

degli investimenti complessivi con valori minimi del 63 per cento a valori massimi dell'82 per cento in dipendenza dell'intensità di aiuto prevista per le aree del Mezzogiorno e della composizione delle attività comprese nel patto.

Il contributo per le opere infrastrutturali ammonta a 92 miliardi, pari all'80 per cento dell'investimento, restando a carico di risorse esterne ai patti il finanziamento della quota residuale.

6. LA POLITICA DI COFINANZIAMENTO

Il quadro nazionale degli obiettivi e degli strumenti previsti per lo sviluppo delle aree meno favorite del Paese è fortemente influenzato dagli orientamenti e dagli indirizzi formulati in sede comunitaria. La politica regionale volta ad accrescere il livello di coesione economica e sociale degli Stati membri dell'Europa ha infatti impresso alla gamma di strumenti nazionale, in particolare a quella applicabili nelle aree meridionali, una nuova caratterizzazione dell'intervento plasmando la natura e la differenziazione degli obiettivi, le modalità degli strumenti, i livelli di incentivazione, l'entità delle risorse utilizzabili.

Il passaggio da un sistema di incentivazione circoscrivibile nelle sue articolazioni all'osservanza delle regole comunitarie in materia di aiuti regionali e di concorrenza del mercato ad un sistema di incentivazione conformato nella sua sostanza alle disposizioni comunitarie ha finito per mettere ancor più in evidenza le debolezze strutturali delle Amministrazioni centrali e periferiche chiamate a svolgere nuove e complesse funzioni.

L'azione di raccordo delle politiche regionali, nazionali e comunitarie, ha trovato esplicitazione in una serie di atti che in parte sono espressione degli indirizzi e del coordinamento propri del Governo e del Ministro del Bilancio in parte attuazione dei principi e delle regole comunitari recepiti dal nostro

ordinamento giuridico ed inseriti, tramite il CIPE, nelle modalità di applicazione dei diversi strumenti nazionali.

Una delle questioni più rilevanti ha riguardato la materia degli sgravi contributivi e della fiscalizzazione degli oneri sociali. La ferma determinazione della Commissione Europea sulla incompatibilità di tali aiuti con le regole concorrenziali ha portato, nel corso del 1995, alla conclusione di un accordo tra il Ministro del Bilancio e la Commissione imperniato sulla fissazione di un decalage delle agevolazioni contributive e sull'avvio del nuovo sistema di interventi definito sulla base della legge n. 488 del 1992 ed arricchito di nuove forme di agevolazioni previste nei provvedimenti emanati nel corso del 1995.

I termini di tale accordo formano ancora oggi materia di discussione. La progressiva perdita delle agevolazioni contributive, che si unisce all'ulteriore perdita delle agevolazioni fiscali, ha inciso necessariamente sul costo di produzione delle imprese meridionali le quali, nel loro complesso, non possono trovare contropartite nelle economie esterne derivanti da un accresciuto livello di infrastrutture.

6.1. I Programmi relativi al periodo 1994 - 99

Il programma in corso costituisce un effettivo banco di prova per le misure stabilite per il miglioramento della gestione dei Fondi strutturali. La rilevanza delle missioni affidate al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, al Fondo

Sociale Europeo e al Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia per l'Agricoltura - Sezione Orientamento, per portare a compimento l'auspicata politica di coesione economica e sociale dei Paesi membri ha comportato nel periodo 1994-99 un forte incremento delle risorse finanziarie destinate agli interventi finalizzati agli obiettivi di sviluppo regionale. All'Italia sono state assegnate risorse comunitarie per un importo complessivo di 19.757 Mecu corrispondenti, al valore di cambio di 1 Ecu per 2000 lire, a circa 39.500 miliardi di lire.

L'attivazione delle risorse comunitarie dovrebbe dar luogo ad una mobilitazione di risorse nazionali, sia pubbliche che private, tale da determinare un volume complessivo di risorse programmabili pari a circa 90.000 miliardi di lire. Quantunque il cofinanziamento nazionale e comunitario sia determinabile solo a posteriori sulla base dei limiti di copertura stabiliti per le diverse tipologie di interventi, si può ad ogni modo stimare, in via di larga approssimazione, una incidenza delle singole fonti di copertura per l'insieme dei progetti pari al 43 per cento per le risorse comunitarie, al 35 per cento per le risorse pubbliche nazionali e al 22 per cento per le risorse private.

