

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Il Fondo di rotazione per le politiche comunitarie.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

obiettivo 1 per le regioni in ritardo di sviluppo;

obiettivo 2 per interventi socio-economici;

obiettivo 3 per interventi di adeguamento delle risorse umane.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. CONCLUSIONI.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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