marco CAUSI (Università Roma tre);

Prof. Mario CENTORRINO (Università di Messina);

- Prof. Domenico CERSOSIMO (Università della Calabria);
Prof. Salvatore CINÀ (Provveditore agli studi di Napoli);
Prof. Michele COLASANTO (Presidente dell'ISFOL);
Prof. Mariano D'ANTONIO (Università Roma tre);
Prof. Adriano GIANNOLA (Università di Napoli);
Prof. Massimo LO CICERO (Centro studi industria e finanza di Napoli);
Prof. Luca MELDOLESI (Università di Napoli);
Dott. Andrea NALDINI (ISMERI Europa);
Dott. Franco OCCHIOGROSSO (Presidente del tribunale per i minorenni di Bari);
Prof. Luigi PAGANETTO (Università di Roma Tor Vergata);
Prof. Emilio REYNERI (Università di Parma);
Prof. Angelo RIZZO (Rettore dell'Università di Lecce);
Prof. Carlo TRIGILIA (Università di Firenze);
Prof. Gianfranco VIESTI (Università di Bari);
Dott.ssa Fiona WISLADE (Università di Glasgow);
Prof. Enrico WOLLEB (ISMERI Europa);
Prof. Alberto ZULIANI (Presidente dell'ISTAT).