

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, Baronia, 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 • Castellana - 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 disposizioni 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