

- individuazione di soggetti realizzatori (stazioni appaltanti), in grado di garantire una seria e costante collaborazione non disgiunta da una autonoma capacità di iniziativa;
- massima semplificazione degli strumenti di rilevazione, sia per quanto concerne gli aspetti di efficienza (scheda informativa), sia per gli aspetti di efficacia (questionario per l'utenza, nei casi in cui ne è utile e possibile l'impiego);
- possibilità di disporre di fonti conoscitive sulle caratteristiche socio-economiche dell'ambito territoriale in cui si realizzano gli interventi.

La persistente genericità ed indeterminatezza delle normative vigenti in materia, non ancora in grado di stimolare una precisa "domanda" sia da parte dei soggetti realizzatori, sia da parte dell'utenza, sul fronte delle valutazioni a posteriori degli interventi realizzati, e le obiettive difficoltà che incontrano le tradizionali strutture amministrative a muoversi sul terreno proprio dei controlli di efficacia - vale a dire, sul terreno della ricerca socio-economica - rappresentano, ancora, delle forti remore alla attivazione in via ordinaria dei controlli di risultato.

Gli organismi responsabili degli interventi manifestano tuttora una chiara propensione a considerare tali verifiche come una attività di carattere straordinario, tendenzialmente impropria e, in quanto tale, residuale rispetto alle attività amministrative correnti.

Al riguardo, è di interesse osservare come, viceversa, gli orientamenti delle normative più recenti in tema di controlli amministrativi portano a considerare le verifiche e la valutazione degli effetti dei comportamenti dell'operatore pubblico non come il prodotto di una generica attività a carattere straordinario e/o occasionale, ma come il risultato di uno specifico impegno di analisi e di ricerca da assolvere in modo sistematico e continuativo.

Nel settore delle opere pubbliche, in particolare, tali orientamenti spingono a considerare i “controlli a posteriori” non più come una sorta di attività eventuale, esterna al processo realizzativo, ma come momento necessario e interno - ancorché distinto dalle altre fasi progettuali - del “ciclo” del progetto.

5.3.5 Verifica dei programmi regionali di sviluppo della regione Siciliana

Questa linea di lavoro costituisce “un continuum” di quella già intercorsa, relativa alla verifica dello stato attuativo degli interventi relativi all’Azione Organica 6.3 i cui risultati, nel corso del 1995, avevano formato oggetto di un documento informativo per il CIPE e costituito il riferimento per la stessa regione Siciliana, in vista della formulazione di proposte di riprogrammazione e/o di revoca di interventi giudicati “in sofferenza”.

In particolare, la linea di verifica era finalizzata a rilevare:

- il grado di realizzazione ed i costi effettivi sostenuti per gli interventi programmati;
- l’esistenza di ragioni per l’attivazione di azioni di tipo straordinario, finalizzate alla ultimazione di progetti programmati, ma non realizzati;
- la permanenza delle originarie caratteristiche di utilità che avevano giustificato il finanziamento degli interventi programmati;
- la concreta possibilità di predeterminare le modulazioni temporali dei fabbisogni regionali, in modo da adeguare i corrispondenti trasferimenti statali alle esigenze di pagamento delle stazioni appaltanti.

Propedeutica a questa attività di rilevazione è stata la ricostruzione sia del quadro normativo di riferimento - a partire dalla prima fonte normativa dei

PRS (legge n. 651/1983) - sia degli stanziamenti, ripartiti per regioni, deliberati dal CIPE nei vari anni sulla base dei Piani Annuali di Attuazione (PAA).

E' stato, quindi, possibile stabilire che su uno stanziamento globale previsto per PRS pari a lire 11290 mld, la Regione Siciliana ha complessivamente beneficiato, nel quadriennio 1987/90, di circa 2000 mld, di cui 1450 a valere sul primo e secondo PAA e 550 sul terzo PAA.

Sulla base di tali assegnazioni la Regione ha disposto il finanziamento di 142 interventi (dei quali 120 relativi a opere e 22 a studi).

In relazione agli individuati elementi quantitativi di riferimento, l'attività di verifica "sul campo" svolta dal Nucleo ha permesso di accertare che dei 142 interventi attivati solo 96 sono stati portati a termine (59 dei quali finanziati con ordinanze, dalla Protezione Civile e oggetto di una serie di deroghe procedurali).

