

dei patti territoriali, dei contratti d'area, degli accordi e dei contratti di programma.

Gli incontri con i soggetti che gestiscono i patti approvati negli anni 1996 e 1997 è stato di grande interesse per il Comitato, in quanto ha messo in evidenza luci ed ombre di particolari situazioni locali che confermano la presenza nel Mezzogiorno di realtà economiche e sociali differenziate. Complessivamente tuttavia, se da un lato è emersa la positività di queste realtà locali — il loro dinamismo, l'attivazione delle risorse presenti nel tessuto locale, la capacità di instaurare un discorso con le autorità dell'Amministrazione centrale — dall'altro sono state evidenziate sia le difficoltà di carattere procedurale e finanziario che incontrano i gestori dei patti, sia l'opportunità di inquadrare i patti, ma anche i contratti d'area e le intese di programma, in una logica progettuale e programmatica più ampia: in altri termini, il rilancio del Mezzogiorno dovrebbe sì poggiare anche su iniziative « dal basso », ma queste, lungi dall'enfasi, forse eccessiva, di cui sono state caricate e opportunamente ridimensionate alla loro effettiva capacità di incidenza, dovrebbero essere riconducibili ad un disegno più generale e ad una strategia di politica economica e industriale a livello nazionale ed europeo.

Si è inoltre, nella generalità dei casi, avvertita la sostanziale inadeguatezza di questi strumenti sia in ordine alla inconsistenza delle nuove unità occupazionali previste a regime, ammesso che avessero funzionato, rispetto alle dimensioni del fenomeno dei senza lavoro, sia soprattutto, in ordine alle vere ragioni che ne giustificassero l'iniziativa. In altri termini i patti e i contratti d'area sono stati interpretati come ulteriori strumenti di incentivazione, da considerare in alcuni casi sostitutivi della legge n. 488 del 1992 o di altri interventi, cui ricorrere o meno solo in ordine alla maggiore o minore presunta, velocità di erogazione contributiva. In nessun caso, oltre agli ingiustificati ritardi e incredibili disattese, si è comunque realizzata una idea di cosiddetta « iniziativa dal basso » che avesse alla base « un'anima » e cioè una idea progettuale forte, capace davvero di caratterizzare in termini di svolta verso un futuro di sviluppo un'area marginale, con una serie di iniziative imprenditoriali coordinate e modulate in tale direzione. Si è finora, piuttosto, stati in presenza di patti e contratti frutto della somma di idee imprenditoriali presentate in ordine sparso e senza alcun collegamento funzionale tra loro.

Ci si augura che la ristrutturazione del Ministero del tesoro e del bilancio, con l'istituzione del nuovo Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, che ha elaborato nuove procedure per la approvazione dei patti territoriali possa contribuire a ridurne in futuro i tempi di approvazione.

Certamente l'esigenza che ci si pone è di valutare strategicamente se le ipotesi di intervento nelle politiche di riequilibrio attraverso gli istituti della programmazione negoziata, al di là dei tempi di attuazione, che finora comunque hanno costituito un limite insuperabile, mantengano o meno una loro sostenibilità.

Particolare interesse hanno costituito le audizioni dei responsabili di alcuni Enti e società di promozione operanti nel Mezzogiorno (ITAINVEST, IPI, ENISUD, SPI, RIBS, INSUD e I.G.) che hanno

evidenziato una sostanziale sovrapposizione operativa, accompagnata ad una specializzazione di natura settoriale, di cui non si avverte peraltro una particolare esigenza.

In particolare sono apparse evidenti le sovrapposizioni operative circa le funzioni più propriamente finalizzate alle attività di promozione e sviluppo di iniziative imprenditoriali, nonché la partecipazione al capitale di rischio.

È inoltre emersa, anche dall'audizione del rappresentante dell'Agenzia per il Galles, l'inesistenza in Italia di uno strumento operativo per l'attrazione ed il coordinamento di capitali dall'estero, unanimemente ritenuti strategici per la costruzione, nel tempo, di un sistema produttivo diffuso e capace di produrre, insieme all'aumento delle occasioni di lavoro, anche l'auspicato riequilibrio con il resto del Paese e con l'Unione Europea.

Una struttura capace di promuovere l'interesse degli investitori attraverso un'idonea linea di conoscenza delle opportunità e, contemporaneamente, offerta di aree attrezzate, fornendo tutti i servizi di assistenza e consulenza, soprattutto in funzione di alleggerimento delle lentezze burocratiche.

Si è quindi fatta strada la convinzione che, probabilmente, la politica degli incentivi di per sé è insufficiente a determinare l'auspicato salto di qualità in ordine alla crescita di un interesse ad investire nelle aree marginali, malgrado il buon livello raggiunto dalla legislazione in tale settore, mentre appare sempre più impellente trovare il modo per frenare l'emorragia di investimenti italiani che vanno all'estero e realizzano quella delocalizzazione produttiva che, altrove, contribuisce a creare condizioni di sviluppo e di crescita sociale.