Le risorse comunitarie sono destinate per circa il 75 per cento alla realizzazione dell'Obiettivo 1 centrato sulla promozione dello sviluppo e sull'adeguamento strutturale delle regioni e per il restante 25 per cento al conseguimento degli altri obiettivi (2,3,4,5a,5b) fissati dalla politica regionale comunitaria. La maggior parte degli interventi si riferisce al Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni meridionali ed in particolare ai programmi

multiregionali gestiti in prevalenza dalle Amministrazioni centrali e ai programmi operativi di competenza delle Regioni con assegnazioni delle risorse globali comunitarie del quadro di sostegno pari rispettivamente al 53 e al 47 per cento.

I principali fattori che possono maggiormente incidere sulla struttura economica e sociale dell'area meridionale sono indicati dal quadro comunitario di sostegno nella promozione dell'industria e dei servizi, nel potenziamento del settore idrico, nella intensificazione dei trasporti, nella diffusione della ricerca e nello sviluppo delle telecomunicazioni. Per il finanziamento delle iniziative rientranti in tali settori è stato previsto un ammontare di risorse comunitarie pari a circa il 34 per cento.

A livello territoriale le regioni Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna hanno la possibilità di utilizzare il 31 per cento delle risorse con programmi operativi per lo sviluppo locale.

Le restanti risorse, pari al 25 per cento delle risorse comunitarie, sono state assegnate al finanziamento degli interventi inclusi negli altri obiettivi con importi che variano da un minimo del 2 per cento per l'obiettivo 4 relativo all'adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali al massimo del 7,5 per cento per l'obiettivo 2 per la riconversione delle regioni in declino industriale.

6.2. Le misure per accelerare l'utilizzo dei Fondi strutturali

Il ritardo accumulato nella esecuzione degli interventi cofinanziati nel passato, la consistenza delle risorse del programma 1994-99 comportante un volume elevato di risorse comunitarie, la persistenza della fragilità delle strutture amministrative centrali e periferiche hanno negli ultimi tempi accentuato l'analisi e le proposte sui rimedi opportuni per far fronte all'utilizzo delle risorse comunitarie.

Ad un organismo, quale l'Osservatorio delle politiche Regionali, preposto alla valutazione complessiva degli interventi a favore delle aree depresse previsto dal D.Lg. 96/93 è subentrata la Cabina di regia nazionale intesa quale centro di riferimento degli interventi cofinanziati di fondi comunitari in collegamento con analoghe unità operanti a livello regionale. Il nuovo organismo avente principalmente lo scopo di sollecitare le Amministrazioni al miglior e completo utilizzo dei fondi comunitari non ha potuto esercitare pienamente la delicata e difficile funzione di coordinamento delle attività delle Amministrazioni centrali e periferiche sia perché, in assenza di concreti poteri di indirizzo, è andato affievolendosi il necessario riconoscimento della funzione, sia perché la struttura organizzativa è apparsa piuttosto debole rispetto ai compiti assegnati. La specificazione della natura e del ruolo di tale organismo sarà effettuata nell'ambito dei decreti legislativi da emanarsi in applicazione dei principi e dei criteri stabiliti dal provvedimento n. 59 del 1997 sull'accorpamento del Ministero del Bilancio e del Tesoro.

Le Amministrazioni investite dal processo di cambiamento hanno dovuto attrezzarsi con i mezzi a disposizione per far fronte alle incombenze dei procedimenti previsti per la realizzazione degli interventi. Sono stati istituiti Uffici che totalmente o parzialmente si occupano della materia comunitaria e che, pur nelle condizioni critiche in cui versano, sono riuscite ad elevare il livello di attivazione degli strumenti comunitari. La ottimizzazione delle strutture amministrative e la valorizzazione delle risorse umane appaiono gli elementi su cui è possibile puntare per raggiungere gli obiettivi comunitari.

Nel contesto dell'attività delle Amministrazioni particolare attenzione è stata data alla semplificazione delle procedure con la predisposizione di norme intese a disciplinare, in applicazione delle direttive comunitarie, forme di valutazione dei progetti e di erogazione delle risorse finanziarie nazionali, con la fissazione nelle deliberazioni del CIPE delle modalità degli interventi rispondenti ai criteri di semplificazione, con gli stessi procedimenti interni delle Amministrazioni. L'insieme delle misure adottate ha contribuito a mutare il quadro delle procedure anche se i risultati di tali cambiamenti non possono considerarsi del tutto soddisfacenti. Tuttavia, i provvedimenti in materia di riforma della Pubblica Amministrazione e, in particolare, le disposizioni contenute nell'art.1 bis della legge n. 644 del 1996, che affida al Governo il compito di disciplinare con apposito regolamento le procedure e i tempi di utilizzazione delle risorse comunitarie, potranno ancora migliorare i percorsi amministrativi.