Per i restanti 46 interventi, non ancora avviati o in corso di realizzazione, le rilevazioni effettuate presso gli enti attuatori hanno condotto alla individuazione di tre gruppi di progetti:

- un primo gruppo (15 interventi per un ammontare di finanziamenti pari a circa 350 mld), che presenta realistiche prospettive di realizzabilità in tempi ragionevoli e che, pertanto, non richiede particolari azioni di supporto a carattere straordinario;

- un secondo gruppo (23 interventi per un ammontare di finanziamenti pari a circa 670 mld), la cui realizzazione è risultata subordinata alla attivazione di incisive iniziative regionali volte a rimuovere gli ostacoli impeditivi;

- un terzo gruppo (8 interventi, corrispondenti ad un volume di finanziamenti di circa 95 mld), da ritenere non più realizzabile, con la conseguente necessità di pervenire ad una riconsiderazione della originaria destinazione dei finanziamenti.

In prospettiva, è prevedibile che le metodologie messe a punto dalla linea di verifica - che, fra l'altro, ha permesso di quantificare in oltre 5 mld i

finanziamenti statali non ancora impegnati dalla Regione, in oltre 8 mld, le economie e, in conseguenza, una non immediata esigenza di trasferimenti statali alla Regione - potranno essere utilizzate per il monitoraggio finanziario dei programmi di sviluppo delle altre regioni del mezzogiorno che hanno usufruito dell'intervento straordinario.

Al riguardo, è già stato presentato al Ministro del Bilancio un programma di visite da effettuare, entro il 1996, presso la Regione Puglia.

Tali visite saranno finalizzate, nell'ambito della legge n. 64/86, sia alla verifica dello stato di attuazione sia dell'azione organica 6.3, sia dei Programmi Regionali di sviluppo.

5.3.6 Attività di verifica sugli interventi straordinari per i Giochi del Mediterraneo (Legge n. 235/1995)

In relazione ai finanziamenti previsti per lo svolgimento dei Giochi del Mediterraneo che si terranno a Bari nel 1997, il Presidente del Consiglio dei Ministri, con proprio decreto ha, da ultimo, delegato il Vice Presidente del Consiglio (con delega per il turismo, lo sport e lo spettacolo), ad esercitare le relative funzioni di coordinamento e di alta vigilanza, "avvalendosi delle strutture esistenti".

Pertanto, il Nucleo Ispettivo, prosegue nell'attività di verifica sul territorio secondo le modalità e le direttive a suo tempo impartite dal Ministro del Bilancio, all'epoca delegato all'esercizio delle sopracitate funzioni di coordinamento.

Per le attività di monitoraggio e di verifiche in loco il Nucleo Ispettivo ha già predisposto una banca dati alimentata dalle informazioni via via rilevate.

5.4 La contrattazione programmata

Con delibera CIPE del 20.11.95 sono stati definiti i criteri e gli indirizzi per il coordinamento degli investimenti pubblici, nelle aree depresse, delle singole forme di programmazione negoziata. Con tale delibera si è ritenuto opportuno adottare una regolamentazione flessibile onde consentire il più largo efficace utilizzo dei vari strumenti ed evitare duplicazioni e sovrapposizioni di interventi che potrebbero vanificare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo.

5.4.1 Contratti di Programma

Il contratto di programma è lo strumento normativo-quadro che regola gli impegni assunti dall'intervento pubblico e dalla componente privata; ha, come obiettivo, la realizzazione di interventi miranti allo sviluppo di aree depresse dell'intero territorio nazionale.

Gli investimenti, sono finalizzati al riequilibrio ed all'incremento di competitività di occupazione mediante l'introduzione di innovazioni di processo e/o di prodotto.

Attraverso i Contratti di Programma è possibile realizzare un adeguato equilibrio territoriale con il quale tenere nel debito conto sia le esigenze di localizzazione dei gruppi imprenditoriali, sia le situazioni socio-economiche di taluni territori e, soprattutto, convogliare le risorse finanziarie pubbliche in un unico progetto strategico.

La Pubblica Amministrazione viene ad assumere un ruolo di indirizzo politico in riferimento ai settori da agevolare, ai comparti di intervento proposti, alle localizzazioni, esercitando così una seria politica di programmazione sia finanziaria, sia degli interventi sul territorio nazionale.

L'articolazione dei diversi investimenti, compresa la ricerca e la formazione, in un unico contesto, consente che il programma venga discusso ed approvato nella sua globalità e i mezzi finanziari relativi alle agevolazioni vengano approntati con una unica decisione, con notevoli vantaggi di programmazione e di certezza per le imprese.

Alla cessazione dell'Intervento Straordinario nel Mezzogiorno e conseguente trasferimento delle competenze della cessata Agensud al Ministero del Bilancio, risultavano approvati dal CIPE/CIPI e sottoscritti n. 13 contratti per un ammontare complessivo di investimenti pari a 16.853 miliardi ed un onere per lo Stato di 8.459 miliardi.

Nell'anno 1994 alcune economie sui contratti in essere hanno reso possibile la copertura di nuove iniziative (a valere sulla Legge 64/86), approvate dal Cipe nel dicembre 1994, perfezionate dal Servizio nel corso del 1995, con investimenti per 1.359 miliardi ed oneri per lo Stato per 671 miliardi.