Tra le strategie concepite per frenare l'emorragia di capitali italiani che con sempre maggiore intensità scelgono la via degli investimenti all'estero e, contemporaneamente, attrarre nuovi investimenti di provenienza estera, è stata di recente avviata la nuova Società denominata « Sviluppo Italia ». La struttura, concepita quale sintesi derivante dal riordino degli Enti di promozione in essa confluiti, ha come obiettivo principale l'elaborazione di strategie finalizzate a concretizzare anche nel nostro Paese, esperienze nel campo dell'attrazione dei capitali che hanno dato positivi risultati in alcuni Paesi UE sotto questo profilo più avanzati. Rimangono però allo stato ancora forti talune perplessità circa la effettiva capacità di tale struttura di realizzare l'oggetto della propria attività, per carenza del prodotto offerto. In altre parole, emergono perplessità su « Sviluppo Italia », ma sarebbero ugualmente forti in presenza di qualsiasi altro strumento di intervento, di poter vendere l'Italia all'estero, come luogo ideale, o semplicemente idoneo, in cui effettuare investimenti, attesa l'inesistenza di oggettive condizioni di convenienza che rendano complessivamente appetibile tale ipotesi. Senza cioè una radicale riforma delle condizioni di operatività del sistema economico nazionale, restano forti dubbi che si possa invertire la tendenza in ordine agli investimenti, con il semplice avvio di strumenti operativi del tipo di « Sviluppo Italia ».

Nel corso delle audizioni è emerso come tra i fattori che rallentano il flusso degli investimenti è senz'altro la mancanza di un idoneo « parco progetti ». Su questa tematica il Comitato ha aperto uno

specifico fronte di indagine il cui obiettivo è stata l'analisi circa il corretto utilizzo di uno strumento a ciò finalizzato, il Fondo per la progettualità di cui alla legge 28 dicembre 1995, n. 549, finora rimasto incredibilmente sottoutilizzato.

Pur potendo il Fondo teoricamente rappresentare uno strumento valido a stimolare la capacità progettuale degli enti territoriali, che mette a loro disposizione risorse finanziarie, immediatamente utilizzabili ed a condizioni vantaggiose, si è tuttavia verificato un allungamento dei tempi di progettazione connesso alla documentazione richiesta, con particolare riferimento alla delibera dell'organo competente di assunzione dell'anticipazione della spesa relativa al costo del progetto. In tal senso ha dato una risposta l'articolo 4 del collegato ordinamentale alla manovra finanziaria sugli investimenti e l'occupazione che, pur con uno stanziamento iniziale sottodimensionato rispetto alla portata strategica dell'istituto, ha, purtuttavia, introdotto la contribuzione a fondo perduto a favore degli Enti locali che utilizzeranno il fondo rotativo per la progettualità per la predisposizione della progettazione preliminare delle opere pubbliche.

Un filone dell'indagine conoscitiva ha riguardato le politiche di coesione dell'Unione Europea ed in particolare le politiche dirette al recupero dei divari territoriali: esse rappresentano un'occasione irrinunciabile per il Mezzogiorno, così come per gli altri Paesi europei che hanno al loro interno aree svantaggiate.

Certamente l'Italia, a differenza di altri Paesi europei, ha incontrato in passato difficoltà nell'utilizzo dei fondi strutturali comunitari, che hanno portato, in più di un'occasione, vicino al rischio di una revoca di queste preziose risorse in quanto non impegnate o non spese nei tempi previsti.

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, in parte recuperato tra la fine del 1997 e 1998, attraverso soprattutto una serie di riprogrammazioni delle risorse e trasferimenti dell'originaria previsione di spesa, risultata carente o in ritardo di progettazione, sui cosiddetti « progetti di sponda » e cioè opere già avviate e in avanzata realizzazione, scollegate da una virtuosa programmazione e, purtuttavia, utili ad evitare lo storno dei finanziamenti U.E.

Ancora una volta la mancanza di un parco progetti adeguato ha costretto a spostare le risorse sui citati « progetti sponda », sulla cui qualità e rispondenza ad obiettivi qualificanti di sviluppo delle realtà socio-economiche sono state avanzate da più parti riserve.

È evidente che per il futuro, non può più consentirsi una gestione occasionale ed episodica della progettazione ed occorre quindi da subito definire ogni iniziativa finalizzata, come avviene nella gran parte dei Paesi U.E., alla realizzazione di un « Parco progetti » che consenta il certo utilizzo delle risorse per investimenti, sia comunitarie che nazionali, in un quadro finalizzato alla riduzione del forte *gap* infrastrutturale del nostro Paese, specialmente delle aree depresse.

In questa ottica appare importante il processo di concertazione tra amministrazioni centrali e regionali e con le parti sociali, avviato con

la delibera CIPE del dicembre 1998, in vista della presentazione alla Commissione europea, entro il luglio 1999, dei documenti programmatici relativi ai vari obiettivi per la nuova fase di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006.

