SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

BOZZE NON CORRETTE

5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA FUNZIONALITÀ, SULL'EFFICACIA E SUL COORDINAMENTO DEI DIVERSI STRUMENTI DELLE POLITICHE PUBBLICHE DELLE AREE DEPRESSE

12º Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 24 NOVEMBRE 1998

Presidenza del presidente COVIELLO
indi del vice presidente AZZOLINI

I testi contenuti nel presente fascicolo — che anticipa a uso interno l'edizione del Resoconto stenografico — non sono stati rivisti dagli oratori.

IC 1050

TIPOGRAFIA DEL SENATO (150) t:/ic/ic05/depr-12a.3d

INDICE

Audizione del sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica e del capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione dello stesso Dicastero

PRESIDENTE:

– AZZOLINI *(Forza Italia)* . . . . . *Pag.* 15, 17
– COVIELLO *(PPI)* . . . . . 3, 7, 14 e *passim*
CURTO *(AN)* 15
D'AMICO, *sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica* . . 4
FIGURELLI *(Dem. Sin.-l'Ulivo)* 17
BARCA . . . . . *Pag.* 7, 10, 14

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica, D'Amico, e il capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione dello stesso Dicastero, dottor Barca.

I lavori hanno inizio alle ore 15,55.

Presidenza del presidente COVIELLO

Audizione del sottosegretario di Stato per i tesoro, il bilancio e la programmazione economica e del capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione dello stesso Dicastero.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla funzionalità, sull'efficacia e sul coordinamento dei diversi strumenti delle politiche pubbliche per le aree depresse.

Propongo, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, che l'odierna seduta venga trasmessa mediante il sistema audiovisivo a circuito chiuso in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta ivi prevista, e avverto che, ove la Commissione aderisca a tale richiesta, la Presidenza del Senato ha già fatto conoscere il proprio assenso.

Poiché non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ricordo ai colleghi che si tratta di un'indagine che, da un lato, è servita ad acquisire una serie di informazioni importanti attraverso audizioni di rappresentanti del CNEL, della SVIMEZ, della Banca d'Italia, e, dall'altro, ha consentito di focalizzare la nostra attenzione sugli strumenti di promozione, e quindi sugli enti, attraverso una serie di sopralluoghi concernenti i nascenti patti territoriali, i contratti d'area e la programmazione negoziata.

In quest'ambito, ovviamente, siamo interessati ad esaminare la relazione previsionale e programmatica ed il rendiconto sulle attività svolte nelle aree depresse; un documento, quest'ultimo, molto interessante, del quale invito i colleghi a prendere visione, come li invito a leggere i due articoli del dottor Barca, oggi con noi, che approfondiscono in particolare due tematiche: lo stato di attuazione dei patti territoriali e dei contratti d'area – anche a seguito delle verifiche sul campo da noi effettuate in diverse regioni nelle quali abbiamo avuto esperienze diversificate –, e il

modo di operare degli altri paesi europei, in particolare dell'Irlanda, del Galles e di alcune aree arretrate della Spagna.

Volevo annunciarvi che ieri, in questa sede, è stato approvato dalle Commissioni 5ª e 11ª, il collegato alla finanziaria, compresa la parte relativa alla selezione e al rilancio degli investimenti nel Mezzogiorno. Contiamo ora di completare entro il 3 dicembre il dibattito relativo all'emanazione del decreto per l'istituzione dell'agenzia Sviluppo Italia, in modo che, con l'approvazione del documento di bilancio, si possa disporre già degli strumenti necessari a partire dal 1999.

Molti colleghi desiderano conoscere qual è lo stato dell'arte nel settore della programmazione negoziata, anche in base alle interessanti novità maturate nel momento in cui, istituito il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, si è posto mano al problema dello snellimento delle procedure e dell'accelerazione degli interventi in questo settore.