La condizione di fragilità delle strutture amministrative in ordine agli adempimenti richiesti dalla incentivazione comunitaria dei programmi ha imposto in misura crescente il ricorso da parte delle Amministrazioni a strutture esterne per l'esercizio di funzione di assistenza tecnica, restando alle stesse lo svolgimento delle funzioni inerenti alla procedibilità dell'iter amministrativo. Indipendentemente dalla scelta di affidare a terzi funzioni di natura tecnica, importante appare il controllo che le Amministrazioni sapranno svolgere in merito ai risultati delle valutazioni esterne e alla rispondenza degli interventi alle politiche settoriali e territoriali.

La mobilitazione delle risorse pubbliche nazionali, concorrenti alla copertura del fabbisogno finanziario dei programmi, rappresenta una delle fasi più importanti nel procedimento degli interventi. L'elevato ammontare delle risorse comunitarie implica infatti che una quota non meno rilevante di risorse nazionali debba essere reperita per il finanziamento degli interventi.

Fino al 31 dicembre 1996 sono state reperite risorse pubbliche, per circa 15000 miliardi, sia negli stanziamenti delle diverse leggi di spesa a favore delle aree depresse sia nelle disponibilità del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie operante presso il Ministero del Tesoro. Tale ammontare costituisce una rilevante quota del contributo nazionale previsto per il cofinanziamento da erogare secondo l'andamento degli interventi.

Per consentire alle Amministrazioni la disponibilità dei mezzi finanziari necessari per attivare il cofinanziamento comunitario è stata inoltre disposta, in

analogia con quanto previsto da altre procedure, l'anticipazione delle somme da parte del Fondo di rotazione previa garanzia fidejussoria prestata dai beneficiari a favore delle Amministrazioni. In tal modo l'accelerazione dei flussi finanziari ai beneficiari rende possibile una maggiore puntualità nel rispetto dei tempi di esecuzione dei programmi.

Una più penetrante applicazione del principio della programmazione è data dalla previsione normativa n. 662 del 1996 in base alla quale la mancata assunzione di impegni contabili al 31.12 1996 e un livello dei pagamenti al 31.12. 97 inferiore al 20 per cento costituiscono elementi sufficienti per la riprogrammazione delle risorse.

6.3. Lo stato di attuazione dei programmi relativi al periodo 1994-1999

L'avvio degli interventi cofinanziabili con le risorse comunitarie previste dal programma 1994-99 è stato piuttosto lento dovendo le Amministrazioni centrali e periferiche gestire la fase conclusiva della precedente programmazione, impegnarsi nella presentazione di documenti programmatici e piani operativi di ampio respiro in relazione alla disponibilità di Fondi strutturali, far fronte alla situazione con mezzi e procedure non adeguati ai nuovi compiti.

Alla fine del 1994 la Commissione Europea ha iniziato ad approvare i programmi operativi previsti dal Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni

dell'obiettivo 1, dai Documenti unici di Programmi per gli obiettivi 2 e 5b e dai documenti programmatici per gli altri obiettivi 3, 4 e 5a. Alla data del 20 dicembre 1996 risultavano approvati dalla Commissione interventi per circa il 92 per cento delle risorse programmate.

L'andamento finanziario degli interventi segnala, al 30.9.96, impegni contabili pari al 20,4 per cento e pagamenti pari al 9,4 per cento del complesso delle risorse programmate. Relativamente ai singoli obiettivi, il livello minimo di spesa viene registrato dall'obiettivo 5b e quello più elevato dall'obiettivo 3 con variazioni di 18 e 15 punti percentuali rispettivamente negli impegni e nei pagamenti.

L'andamento finanziario degli interventi rientranti nell'obiettivo 1, al quale sono state assegnate risorse pari al 75 per cento, indica per gli impegni un avanzamento corrispondente al 21,9 per cento e per i pagamenti un tasso di realizzazione pari al 10,5 per cento. Stime più recenti segnalano che nell'ultimo trimestre la spesa ha avuto una forte accelerazione tanto da portare l'avanzamento al 34,5 e al 14,3 per le due fasi di spesa.

7. LE RISORSE FINANZIARIE

Il volume dei mezzi finanziari destinati agli interventi nelle aree depresse è costituito principalmente dalla consistenza delle risorse del Fondo di cui all'art. 19 del decreto legislativo n. 96 del 1993, dal livello delle risorse comunitarie stabilite per il cofinanziamento delle iniziative rientranti nel ciclo programmatico 1994-99 e, in via generale, dagli stanziamenti di bilancio per la realizzazione di politiche settoriali aventi riflessi sul territorio delle aree depresse.