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 ridurre i principali fattori di squilibrio, specialmente di carattere infrastrutturale, che ne minano la capacità di corretta competizione europea.

Premesso che sono tuttora in corso i negoziati e non si dispone quindi di informazioni definitive, le risorse dei fondi dovrebbero essere destinate a tre obiettivi rispetto ai sei attuali. 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 la ricchezza nazionale, 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 altri parametri finora utilizzati per definire un'area in ritardo di sviluppo, e cioè il prodotto *pro capite* e il tasso di disoccupazione locale.

Come ha avuto modo di dichiarare in occasione del parere (espresso nella seduta dell'11 marzo 1999) sulla Relazione semestrale relativa alla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario, la Commissione Bilancio concorda con questa posizione, riba-

dendo 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. »

Occorre inoltre che, nel corso delle trattative, il Governo italiano riesca ad ottenere « un'uscita graduale » (fino al 2006), dal sistema degli incentivi comunitari, per le regioni che fuoriescono dall'obiettivo 1, senza peraltro essere incluse nel nuovo obiettivo 2, per consentire loro di non perdere il livello di sviluppo raggiunto negli anni più recenti.

In ogni caso la politica regionale europea dovrà coordinarsi, e al tempo stesso lasciare spazi adeguati, con le politiche nazionali di aiuto alle imprese. In altri termini, deve essere garantita 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.

Come sottolineato più volte nel corso delle audizioni, il lavoro e l'occupazione rappresentano il principale obiettivo dell'azione del Governo e del Parlamento. A tal fine sono indispensabili politiche specifiche per il lavoro, ma anche scelte di politica economica generale e politiche di sviluppo. Anche se da più parti si sostiene 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.

Una questione centrale è la formazione: sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord questo elemento sarà di importanza strategica per giungere ad un soddisfacente grado di sviluppo ed occupazione. 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.

Al tempo stesso occorre aver presente che per ottenere risultati occorre puntare non su un singolo fattore, ma agire contestualmente su tutti gli elementi rilevanti e quindi, oltre che sulla formazione e sulla produttività, anche su una riduzione strutturale del costo del lavoro e su un alleggerimento della pressione fiscale su famiglie imprese.

L'esigenza di rimuovere le ineguaglianze in termini di carico fiscale e di produttività rispetto agli altri paesi industrializzati, non vuol dire ovviamente cercare di fare concorrenza ai c.d. paesi emergenti, i cui costi di produzione per le particolari condizioni storiche, politiche e produttive, specie in ordine alla manodopera, sono bassissimi e altrettanto improponibili appaiono le conseguenti condizioni di assoluta precarietà cui versano gran parte dei prestatori d'opera.

La via della competitività quindi che l'Italia deve necessariamente trovare, passa per quelle azioni e decisioni di ordine politico e legislativo finalizzate all'abbattimento delle diseconomie e di tutti i fattori che rendono il nostro sistema più rigido e, quindi, meno appetibile sul piano degli investimenti e della produttività rispetto ai

Paesi concorrenti che sono anche quelli economicamente e socialmente più avanzati. In tal senso, oltre a livelli di imposizione fiscale formale e contributiva più bassi o, perlomeno, allineati a quelli praticati nei sistemi — Paese concorrenti, un elemento fondamentale è quello legato alla produttività e flessibilità del lavoro, che in Italia è da più parti ritenuto caratterizzato da eccessi di rigidità che rendono difficile, se non impossibile, ipotizzare politiche espansive. Anche sul terreno della semplificazione amministrativa si avverte l'esigenza di una svolta che oggi appare ancora incerta, più che sulla base della volontà, su quella certamente più importante della effettiva ricaduta circa le riforme finora avviate, mentre rimane ancora del tutto irrisolto il nodo dell'offerta di aree attrezzate, idonee in tempi brevi a consentire la localizzazione di strutture ricettive. Quest'ultimo fattore, insieme certamente ad altre condizioni, è stato ed è determinante nella esperienza di alcuni Paesi Europei, a segnare l'elemento di svolta effettiva circa le politiche di sviluppo, mentre continua a rappresentare nel nostro Paese, una delle più insormontabili questioni che impediscono l'avvio di efficaci politiche di *marketing* territoriale, capaci di mettere in competizione e, quindi, in condizioni di reale potenzialità di sviluppo, aree e territori vocati a proporsi, all'interno e all'estero, come luoghi idonei ad accogliere nuove attività produttive, fornendo tutti gli annessi servizi. Così come non si può prescindere ovviamente da una politica di forte valorizzazione delle risorse umane, della ricerca, innovazione e formazione, sia professionale, che scolastica e universitaria di elevato livello, che comporta, quindi, l'impiego di adeguate risorse, nonché l'assicurazione di adeguati livelli di sicurezza pubblica. In altre parole, l'avvio di una politica di abbattimento delle diseconomie, e di rilancio economico e produttivo per le aree depresse, comporta una serie articolata e organica di interventi su scala nazionale, da coniugare con una doverosa riqualificazione della spesa pubblica, sovvenzioni mirate e la realizzazione di adeguate infrastrutture. La ripresa significativa del lavoro e dell'occupazione non è quindi una meta raggiungibile con le sole cosiddette politiche attive del lavoro, o la semplice espansione della spesa pubblica, peraltro limitata dagli obblighi derivanti dal Patto di stabilità. L'Europa monetaria, cui tanto ha contribuito il nostro Paese e, in modo ancora più marcato, proprio le aree depresse, quantomeno in termini di riduzione degli aiuti e delle tradizionali politiche di sostegno economico e sociale, deve essere al più presto affiancata da una Europa dello sviluppo, a patto che si comprenda fino in fondo che lo sviluppo non è un obiettivo raggiungibile in termini matematici, come è stato per le politiche di risanamento e convergenza ai Parametri di Maastricht, ma, piuttosto una armoniosa condizione di equilibrio tra i fattori della produzione che non deve solo essere raggiunto, ma soprattutto mantenuto ed evoluto nel tempo. Solo questa maturazione di convinzioni potrà garantire uno sviluppo duraturo e stabile, l'assorbimento progressivo degli elevati livelli di disoccupazione e, in ultima analisi, la possibilità di concepire una integrazione economica nell'Unione monetaria europea, che è l'unico vero obiettivo che potrà garantire all'Italia la conservazione e l'ulteriore rafforzamento del ruolo di quinta potenza economica del pianeta.