Nel disegno di legge collegato alla manovra finanziaria sono previsti molti interventi volti a qualificare ulteriormente l'azione del Governo nelle aree arretrate del paese.

A questo punto è necessario perfezionare gli strumenti per avviare la seconda fase. Abbiamo sempre ritenuto che lo sviluppo delle aree arretrate sia essenziale al mantenimento della stabilità politica, perché senza crescita del PIL non c'è alcuna possibilità di consentire uno sviluppo stabile.

Do ora la parola al sottosegretario D'Amico per una breve introduzione.

D'AMICO, *sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica.* Signor Presidente, onorevoli senatori, abbiamo accolto con piacere l'invito ad affrontare insieme, presso la Commissione bilancio del Senato, le questioni generali relative alla politica di sviluppo delle aree depresse, con specifico riferimento all'iniziativa che il Dipartimento ha assunto a Catania e sulla quale riferirà in dettaglio il dottor Barca.

Volevo spiegare, attraverso una breve introduzione, quali indirizzi politici, in riferimento al tema in questione, si sono determinati nel circuito Governo-Parlamento e come tali indirizzi si stanno manifestando nell'azione concreta dell'Esecutivo.

È inutile che vi ricordi i luoghi nei quali si sono determinati questi indirizzi: la risoluzione di approvazione del DPEF, la relazione previsionale e programmatica presentata dal Governo e le stesse dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio che, ovviamente, attengono anch'esse al sistema dei rapporti Governo-Parlamento, essendo quest'ultimo chiamato ad approvarle.

La politica di risanamento finanziario avviata nel paese, che deve proseguire anche in questa seconda fase della legislatura, dovrà continuare cogliendo alcune opportunità di sviluppo che si rendono possibili anche grazie ai risultati conseguiti in questi ultimi anni, a partire dal 1992 e con l'ingresso nell'Euro. Questa fase, chiamata anche della svolta, nasce sostanzialmente dall'idea che si possa riprendere, con maggiore energia

e senza trascurare gli obiettivi di prosecuzione dell'azione di risanamento, la politica tesa a favorire lo sviluppo.

In quest'ambito si sono determinati alcuni indirizzi che voglio qui ricordare in maniera molto sintetica. Innanzi tutto la necessità di agire sulla dotazione infrastrutturale del paese, in particolare nelle aree svantaggiate dello stesso; in secondo luogo, la necessità di destinare maggiori risorse agli aiuti allo sviluppo; e, infine, la necessità di compiere uno sforzo ulteriore in tale direzione. Circa le modalità di raggiungimento di questi obiettivi, devo dire che il «come» è stato individuato in questi documenti ed è teso essenzialmente a valorizzare i meccanismi di mercato. In nessuno di questi documenti c'è la riproposizione di vecchi schemi, secondo i quali lo sviluppo dell'occupazione si determina attraverso nuove assunzioni nel settore pubblico. Lo schema prevalente tende ad attribuire al settore pubblico un'azione tesa a sollecitare il funzionamento dei meccanismi di mercato. In tale circuito si è determinata un'ampia convergenza, probabilmente superiore a quella presente nella stessa maggioranza di Governo, sulla necessità di un coinvolgimento forte del sistema delle autonomie locali e delle regioni.

In questa nuova programmazione tesa a favorire lo sviluppo è stata data grande enfasi al fatto che non esiste più lo Stato imprenditore – e la privatizzazione della BNL ne è un'ulteriore segnale – e che esso non è più l'unico soggetto attivo, essendo chiamato ad operare in partenariato con gli enti locali e con il sistema delle autonomie regionali. Poiché la finalità ultima è far funzionare meglio i meccanismi di mercato, si riconosce un forte molo anche ai privati, direttamente o attraverso le associazioni di categoria, e addirittura si prevede il tentativo di un loro coinvolgimento nel finanziamento delle opere pubbliche.