Nell'anno 1995, le azioni di verifica, effettuate dal Servizio, hanno condotto al recupero di spese per alcune singole iniziative. I tagli agli investimenti, che non hanno in alcun modo inficiato la validità economica dei programmi medesimi, hanno consentito il recupero di risorse (circa 719 miliardi), destinate sia alla copertura di nuove iniziative sostitutive all'interno di alcuni contratti pre-esistenti (Eni - Piaggio), sia a parziale copertura di nuovi contratti (Stoppani, Natuzzi, Texas Instr., I.P.M.), con investimenti previsti di circa 2.700 miliardi, oneri per lo Stato di circa 1.055 miliardi e nuova occupazione diretta di 4.300 unità.

Nel complesso il volume degli investimenti relativi ai contratti di programma a tutt'oggi approvati (n. 21 contratti sottoscritti) ammonta a circa 21.000 miliardi e l'onere per lo Stato a circa 10.000 miliardi.

Le iniziative comprese nei citati piani progettuali consentiranno nel medio periodo la creazione diretta di circa 23.400 nuovi posti di lavoro che, sommati ai 30.000 nuovi occupati nell'indotto e alle 52.600 unità già esistenti,

permetteranno di raggiungere una occupazione complessiva di oltre 100.000 unità.

I settori interessati vanno dalla produzione di autoveicoli, all'informatica, alla chimica, alle fibre sintetiche, alla raffinazione, alla meccanica, alla componentistica per auto, al tessile, all'agro-alimentare, alla microelettronica.

Inoltre, lo strumento dei contratti di programma ha permesso di stimolare la ricerca, alla quale è stata riservata una significativa quota di investimenti (circa il 20,5%), che hanno consentito l'attivazione, nel Mezzogiorno, di programmi di ricerca e la creazione di nuova occupazione diretta per circa 4.000 ricercatori.

Le procedure di avvio alla contrattazione programmata consentono approfondimenti tecnici e valutativi, sin dalla prima fase di accesso che favoriscono ed accelerano le successive e definitive fasi di approvazione, esecuzione dei programmi, rilascio ed erogazione delle agevolazioni finanziarie, tanto che gli operatori hanno dimostrato di apprezzare lo strumento della contrattazione, ritenendo anche di ripetere l'esperienza con un successivo contratto (Fiat, Texas, Iri, ecc.).

Lo strumento della contrattazione programmata si è rivelato particolarmente efficace nell'attrarre l'interesse anche dei gruppi stranieri: sono stati infatti conclusi contratti con IBM, TEXAS INSTRUMENTS, BULL HN, che hanno consentito di realizzare investimenti tecnologici e di ricerca nel campo dell'informatica e della microelettronica.

5.4.2 Accordi e Intese di Programma

L'Accordo di Programma è lo strumento di negoziazione tra l'Amministrazione centrale ed i soggetti pubblici e privati interessati all'attuazione di interventi programmati, che si traduce in un'iniziativa integrata e coordinata di Regioni, Enti locali e altri soggetti pubblici e privati ed

Amministrazioni statali. Con esso si attua il coordinamento delle azioni di rispettiva competenza, si definiscono le modalità di esecuzione da parte di ciascuna amministrazione partecipante, il controllo dell'attuazione degli interventi, la verifica del rispetto delle condizioni fissate e la individuazione di eventuali ritardi o inadempienze.

Con la soppressione dell'Intervento Straordinario nel Mezzogiorno, sono stati trasferiti all'Amministrazione accordi per un ammontare complessivo di investimenti pari a 1.066 miliardi, con oneri a carico dello Stato di 665 miliardi.

Nel periodo 1994 - 1996 in attuazione delle rispettive delibere Cipe, sono stati formalizzati accordi relativi alla Reindustrializzazione della Val Basento, al Porto di Gioia Tauro, alla Città della Scienza di Bagnoli, nonché ad iniziative volte alla ricerca ed allo sviluppo nel settore automobilistico elettronico e dei materiali a basso impatto ambientale.

L'Accordo Val Basento avente per oggetto la reindustrializzazione dell'area Val Basento, in ottemperanza del decreto del Ministro del Bilancio del 27.12.1994, prevede investimenti per circa 1.066 miliardi ed un costo per lo Stato di 665 miliardi, con un'occupazione, tra nuova e salvaguardata, di circa 1.500 unità.

L'Accordo di Gioia Tauro, avente per oggetto la realizzazione di un terminal transshipment nel porto di Gioia Tauro, prevede un impegno globale di spesa di 420 miliardi, di cui 132 a carico dello Stato (a valere sui fondi della Legge 64/1986), 208 a carico del soggetto privato e 80 a carico del quadro comunitario di sostegno 94/99.