APPENDICE-La documentazione predisposta dal Servizio Studi.

Si ricorda che, quale supporto documentale all'indagine conoscitiva, sono disponibili i seguenti dossier predisposti dal Servizio Studi della Camera dei deputati (serie Documentazione e ricerche):

Le politiche per lo sviluppo territoriale: una mappa degli incentivi (n. 14 - aprile 1998, serie Osservatorio sulla legislazione, politiche di settore);

Le aree depresse del territorio nazionale e le aree con rilevante squilibrio locale tra domanda e offerta di lavoro - Elenco delle aree (n. 109 - settembre 1998);

Riordino degli enti di promozione delle aree depresse (n. 81 e 81/1 - febbraio 1998);

Imprenditorialità giovanile e prestito d'onore (n. 86 - aprile 1998);

Le agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse: la legge n. 488/1992 (n. 97 - giugno 1998);

Le agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse: gli incentivi automatici (n. 99 - giugno 1998);

Agevolazioni per nuove assunzioni (Credito di imposta), Art. 4, commi 1-12, legge n. 449/1997 (n. 114 - ottobre 1998).

I patti territoriali (n. 94 - giugno 1998 e n. 129 - aprile 1999);

I contratti d'area (n. 98 - giugno 1998);

I contratti di programma (n. 106 - luglio 1998);

Gli strumenti della programmazione negoziata (n. 102 - luglio 1998);

Il Fondo per le aree depresse: gestione 1996 e assegnazioni 1997 (n. 92 - giugno 1998);

Il Fondo per le aree depresse: gestione 1997 e assegnazioni 1998 (n. 107 - settembre 1998);

Le risorse per le aree depresse 1994-2001 (n. 103 - luglio 1998);

La spesa per le aree depresse nel disegno di legge di bilancio 1999 - A.C. 5188;

La spesa per le aree depresse nella manovra di bilancio 1999-2001 - A.C. 5188-bis e A.C. 5266 (n. 113 - ottobre 1998).

Si ricordano inoltre:

il dossier provvedimento per l'esame del disegno di legge A.C. 4960 relativo alla «Attivazione delle risorse preordinate dalla legge finanziaria per l'anno 1998 al fine di realizzare interventi nelle aree depresse. Istituzione di un Fondo rotativo per il finanziamento dei

programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse », divenuto la legge 30 giugno 1998, n. 208 (n. 794 del giugno 1998);

il dossier provvedimento per l'esame del decreto legislativo 9 gennaio 1999, n. 1, sul Riordino degli enti e delle società di promozione. Istituzione della società Sviluppo Italia » (n. 950 del novembre 1998, sul testo dello schema di decreto legislativo, e n. 950/1 del marzo 1999 sul testo definitivo).

¹ Per maggiori approfondimenti, confronta documentazione depositata presso la Commissione Bilancio in occasione dell'audizione del 17 febbraio 1998 del Capo della direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese del Ministero dell'Industria.

² La Welsh Development Agency, istituita nel 1975, è un ente parastatale, dipende direttamente dal Segretario di Stato per il Galles, il quale è membro del Gabinetto dei Ministri. Attualmente il budget è di 130 milioni di sterline l'anno; circa 450 persone lavorano nell'Agenzia, di cui il dieci per cento all'estero.