Il Governo e il Parlamento hanno lavorato anche per definire il «chi», cioè chi sia, soprattutto nel Governo centrale, il soggetto che opera in questa direzione. Il regolamento che ha istituito il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione individua il soggetto nel Dipartimento medesimo e, quale soggetto di promozione e coordinamento, anche nella Cabina di regia, come ricorderete. La definizione del «chi» trova completamento in quanto diceva il Presidente poco fa, cioè nel decreto legislativo che istituisce l'agenzia Sviluppo Italia.

Il tema del «quando», negli atti che sono stati prodotti in questo circuito Governo-Parlamento, viene sollevato come problema di urgenza, non di emergenza. L'assunto fondamentale che emerge in questi documenti è che il paese è stato protagonista di uno sforzo di risanamento ingente ma che una politica attiva dello sviluppo non sia più rinviabile. In particolare, il «quando» si lega strettamente ad Agenda 2000 e per due motivi: innanzitutto perché, come sappiamo, le disponibilità finanziarie che siamo oggi in grado come paese di destinare a politiche di sviluppo, per quanto finalmente ci siano, non sono ingenti; inoltre, perché Agenda 2000 si presenta come occasione, non voglio dire ultima, ma decisiva, sul percorso di rilancio della politica di sviluppo e di riduzione dei divari interni al paese. Infatti, il quadro che si comincia a delineare in relazione al futuro allarga-

mento dell'Unione europea fa in qualche modo presagire il fatto che la quantità complessiva delle risorse destinate in particolare alle zone depresse di paesi sviluppati quali l'Italia possa essere minore. Inoltre, il «quando» riferito alla scadenza di Agenda 2000 è reso più drammatico dal fatto che il nostro paese viene da una lunga esperienza che ha visto un'utilizzazione delle risorse comunitarie piuttosto lenta e faticosa, tanto che, in alcune fasi, il problema principale è sembrato quello di quanto spendere senza preoccuparsi di come spendere. È evidente ora che fosse giusto muoversi così, considerando che abbiamo perso in passato risorse comunitarie: ne abbiamo parlato anche in questa stessa Commissione a proposito della metanizzazione, che è un caso specifico, ma sappiamo che il paese ha sofferto per questo problema e dobbiamo evitare che si riproduca ancora, anche perché i meccanismi di competizione generati all'interno della Commissione accrescono questo pericolo.

Pertanto, il problema del «quando» è legato alle decisioni che il Parlamento assumerà con la finanziaria attualmente al suo esame, ma è legato anche strettamente ad Agenda 2000 e al quadro comunitario 2000-2006.

Rispetto a quella scadenza interviene oggi l'iniziativa assunta dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, in particolare dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, legata al convegno che si terrà a Catania per la presentazione di idee e progetti relativi all'utilizzazione di risorse comunitarie. Il punto è che vorremmo essere in condizione, a partire dal 1º gennaio 2000, di utilizzare le risorse che si renderanno disponibili: per poter fare ciò è necessario partire molto prima.

Non partiamo con alcun piano complessivo, anche perché dobbiamo tener presente il metodo che emerge in questo circuito Governo-Parlamento, strettamente legato al coinvolgimento delle regioni, degli enti locali, degli stessi soggetti privati. Se partissimo con un progetto complessivo elaborato in qualche segreta stanza di qualche ufficio del Ministero romano contraddiremmo quel «come», che è in qualche modo vincolato con questi atti di indirizzo.

L'operazione che oggi possiamo sviluppare e che riteniamo utile è quella di far emergere da questi soggetti (Stato, amministrazione centrale, vari soggetti di spesa dell'amministrazione centrale, ma anche regioni, comuni, associazioni di categoria) le idee-progetto, le idee sulle quali ragionare per presentare poi programmi e progetti relativi ad Agenda 2000. Si tratta del passaggio attraverso il quale verifichiamo (certo, in qualche modo sollecitando ed assistendo per avere formulazioni confrontabili) cosa oggi è disponibile, su cosa si sta ragionando in queste amministrazioni, quali sono le idee presenti, allargando ovviamente tale verifica anche alla società civile, chiedendo anche ad esperti quali sono le idee.