Il Fondo, istituito presso il Ministero del tesoro, è alimentato dalle somme relative agli stanziamenti di bilancio connessi all'intervento straordinario nel Mezzogiorno per un valore pari a 57.179 miliardi e dalle risorse ottenibili dai mutui previsti per il finanziamento dei nuovi interventi nelle aree depresse per un valore di 40.000 miliardi.

L'insieme di tali risorse, ammontante complessivamente a 97.179 miliardi, viene gestito dal CIPE il quale ripartisce, eccezion fatta per alcune riserve di finanziamento stabilite espressamente in via legislativa, le risorse finanziarie secondo finalità e criteri coerenti con lo sviluppo delle aree depresse volti da un lato a modulare le risorse finanziarie in relazione alla esecuzione degli impegni da parte delle Amministrazioni, dall'altro a rilanciare gli investimenti nel settore produttivo ed in quello infrastrutturale.

L'altro canale importante ai fini della disponibilità di mezzi finanziari utilizzabili per gli interventi nelle aree depresse è costituito dalle risorse comunitarie previste per il cofinanziamento dei programmi nazionali e regionali da

realizzare nel periodo 1994-99. Si tratta di un elevato volume di risorse, stimabili a circa 42.000 miliardi di lire, che dovrebbe contribuire alla copertura finanziaria degli investimenti realizzabile nel periodo della programmazione comunitaria.

7.1. Quadro programmatico per gli impegni pregressi

L'elevato volume delle risorse finanziarie trasferite al Fondo, pari a 57.179 miliardi, ha richiesto la previsione di un quadro programmatico inteso a delineare la situazione prospettica degli interventi in essere e la ripartizione nel tempo dei mezzi finanziari necessari alle Amministrazioni per portare a termine gli impegni assunti

L'assegnazione delle risorse secondo uno sviluppo normale degli interventi basato sulla semplice proiezione della situazione iniziale, senza tener conto degli elementi che possono influenzarne l'andamento, comporterebbe una distribuzione delle risorse tra le principali categorie di interventi riassumibile nei seguenti termini:

	(mld)
Sostegno alle attività produttive	26.687
Opere pubbliche	22.718
Sostegno alle attività di ricerca	3.007
Conferimento ad Enti e partecipazioni	1.087
Altre spese	3.680
	57.179

La quota prevalente delle risorse, pari al 46 per cento, spetterebbe alla copertura finanziaria delle agevolazioni riconosciute prima dell'avvio del nuovo sistema incentivante, mentre una quota per il 40 per cento servirebbe per il finanziamento delle opere pubbliche. La restante quota del 14 per cento sarebbe assegnata al finanziamento degli interventi in materia di ricerca, per il rimborso di alcuni debiti previdenziali e alla copertura di costi di struttura e di funzionamento relativi, in particolare, ad organismi aventi funzioni ausiliarie all'intervento delle Amministrazioni.

Quanto ai tempi previsti per la chiusura delle operazioni le stime indicano nel quinquennio 1994-98 il periodo necessario per condurre a termine la fase di completamento degli interventi con la previsione di flussi annuali di risorse pari mediamente a 9.200 miliardi nei primi tre anni e a 14.700 miliardi negli ultimi due anni del quinquennio. Tale andamento, strettamente correlato alla dinamica degli stanziamenti annuali stabiliti dalla legge finanziaria per gli anni 1995 e 1996, deriverebbe dalle esigenze di distribuzione nel tempo degli oneri a carico dello Stato e insieme all'adozione di criteri prudenziali atti a verificare la reale consistenza degli impegni finanziari e la reattività delle Amministrazioni alle obbligazioni assunte.

Allo stato attuale è da riconoscere che l'andamento prospettico per gli anni 1997 e 1998 previsto dalla legge finanziaria per il 1997 ha imposto un ridimensionamento, rispetto ai valori sopra indicati, dei flussi annuali di modo che, restando invariato il livello delle risorse da assegnare, i tempi per l'assolvimento degli impegni tenderanno a protrarsi oltre il 1998.

7.2. Assegnazione annuale delle risorse

La ripartizione annuale delle risorse ha finora seguito le indicazioni del quadro programmatico con un andamento che passa da 8379 miliardi nel 1994 a 9935 miliardi nel 1995 e 9481 miliardi nel 1996 e a 3630 miliardi nel corso del 1997. Complessivamente sono state assegnate dal CIPE risorse per 31.425 miliardi di lire, pari al 55% delle risorse del Fondo, attribuibili agli impegni pregressi.