³ La Cassa, peraltro, in presenza di eventi eccezionali ha provveduto a riconsiderare tale limite: recentemente, infatti, al fine di agevolare la ricostruzione delle zone ricadenti nelle aree di crisi sismica del settembre 1997, ha deciso di prescindere dal rispetto del limite di un miliardo per le richieste presentate dagli enti terremotati, individuati nelle ordinanze del Dipartimento della Protezione civile.

⁴ Confronta audizione del Direttore generale della Cassa Depositi e Prestiti, Professoressa M.T. Salvemini.

⁵ Alla data del 30 giugno 1998 sono state concesse n. 247 anticipazioni per un importo complessivo di lire 111,8 miliardi pari al 22,62% dell'importo totale concedibile, di cui:

aree depresse: n. 173 domande, per 66 miliardi (pari al 58,9%);

aree non depresse: n. 74 domande, per 46 miliardi (pari al 41,1%).

Alla stessa data sono stati erogati 25 miliardi pari al 22 dell'importo concesso di cui:

aree depresse: 18,6 miliardi (pari al 73,6%);

aree non depresse: 6,7 miliardi (pari al 26,4%).

⁶ Confronta audizione del direttore della Cassa DDPP e l'audizione del Sottosegretario al Tesoro e del Direttore del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero del Tesoro.

⁷ La procedura da attivare per accedere al Fondo richiede la presentazione dei seguenti documenti: il programma delle opere pubbliche da realizzare, la relazione tecnica con l'indicazione del costo presunto dell'opera e della prevista copertura finanziaria, la delibera di assunzione dell'anticipazione adottata dall'organo competente, una dichiarazione dell'ente richiedente necessaria, in particolare, ad individuare la natura giuridica dell'ente medesimo e l'eventuale sua appartenenza ad una delle aree depresse del territorio nazionale.

⁸ In attuazione di tali disposizioni sono stati aperti presso la tesoreria due conti correnti infruttiferi per il finanziamento comunitario e il finanziamento nazionale (rispettivamente, il c/c 975/23211 e il c/c 777/23209).

L'articolo 56 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria per il 1994) ha inoltre autorizzato il Fondo di rotazione ad aprire, presso la Banca d'Italia, un conto corrente infruttifero in ECU finalizzato ad assicurare il trasferimento agli aventi diritto delle somme in ECU versate dalle Istituzioni comunitarie, ed alla gestione degli eventuali importi da riattribuire, sempre in ECU, all'Unione europea. Le modalità di funzionamento del conto e le relative tipologie di intervento sono definite con decreti del Ministero del tesoro. Le somme versate su tale conto di cui siano destinatarie le regioni e le province autonome affluiscono su conti correnti infruttiferi, intestati agli enti territoriali medesimi, aperti presso le filiali della Banca d'Italia.

⁹ Ai sensi dell'articolo 23 del regolamento CEE n. 2082/93, vi è l'obbligo per gli Stati membri di adottare le misure necessarie per recuperare i fondi persi a causa di un abuso o di una negligenza. Tranne nel caso in cui possano provare che quanto avvenuto non sia loro imputabile, gli Stati sono sussidiariamente responsabili per il rimborso delle somme indebitamente versate. Contro tale rischio, è previsto che lo Stato membro possa ricorrere, previo accordo con la Commissione CE, a una garanzia bancaria o ad altra forma di assicurazione. In adempimento al suddetto obbligo il Fondo di rotazione

provvede attualmente a richiedere ai destinatari delle provvidenze comunitarie il rilascio di apposita garanzia fidejussoria.

Le somme da restituire alla Comunità sono corrisposte in lire italiane e convertite in ECU al tasso vigente al momento della corresponsione. In base all'articolo 59, comma 1, della legge n. 146/1994 (legge comunitaria per il 1993), le eventuali maggiori risorse da versare alla Comunità da parte del Fondo di rotazione per effetto della conversione in ECU, a tasso variato, delle somme restituite dagli assegnatari per mancato o irregolare utilizzo, sono poste a carico degli assegnatari responsabili della mancata o irregolare utilizzazione, per la parte afferente la perdita di cambio accertata tra la data di trasferimento delle somme del Fondo e la data di riversamento al Fondo medesimo (tra le date, cioè, di perdita e di riacquisto da parte del Fondo della disponibilità delle somme in oggetto). Il comma 2 dell'articolo 59 prevede invece che le eventuali perdite di cambio determinatesi nel periodo di permanenza presso il Fondo delle risorse comunitarie da restituire (nel periodo, cioè, in cui tali somme sono rimaste nella disponibilità del Fondo) restino a carico delle disponibilità del Fondo di rotazione.