Pertanto, il prodotto che ci aspettiamo dal convegno di Catania non è il programma per l'utilizzazione dei fondi strutturali, ma la messa a disposizione collettiva delle idee sulle quali le singole amministrazioni stanno lavorando. Il passaggio successivo sarà quello di verificare la compatibilità di queste idee, se rispondono complessivamente agli indirizzi di cui

abbiamo parlato ed eventualmente stimolarne il completamento, realizzando un percorso che dev'essere interattivo al termine del quale pervenire all'utilizzazione migliore possibile, secondo il metodo e gli obiettivi che ci siamo dati, delle risorse di Agenda 2000.

Questo è il percorso che immaginiamo e che parte oggi: qualcuno dice che è troppo presto, ma l'esperienza che il paese ha vissuto con l'utilizzazione dei fondi comunitari ci induce, da numerosi punti di vista, ad anticipare il più possibile. Inoltre, il metodo che ci siamo dati, che è a mio avviso giusto, quello del coinvolgimento di molti soggetti in questo processo, richiede un pò di tempo in quanto non si realizza all'interno di una stanza.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario D'Amico per la sua esposizione e do ora la parola al dottor Barca.

BARCA. Signor Presidente, onorevoli senatori, mi fa molto piacere essere in questa sede in cui sono già venuto in qualità di assistente del dottor Desario, direttore generale della Banca d'Italia, in un'audizione sui motivi dell'utilità dell'Euro per le aree depresse del paese.

PRESIDENTE. Voglio ricordare che in questa Commissione suo padre ha lavorato per tanto tempo.

BARCA. La ringrazio. Spero che sia soltanto la prima occasione di incontro, che non si è realizzata in precedenza anche perché la complessità dei problemi che il Dipartimento si è trovato ad affrontare, in parte ereditati ed in parte nuovi, richiedevano una fase, che a questo punto considero conclusa, di riflessione sugli indirizzi e sulle cose da fare. Penso sia doveroso da parte del Ministero, e dunque da parte mia in qualità di dirigente dell'Amministrazione, riferire in questa sede ogni qualvolta si ritiene utile e possibile.

Il sottosegretario D'Amico ha illustrato il quadro generale della situazione, al quale voglio aggiungere soltanto un aspetto e poi affrontare i punti specifici che sono stati sollevati.

In qualche modo, l'elemento unificante delle attività del Dipartimento, (che non esaurisce affatto l'insieme delle attività per lo sviluppo poste in essere dalla complessa articolazione dell'Amministrazione), che riguardano in particolare le aree depresse (le quali però non sono l'unico oggetto di attività, perché al Dipartimento compete una rilevante responsabilità di istruttoria delle intese istituzionali anche con riguardo alle regioni del Centro-Nord, indipendentemente dalla loro appartenenza o meno ad aree depresse), è rappresentato dal fatto di lavorare intorno non alla compensazione, ma alla eliminazione o riduzione dei divari di convenienza e qualità della vita tra le due aree del paese, segnatamente tra il Mezzogiorno ed il resto d'Italia.

Questo accento si manifesta in tutte le attività del Dipartimento, con un'enfasi particolarmente forte sulla questione degli investimenti pubblici,

visti non come strumento, temporaneo e congiunturale, di una domanda di rilancio dell'attività produttiva, ma come strumento di offerta, come un modo per offrire servizi alle imprese e ai cittadini. Quindi, l'intera attività del Dipartimento è finalizzata a domandarsi quali siano, a seconda delle potenzialità delle singole aree del territorio, quei servizi che, assicurati in modo permanente, m una prospettiva di medio-lungo termine, consentirebbero sia una migliore qualità della vita che una maggiore certezza di profitto per le imprese.

