

PREMESSA

PAGINA BIANCA

La normativa del "Sistema di interventi nelle aree depresse del territorio nazionale" istituito a seguito della soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno pone per il Governo un duplice obbligo di referto al Parlamento, prevedendo:

1. una relazione annuale da inoltrare a corredo delle relazioni che le Amministrazioni statali sono tenute a presentare entro il 31 gennaio di ogni anno sugli interventi realizzati dalle stesse nelle aree depresse del territorio nazionale "in modo di garantire alle popolazioni residenti livelli di servizi paragonabili a quelli forniti nel resto del Paese e nella Comunità europea" (art. 16 D.Lgs 3 aprile 1993, n. 96);
2. una relazione annuale:
 - a) sulle "linee della politica di coesione economica e sociale del Paese" e sui criteri e sui parametri statistico-economici in base ai quali sono individuate le aree oggetto "di interventi agevolativi" (art. 7, c. 1, prima parte del D.L. 23 giugno 1995, n. 244, convertito dalla legge 8 agosto 1995, n. 341);
 - b) "sull'andamento e sui risultati dell'intervento ordinario nelle aree depresse", nei territori degli obiettivi 1, 2 e 5b e in quelli ammessi alla deroga dell'art. 92

terzo comma del Trattato (art. 7, c.1, seconda parte del D.L. 23 giugno 1995, n. 244, convertito dalla legge 8 agosto 1995, n. 341).

Interpretando e razionalizzando le due norme che si sono succedute nel tempo, il Ministero del Tesoro, bilancio e programmazione economica ha ritenuto che l'assolvimento degli obblighi di referto al Parlamento possa avvenire con un'unica relazione annuale presentata insieme alla relazione previsionale e programmatica.

Per la predisposizione di tale relazione è stato costituito presso il Ministero del Tesoro, bilancio e programmazione economica un apposito "Comitato per il coordinamento e il controllo degli interventi pubblici nelle aree economicamente depresse" che ha operato con qualche difficoltà a causa della mancanza di un sistema di rilevazione dei dati omogeneo fra le amministrazioni.

In ogni caso, per superare le difficoltà incontrate nella predisposizione della relazione, sono state avviate, sotto il coordinamento del Ministero del Tesoro, Bilancio e programmazione economica, le attività per la raccolta, la razionalizzazione e la sistematizzazione dei dati necessari al fine di migliorare l'adempimento dell'obbligo di referto previsto dalla legge.

Ciò permette di prevedere che, nel prossimo futuro sarà possibile disporre, da parte delle Amministrazioni competenti, di più adeguati flussi di informazioni al fine della predisposizione della prossima relazione.

1. DALL'INTERVENTO STRAORDINARIO ALL'INTERVENTO ORDINARIO

Per la migliore individuazione degli interventi realizzati dalle amministrazioni statali in funzione del miglioramento delle condizioni socio-economiche delle popolazioni residenti nelle aree depresse del territorio nazionale, appare opportuno richiamare i termini essenziali dell'intervenuto passaggio dell'intervento straordinario all'intervento ordinario disposto dal D.L. 22 ottobre 1992, n. 415, convertito dalla Legge 19 dicembre 1992, n. 488.

Va preliminarmente rilevato che il trasferimento di funzioni disposte dalla normativa ha colto le amministrazioni impreparate a svolgere le funzioni trasferite. Tale situazione ha comportato la necessità di interventi integrativi che si sono realizzati progressivamente con la produzione legislativa registrata nel periodo agosto 1993 - dicembre 1996.

1.1 LE OPERE PUBBLICHE

1.1.1 Funzioni delle Amministrazioni

Le funzioni inerenti alle attività trasferite nel campo delle opere pubbliche fanno capo ai Ministeri dei Lavori Pubblici, delle Politiche Agricole, del Bilancio e della Programmazione Economica e alla Cassa Depositi e Prestiti. Si tratta di

competenze che attengono alle diverse fasi della procedura in maniera estremamente differenziata.

I trasferimenti al Ministero dei lavori Pubblici hanno riguardato un complesso di 23.323 opere pubbliche delle quali 7062 da trasferirsi, a mezzo di Commissario ad acta, ai destinatari ai sensi dell'art. 9 del D. L.vo 96/93 e successive modificazioni, 2146 su cui esercitare i compiti derivanti dalle convenzioni di trasferimento a suo tempo stipulate dall'Agenzia, 13970 richiedenti la formalizzazione della chiusura amministrativa e 145 riguardanti attività diverse.

Le funzioni proprie del Commissario relative alle 7062 opere attengono all'accertamento della effettiva situazione delle opere, alla determinazione dei costi per completarle sulla base del progetto vigente con esclusione di qualsiasi variante o estendimento, al trasferimento delle opere completate e di quelle in corso di esecuzione con la determinazione, per queste ultime, degli importi da attribuire al completamento.

Alla data del 31 dicembre 1996 l'attività di ricognizione, di accertamento e di trasferimento dei progetti di competenza del Commissario risultava ormai conclusa in quanto i progetti, tranne 14 revocati, erano stati trasferiti ai destinatari con le specificazioni indicate dalla legge, tra le quali figurava il maggior costo dei lavori in corso per un valore stimabile in 346 miliardi.

Il trasferimento dei progetti ai destinatari ha comportato l'affidamento al Ministero dei Lavori Pubblici delle funzioni precedentemente delegate al

Commissario relative alle attività finanziarie e di controllo conseguenti ai trasferimenti.