Sulla questione della restituzione dei contributi alla Comunità è intervenuto da ultimo il c.d. collegato ordinamentale alla manovra di finanza pubblica 1999-2001 (A.S.-3593-B), che all'articolo 17, introduce una norma diretta ad evitare l'aggravio derivante dalla maturazione degli interessi dovuti dal ritardato versamento. Allo scopo di consentire una sollecita restituzione alla Comunità dei contributi non utilizzati, comprensivi degli interessi di mora e delle differenze di cambio, è previsto che le risorse occorrenti per le anticipazioni delle relative somme siano poste a carico ad un apposito capitolo del bilancio dello Stato, a decorrere dal 1999, da istituire per memoria nello stato di previsione del Ministero del Tesoro, all'interno dell'U.P.B. 7.1.2.12. (comma 1). Per i contributi richiesti al Ministro del Tesoro dalla Comunità a tutto il 1998, le relative somme sono anticipate dal Fondo di rotazione per le politiche comunitarie nei limiti delle proprie disponibilità (comma 2).

Viene confermato che in tutti i 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 e anticipate, unitamente agli interessi di mora e alle differenze di cambio secondo quanto previsto dall'articolo 59 della legge n. 146/1994 (comma 3). La norma specifica che le somme sono versate ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, se si tratta di contributi da restituire alla Comunità a decorrere dal 1999, mentre le somme relative a contributi richiesti dalla Commissione europea entro il 31 dicembre 1998, la cui restituzione sia stata anticipata dal Fondo di rotazione, devono essere versate al Fondo.

¹⁰ Nel corso delle audizioni del 17 e 23 giugno 1998, è stato sottolineato come il turismo sia un settore strategico per il rilancio delle aree depresse. La riduzione di risorse comunitarie al programma turismo è stato determinato dalla scarsa capacità di programmazione degli interventi da parte dei soggetti istituzionali interessati. Ad esempio è stato segnalato come spesso si tende a creare nuovi posti-letto in zone già ampiamente dotate, trascurando altre aree sottoutilizzate. La creazione di posti-letto non deve inoltre essere sganciata dalla costruzione di centri-congressi, di reti viarie e di aeroporti, che permettano un agevole accesso alle zone turistiche.

¹¹ Dal punto di vista delle « entrate », il bilancio comunitario viene alimentato attraverso le c.d. « risorse proprie »:

a) Risorse proprie tradizionali.

Dazi doganali e prelievi agricoli accertati dai singoli Stati membri in occasione degli scambi commerciali con i Paesi terzi;

Contributi sulla produzione di isoglucosio e sulla produzione, commercio e ammasso di zucchero.

b) Risorse aggiuntive.

Una quota del gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA);

Un'aliquota uniforme applicata al prodotto interno lordo (PIL) degli Stati membri.

La previsione delle quote complessive di partecipazione a carico degli Stati è effettuata annualmente nelle sedi tecniche competenti a livello comunitario, in relazione alle esigenze di finanziamento del bilancio comunitario connesse all'evoluzione delle spese.

Dal punto di vista delle « spese », le risorse sono destinate alle politiche settoriali di sviluppo previste dal Trattato, tra le quali notevole importanza rivestono la Politica Agricola Comune (PAC) e i Fondi strutturali che assorbono, rispettivamente, il 45% e il 37% degli stanziamenti complessivi (confronta documentazione depositata dai rappresentanti dell'Ispettorato Generale Risorse Unione Europea, in occasione dell'audizione presso il Comitato per il riequilibrio economico-territoriale).

¹² Confronta audizione del direttore dell'Agenzia per lo sviluppo del Galles.

ALLEGATO 2

**Il Mezzogiorno nella politica generale del dopo-Euro. Scheda di sintesi
del rapporto alla Commissione bilancio del gruppo di lavoro coordi-
nato dal professor Giuliano Amato**

I N D I C E

—

	<i>Pag.</i>
	—
SCHEDA DI SINTESI	93
1. LA RICHIESTA DELLA COMMISSIONE BILANCIO DI UN RAPPORTO « NAZIONALE » SUL MEZZOGIORNO	93
2. LA LINEA DEL RAPPORTO: IL MEZZOGIORNO COME OGGETTO DI UNA POLITICA GENERALE E DI UNA « MISSIONE » PARLAMENTARE E DI GOVERNO	98
— Appendice 1. Il percorso di formazione del Rapporto	103
— Appendice 2. Gruppo di lavoro ed elenco degli esperti consultati	106

SCHEDA DI SINTESI

I N D I C E

—

1. *La richiesta della Commissione bilancio di un rapporto « nazionale » sul Mezzogiorno.*

PROCEDIMENTO PER LA FORMAZIONE DI UN RAPPORTO NAZIONALE.

LA QUESTIONE CENTRALE.

UN METODO CHE NASCE DALLA ESPERIENZA PARLAMENTARE APPENA CONCLUSA.

... e che ha una prospettiva nella nuova fase che si apre.

2. *La linea del rapporto: il Mezzogiorno come oggetto di una politica generale e di una « missione » parlamentare e di governo.*

LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO COME OBIETTIVO PRIORITARIO DI INTERESSE NAZIONALE.

LE TRASFORMAZIONI INDOTTE DALL'INTEGRAZIONE EUROPEA.

L'INSUFFICIENZA DEGLI INCENTIVI ECONOMICI A FRONTE DEGLI OSTACOLI STRUTTURALI ALLO SVILUPPO.