L'iniziativa di Gioia Tauro è programmata in maniera da prevedere già nella fase iniziale una movimentazione in banchina di 800 mila unità per anno, per incrementarsi poi fino ad un milione di movimenti nella fase a regime. A fronte di queste attività è previsto l'impiego di circa 450 unità lavorative dirette ed un'occupazione indotta di oltre 500 unità.

L'Accordo per la realizzazione della "Città della Scienza" da realizzarsi nel complesso industriale dismesso ex Federconsorzi sito nel comprensorio industriale di Bagnoli in Napoli, prevede una spesa per 105 miliardi (di cui 7 a carico del soggetto attuafore, 10 a carico della Regione Campania, 39 a valere sui fondi di cui alla Legge 18 aprile 1994, n. 80 e 48, infine, a carico del Programma Operativo Plurifondo 1994 - 1999 della Regione Campania, utilizzando anche le risorse derivanti dal cofinanziamento comunitario).

L'Intesa di Programma è l'accordo tra soggetti istituzionali competenti in un determinato settore, con cui gli stessi si impegnano a collaborare mettendo a disposizione le risorse finanziarie occorrenti per la realizzazione di una serie di azioni ed interventi specifici, collegati funzionalmente in un quadro pluriennale anche se non ancora globalmente definiti in termini di fattibilità.

In attuazione anch'essa di una delibera CIPE è stata formalizzata l'Intesa per il risanamento dei siti industriali nell'area di Bagnoli (NA). Essa prevede per le operazioni di smantellamento degli impianti e di risanamento ambientale un costo di circa 343 miliardi, per la cui copertura si provvederà: per 81 miliardi con fondi dell'IRI o di proprie società controllate, per 171 miliardi con fondi di cui all'art. 4 della Legge del 18.4.1984, n. 80, già trasferiti alla Regione Campania e per 90 miliardi con i fondi di cui all'art. 6 della Legge 28.8.1989, n. 305.

5.4.3 Patti Territoriali

Il Patto Territoriale è l'accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale, in linea con gli obiettivi e gli indirizzi allo scopo definiti nel

quadro comunitario di sostegno approvato con decisione C(94) 1835 del 29 Luglio 1994 dalla Commissione dell'Unione Europea.

Il patto é di fondamentale importanza in quanto nasce per iniziativa delle parti sociali soprattutto a livello locale per il superamento delle condizioni di crisi socio-economiche delle popolazioni e l'attuazione dei processi di sviluppo locale.

L'avvio di questo nuovo strumento dovrebbe sensibilizzare l'impegno locale per la promozione dello sviluppo delle aree depresse, convogliando le risorse locali a favore dei singoli territori, con l'impegno iniziale di 400 miliardi, già assegnati, nell'intento altresì di adoperare in maggior misura le risorse comunitarie, previste in 500 miliardi nel 1997 e sino ad oggi solo parzialmente utilizzate.

Sono in corso di predisposizione, con gli organismi preposti alla prima fase istruttoria, le procedure operative che si ritiene possano essere definite entro il corrente anno.

5.4.4 Nuove proposte da avviare alla Programmazione negoziata

Importanti trattative sono in corso con grandi gruppi industriali nazionali ed esteri in vari settori di attività produttiva come nel settore delle turbine, nel comparto ferroviario, nelle telecomunicazioni e nell'informatica. Inoltre, si è riscontrato un sensibile interesse anche da parte di piccole e medie imprese per lo strumento della contrattazione programmata, che consente, come sopra accennato, un accesso accelerato alle procedure agevolative. In particolare sono in via di verifica alcune proposte di piccole e medie imprese nei settori calzaturiero, caseario, della meccanica di precisione e della plastica che possono dare origine ad iniziative produttive in grado di creare numerosi posti di lavoro con contenuti costi per lo Stato.

Complessivamente le proposte al vaglio degli Uffici, con possibilità di attuazione sin dal 1997, prevedono investimenti per circa 17.500 miliardi, con la creazione di nuova occupazione diretta di 17.000 unità, cui si aggiungeranno prevedibilmente nuovi posti di lavoro, per via indiretta, per circa 30.000 unità, con un incremento del numero di occupati a regime, quindi, pari a circa 50.000 unità.

L'impegno totale per lo Stato è prevedibile in circa 6.500 miliardi, suddiviso in un arco temporale di circa 5 anni (1997 - 2001).

Parte seconda

**LE PROSPETTIVE
DELL'ECONOMIA ITALIANA
PER IL 1997
E PER IL MEDIO PERIODO**

6

**LE LINEE PROGRAMMATICHE
E GLI STRUMENTI DI INTERVENTO**