Le ragioni di cautela poste in evidenza nella formulazione dell'andamento annuale delle risorse nel quadro programmatico hanno nel triennio condotto alla applicazione di una serie di misure, quali l'accantonamento di quote di risorse, l'assegnazione parziale in corso d'anno, il controllo e le verifiche sugli interventi, tendenti a commisurare l'entità delle risorse alle effettive esigenze di finanziamento delle Amministrazioni.

La distribuzione delle risorse ha seguito, in modo lineare, l'andamento prospettato nelle previsioni programmatiche ponendo in primo piano le esigenze di copertura finanziaria degli impegni assunti in materia di sostegno alle attività produttive, con un importo di 14.587 miliardi, e quelle delle opere pubbliche per un importo di 12.319 miliardi. Le risorse attribuite a tali interventi hanno complessivamente assorbito circa l'85 per cento delle risorse lasciando la restante quota al finanziamento della ricerca, degli organismi societari e dei costi di funzionamento.

Allo stato attuale è da chiedersi se, alla luce dei finanziamenti delle attività nel triennio 1994-96, il livello delle risorse affluite al Fondo sia sufficiente a coprire il fabbisogno finanziario degli interventi pregressi. L'impostazione prudentiale data alle proiezioni delle risorse nel quinquennio e il vincolo stringente di bilancio dei primi anni hanno certamente limitato le assegnazioni e ancor più ristretto l'erogazione delle risorse finanziarie ai soggetti beneficiari rendendo tuttavia evidenti potenziali margini di sviluppo della spesa tali da far ritenere che, senza l'apporto delle risorse ricavabili dall'accensione dei mutui o di correttivi nella dinamica delle spese, i mezzi finanziari del Fondo non saranno probabilmente sufficienti a soddisfare gli impegni assunti.

Tale considerazione poggia sul fatto che la adeguatezza delle disponibilità di bilancio agli impegni contabili e programmatici è andata via via attenuandosi a causa sia della sopravvenienza di alcuni oneri latenti, quali la risoluzione del contenzioso, gli interessi per ritardato pagamento, l'accoglimento delle domande in istruttoria, l'incremento delle spese di alcuni interventi, sia della possibilità di utilizzare le disponibilità del Fondo per il finanziamento di costi di funzionamento delle strutture amministrative e degli organi collaterali. L'inserimento di tali elementi nel quadro finanziario comporterebbe un aumento delle risorse necessarie per il finanziare tanto gli impegni pregressi quanto le iniziative di accompagnamento dell'intervento ordinario, la cui entità potrebbe essere ridotta o annullata dal livello dei risparmi conseguibili sul piano delle economie e delle revoche.

7.3. Finanziamento dei nuovi interventi

Alla copertura finanziaria dei nuovi interventi nelle aree depresse provvedono le risorse ottenibili dai mutui che il Ministero del Tesoro contrae con gli organismi finanziari secondo le modalità indicate dalle disposizioni di legge.

Il ricorso ai mutui per la provvista di mezzi finanziari, introdotto dalla legge n.488 del 1992 per sostenere lo sviluppo di progetti strategici funzionali agli investimenti nel Mezzogiorno, ha assunto negli ultimi anni la natura di fonte esclusiva di finanziamento dell'intervento pubblico nelle aree depresse inserendosi in un procedimento che, partendo dalla autorizzazione alla contrazione dei mutui, investe l'attività ricognitiva delle Amministrazioni, l'azione di coordinamento del CIPE, i tempi e i modi della raccolta dei mezzi finanziari assegnati dal CIPE agli interventi.

Il volume delle risorse, determinato sulla base dell'entità e della durata del costo di ammortamento del mutuo, ammonta attualmente a 40.000 miliardi. Esso è costituito dalla raccolta di mezzi finanziari per 10.000 miliardi previsto dalla legge n.488 del 1992, di 3.000 e 5.000 miliardi previsti rispettivamente dalle leggi n. 85 e n. 341 del 1995, di 12.000 miliardi dalla legge n. 641 del 1996 e di 12000 miliardi dalla legge n. 135 del 1997.

La disponibilità di risorse derivante dall'accensione dei mutui ha consentito al CIPE di ripartire le somme tra gli interventi aventi la capacità di promuovere una sostenuta azione di sostegno delle attività produttive e delle infrastrutture. Alla data del 31 agosto 1997 risultavano ripartite dal CIPE,