LE POLITICHE VOLTE A RINSALDARE IL TESSUTO SOCIO-ECONOMICO MERIDIONALE.

POLITICHE DI CONTESTO SPECIFICHE PER IL MEZZOGIORNO E POLITICHE DI CONTESTO NAZIONALI.

LA POLITICA GENERALE IN PARLAMENTO COME METODO PER UN EFFICACE INTERVENTO PUBBLICO PER LO SVILUPPO.

LE POLITICHE DI MISSIONE IN PARLAMENTO COME STRUMENTO PER LO SVILUPPO IL MEZZOGIORNO COME MISSIONE PARLAMENTARE.

1. *La richiesta della Commissione bilancio di un rapporto « nazionale » sul Mezzogiorno.*

Procedimento per la formazione di un rapporto « nazionale ».

La V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione economica) della Camera dei deputati ha avviato da tempo un approfondito dibattito sulla questione dello sviluppo del Mezzogiorno, attraverso iniziative quali la costituzione di un apposito comitato, missioni di

studio nei paesi europei e l'avvio di un'indagine conoscitiva. In questo quadro, la Commissione ha richiesto al Servizio studi, all'indomani della decisione sull'avvio dell'Unione monetaria europea nel maggio 1998, di predisporre un rapporto sul Mezzogiorno nel nuovo contesto europeo, che, per la qualità degli apporti, per la visione di insieme di tutti gli aspetti di un quadro profondamente modificatosi negli ultimi anni e per l'obiettivo di mantenere una linea di sintesi rispetto ad una molteplicità di punti di vista, avesse un carattere « nazionale ».

Di fronte alla portata dei mutamenti intervenuti in un tempo così breve, non bastano le pur acute interpretazioni di singole parti, ma, in un ambito nazionale, occorre una comune presa di coscienza della nuova situazione, che può aver luogo solo in Parlamento. Il rapporto è uno degli elementi che concorrono in questa direzione.

Il suo complesso procedimento di formazione (compiutamente descritto nell'appendice 1 a questa scheda) riflette questa fondamentale finalità:

progettazione della ricerca a partire dall'esigenza del Parlamento di fare il punto su una situazione complessa e profondamente mutata, allo scopo di adeguare il suo metodo di lavoro; verifica dell'impostazione adottata attraverso la consultazione di personalità dotate di una visione di insieme dei problemi dello sviluppo nella economia contemporanea;

costituzione in seno al Servizio studi di un gruppo di lavoro guidato da Giuliano Amato, che ha riunito esponenti designati dalle istituzioni che sono state ritenute maggiormente capaci di sintesi nazionale su questo tema (Banca d'Italia, Istat, Ispe, Svimez, Imes);

consultazione degli economisti che si sono di recente occupati di questo tema, attraverso il seminario scientifico svoltosi, sotto la guida del professor Amato il 22 giugno 1998, nonché attraverso successivi incontri individuali e l'invio di contributi scritti (si veda l'elenco degli esperti che hanno in vario modo contribuito alla ricerca, nell'appendice 2 a questa scheda);

svolgimento, il 10 luglio 1998, di una giornata di studio diretto ad attivare un confronto diretto, sulla base di una relazione scritta di Giuliano Amato (« Premesse per una politica generale a favore del Mezzogiorno »), tra esponenti politici, parlamentari e di governo (Ciampi e Bassanini), la Commissione europea (Monti) e i rappresentanti di esperienze di sviluppo di altri paesi europei (Irlanda, Germania, Spagna, Francia, Gran Bretagna), esponenti delle autonomie locali (Bassolino, Bianco, Dinardo, Pagliuca, Poli Bortone, Rastrelli) e altre espressioni di realtà positive operanti nel Mezzogiorno in campo economico e sociale;

ricomposizione della molteplicità degli elementi acquisiti in una sintesi unitaria e individuazione di una conseguente linea di ragionamento sul metodo da adottare nell'ambito dell'istituzione parlamentare.

Il rapporto è pertanto completato dai volumi allegati, che ne svolgono ed integrano i contenuti. Il primo raccoglie gli atti della

giornata di studio del 10 luglio. Il secondo raccoglie il resoconto stenografico del seminario scientifico del 22 giugno e i contributi scritti inviati da singoli studiosi, solo in parte inediti, ma tutti offerti dagli autori al fine di fornire uno specifico contributo a questo tipo di lavoro.

Il rapporto deve essere considerato come il frutto di questo complesso procedimento di formazione. Si propone una linea interpretativa della nuova condizione del Mezzogiorno nella fase successiva all'ingresso nell'Unione monetaria e delle politiche da adottare per favorirne lo sviluppo sociale ed economico.

L'intreccio tra la novità e la complessità dei problemi reali in uno scenario in rapida trasformazione, da un lato, e i conseguenti problemi istituzionali di metodo e di strumentazione dell'azione politica, dall'altro, costituisce pertanto la caratteristica specifica e l'asse di questo rapporto.