Lo stato di attuazione delle opere trasferite presenta infatti problemi critici riguardo alle modalità e ai tempi di ultimazione dei lavori. Da un monitoraggio condotto dal Commissario ad acta si rileva che alla fine del 1996 su 2141 progetti trasferiti dall'Agenzia per il Mezzogiorno 300 risultavano bloccati e che l'avanzamento dei lavori di altri 298 progetti procedeva a rilento. Analoga situazione di blocco e di ritardo dei lavori era da registrare nei confronti dei progetti trasferiti dal Commissario.

Il contenzioso rappresenta una grossa incognita per la determinazione del residuo da pagare. Al netto degli effetti del contenzioso, la somma ancora da erogare risulterebbe di circa 2.729 miliardi che, in aggiunta a quanto erogato negli anni scorsi, darebbe una cifra complessiva di circa 5100 miliardi in linea con i valori indicati negli impegni contabili dell'Agenzia.

Al Ministero per le politiche Agricole sono state affidate le competenze relative a 955 progetti riguardanti opere irrigue ed invasi strettamente finalizzati all'agricoltura. Il trasferimento al Ministero, avvenuto in tempi diversi nel corso del triennio 1994-96, ha riguardato un complesso di interventi costituito da 518 progetti in regime di concessione, da 278 relativi a progettazioni e studi e 159 da progetti in convenzione.

Il passaggio delle opere ai Consorzi di Bonifica ha interessato la gran parte dei lavori ultimati, mentre per le opere in corso di esecuzione il Commissario ha

incontrato varie difficoltà risultanti soprattutto dalla esclusione delle varianti necessarie per conferire funzionalità alle opere. Il trasferimento ai destinatari procede pertanto con una certa cautela dovuta alla complessa situazione delle opere che non consente un rapido passaggio ai Consorzi.

La ricognizione effettuata sullo stato di realizzazione delle opere ha posto soprattutto in risalto l'esigenza di un completamento degli interventi sotto la forma di varianti e di progetti aggiuntivi. Grave, d'altra parte, si presenta la questione del contenzioso il cui onere stimabile attorno ai 400 miliardi incide sulle risorse annualmente stabilite per le opere rallentando il pagamento dei lavori realizzati.

Al 31 dicembre 1993 l'Agenzia aveva erogato 6.393,9 miliardi su impegni contabili di 10.439,6 miliardi con un residuo da erogare pari a 4.115,7 miliardi. Nel triennio 1994-96 sono state trasferite alle Regioni risorse finanziarie per 2.891 miliardi, una cifra considerevole rispetto all'entità dell'impegno contabile pregresso, ma che risulta estremamente modesta se rapportata all'impegno assunto in sede programmatica. Le funzioni di selezione, monitoraggio, di finanziamento e di controllo competono alle Regioni, le quali si rivalgono delle risorse utilizzate sul Fondo ex art. 19, comma 5, decreto legislativo 1996, n. 93.

1.1.2 Completamento degli interventi

Gli interventi delle Amministrazioni nel campo delle opere pubbliche non si limitano allo svolgimento delle funzioni sommariamente elencate, ma si

estendono anche, in alcuni casi, al completamento degli interventi necessari per la fruibilità dei benefici attesi dalla realizzazione dei progetti.

L'opera di completamento è demandata al Ministro dei Lavori Pubblici che, nel quadro delle proprie competenze, è tenuto a provvedere, in via prioritaria, all'ultimazione delle opere già avviate nel Mezzogiorno secondo modalità e tempi prestabiliti.

In tema di completamento, inteso nella sua ampia accezione, può farsi rientrare l'intervento nel settore dell'approvvigionamento idrico e del servizio integrato di acquedotti e fognature da realizzare tramite la costituzione di una società per azioni (SOGESID) avente il compito di gestire, in regime di concessione, gli impianti idrici e di supportare la programmazione del Ministero dei Lavori Pubblici.

Il rapporto instauratosi tra l'Amministrazione e la società indica che l'affidamento delle funzioni esercitabili nel settore idrico non può basarsi esclusivamente sulla struttura amministrativa ma esige l'azione di terzi competenti del settore. Il ritorno ad una concezione che affida all'Amministrazione le funzioni di coordinamento e di indirizzo e ad una società appositamente costituita la funzione operativa pone la questione delle regole che debbono stabilirsi tra le parti e soprattutto dei limiti di competenza e di responsabilità. Al riguardo è da rilevare che la caratterizzazione eminentemente privata della società stabilita dalla normativa istituzionale è andata man mano attenuandosi con la previsione di conferimenti di rilevanti risorse pubbliche sia

per l'assetto della struttura patrimoniale che per il finanziamento dei programmi pluriennali.

1.2. LE ATTIVITA' A SOSTEGNO DEL SETTORE PRODUTTIVO

Le funzioni relative al sostegno finanziario delle attività produttive, di competenza dell'ex Agenzia per il Mezzogiorno, sono state assegnate alle Amministrazioni secondo i compiti istituzionali che le stesse svolgono.

Il Ministero dell'Industria provvede alla concessione e all'erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse, all'assolvimento degli adempimenti relativi alle domande presentate dalle imprese industriali anteriormente alla data del 20 agosto 1992 e al trasferimento alle Regioni delle risorse richieste per le agevolazioni alle minori imprese.

Il Ministero del Bilancio provvede, d'intesa con il Ministero dell'Industria, alla stipula dei contratti di programma, dei contratti di impresa e delle intese di programma.

Le altre Amministrazioni curano gli adempimenti relativi ai contributi per il pagamento delle rate di ammortamento dei prestiti obbligazionari (Ministero del Tesoro), al finanziamento dei progetti promozionali e delle opere private (Ministero delle Risorse Agricole e Forestali), all'erogazione dei contributi per l'occupazione giovanile (Ministero del Lavoro), agli interventi finanziari nel settore turistico-alberghiero (Dipartimento del Turismo).