Da questo punto di vista, proprio l'esperienza unitaria compiuta in questi anni in Parlamento, ed in particolare nelle Commissioni bilancio, per il progressivo affinamento dei metodi della politica in tema di finanza pubblica (e cioè della questione cruciale per una intera fase storica) costituisce un importante punto di riferimento.

Proprio per la sua logica istituzionale, all'impostazione del progetto ha partecipato fin dall'inizio e nelle sue diverse fasi il Presidente della Camera dei deputati, che ha conferito alla iniziativa della Commissione bilancio il rango e la portata organizzativa che le occorreva. E per le medesime ragioni sono stati liberamente e gratuitamente offerti, da parte di singoli ed istituzioni, gli alti contributi scientifici e professionali di cui la ricerca si è potuta avvalere.

La questione centrale.

La Commissione pone così una questione centrale, sottolineata con forza dalla maggior parte degli osservatori e degli esperti italiani e stranieri: il Mezzogiorno è oggi il punto più critico della politica economica nazionale nella complessa fase di avvio dell'Euro, e allo stesso tempo la più ampia riserva di potenzialità di sviluppo per l'intero paese. In questi termini la questione meridionale si ripropone come uno degli assi unificanti di una nuova politica generale secondo il metodo che nel nostro paese si è rivelato il solo capace, tra quelli fin qui sperimentati, di concentrare la forza della politica su obiettivi così vasti.

Si pone dunque il problema di come trasferire a nuovi obiettivi, in un quadro di maggiore complessità, il metodo della politica generale e le regole che hanno consentito di affrontare con efficacia la sfida del risanamento della finanza pubblica.

Non bisogna nascondersi che il quadro dei problemi con cui ci si confronta è oggi molto più complesso. Per anni la politica italiana si è in certo senso semplificata intorno ad obiettivi quantitativi (come la riduzione del disavanzo in rapporto al PIL) in cui si riassumevano tutte le politiche. Nell'alveo creato da questi obiettivi trainanti si sono sviluppate anche politiche generali di carattere sostanziale, come la

riforma della pubblica amministrazione e le privatizzazioni. Oggi, quelli che sono stati per anni obiettivi di risanamento futuro assumono finalmente la veste più propria di un quadro di vincoli finanziari attuali, condizionanti gli obiettivi finali dell'azione politica. Questi ultimi dovranno a loro volta recuperare la capacità di organizzarsi autonomamente in priorità autosufficienti.

L'esperienza parlamentare recente è stata così intensa e ricca che vi si possono ritrovare gli elementi di un modello innovativo per affrontare anche i problemi della crescita nel quadro del patto di stabilità. Su questo aspetto sono stati soprattutto gli uffici della Camera a portare al gruppo di lavoro i risultati di una attività interna caratterizzata dalla capacità di realizzare punti di equilibrio tra le diverse parti politiche e da un conseguente alto tasso di innovazione istituzionale fino alla recente riforma del regolamento parlamentare.

Un metodo che nasce dalla esperienza parlamentare appena conclusa...

Nel 1984 la Commissione bilancio richiese al Servizio studi di predisporre un rapporto sui meccanismi di formazione del debito pubblico.

Il « rapporto Spaventa » sulla formazione del debito pubblico in Italia, e l'ampia discussione parlamentare che ne seguì, furono uno dei passaggi fondamentali verso un approccio globale al tema della finanza pubblica, già avviato con riforme allora a metà strada — come la legge n. 468/1978, sulla contabilità pubblica (1978-1988) e l'istituzione della sessione di bilancio (1983-1989) —, ma ancora tutt'altro che radicato nella cultura politica e nei comportamenti delle istituzioni di governo. Il « rapporto Spaventa » ha contribuito a consolidare in Parlamento l'idea della enorme dimensione che il problema del debito stava assumendo e della necessità di adeguare i metodi della politica.

Attraverso lo sviluppo della sessione di bilancio come metodo per l'impostazione e il coordinamento delle politiche legislative, le Commissioni bilancio di entrambe le Camere sono state uno degli snodi non evidenti, ma concretamente fattivi della politica italiana in tutti gli ultimi venti anni.

Nel corso di essi, parallelamente a una tormentata vicenda politico-istituzionale, si è gradualmente organizzato un sistema (fatto da un lato di metodi e regole condivisi e dall'altro di politiche anche in forte contrapposizione tra loro) capace di concentrare il confronto politico e sociale su obiettivi globali di finanza pubblica, determinando l'ambito proprio di una politica generale.

Questo metodo è stato contrassegnato da alcuni aspetti completamente nuovi nella politica italiana:

la preventiva discussione e deliberazione in Parlamento di una politica generale basata su una analisi verificabile della situazione del paese (DPEF);

il primato di un obiettivo globale di politica generale preventivamente deliberato sugli obiettivi parziali delle politiche settoriali (riduzione del disavanzo);