Questa è l'ottica nella quale operiamo; e, per verificare se quello che facciamo ha un riscontro, ci muoviamo su due linee di lavoro. La prima ci vede promotori, investiti di una funzione finalizzata alla diffusione di un metodo di operare. Porto un esempio. Abbiamo ritenuto fosse nostro compito, così come previsto dal regolamento istitutivo del Dipartimento, accelerare il processo di confronto di idee, cui ha fatto riferimento il sottosegretario D'Amico. Non volevamo, infatti, che esso iniziasse a settembre del prossimo anno, ovvero alla data in cui la volta precedente si iniziò la programmazione dei fondi strutturali del CIPE.

Ma non siamo solo promotori (ed ecco la seconda linea di lavoro): siamo anche attuatori, abbiamo cioè responsabilità di spesa, anche se, come ben sapete, solo nel campo degli strumenti della programmazione negoziata e in modo pieno solo per due di questi strumenti, cioè i patti territoriali e i contratti di programma, mentre la nostra responsabilità invece è parziale per i contratti d'area. Ribadisco tale aspetto perché, come amministratore, devo precisare l'area delle nostre responsabilità, che è piena in relazione ai patti territoriali e ai contratti di programma, con riferimento alla gestione e alla promozione degli investimenti, mentre in relazione ai contratti d'area è condivisa con altre strutture ministeriali.

Chiariti questi aspetti, passo ad esporre rapidamente la situazione esistente, partendo dallo stato di attuazione dei patti territoriali. Al riguardo devo rilevare una mia insoddisfazione per l'incapacità del Dipartimento di fornire un'informazione continuativa; so di casi nei quali questa informazione non è stata fornita immediatamente. Ciò poteva andare bene fino a qualche mese fa, quando dietro questo non dare informazioni c'era una situazione di stallo oggettiva; oggi però è irragionevole che tale situazione permanga, anche se viviamo una fase di accelerazione molto forte.

Al materiale che depositerò agli atti della Commissione è allegato un quadro, ormai già superato, relativo alla situazione dei 12 patti territoriali «approvati» nel 1997. Mi riferisco a quei patti per i quali, come Dipartimento, abbiamo ritenuto di non modificare in corso d'opera, con il rischio di creare una situazione di paralisi, le regole vecchie e farraginose, accelerandone semplicemente la revisione. L'approvazione delle singole iniziative industriali da parte del Ministero, pur eliminata da tempo, vale ancora per i 12 patti originari. In questo senso, quindi, abbiamo dovuto realizzare noi l'istruttoria per ogni singola iniziativa mettendoci a fare un mestiere improprio; nonostante ciò, oggi siamo arrivati a 46 iniziative per le quali, conclusa l'istruttoria per la concessione del finanziamento, è in corso l'erogazione dello stesso.

Abbiamo ritenuto di porre l'accento sia sull'erogazione che sulla concessione dei finanziamenti perché, mentre quest'ultima indica la conclusione del giudizio sulla fattibilità dell'iniziativa, l'erogazione sta ad indicare la disponibilità finanziaria di cassa per l'iniziativa industriale. Tra le due fasi c'è soltanto l'acquisizione di fideiussioni e di certificati antimafia, le cui procedure vanno senz'altro migliorate.

Delle 145 iniziative per le quali è stato concesso il finanziamento, che rappresentano un buon risultato sulle 840 rimaste, solo 46 risultano pagate. Purtroppo dispongo dell'articolazione patto per patto solo per 43 iniziative, perché non sono riuscito ad acquisire la tabella completa.

Per alcuni patti siamo andati avanti molto rapidamente, perché i problemi erano in parte dovuti a motivi di sperimentazione e in parte ai rapporti tra realtà amministrative territoriali e realtà romana, per cui diventava anche difficile individuare le responsabilità; quando non c'è dialogo tra due strutture amministrative è inevitabile che si crei una situazione di stallo; una volta rimesso in moto il meccanismo, tutto è ripreso molto rapidamente, come è accaduto a Lecce. La ripresa invece è stata molto lenta a Brindisi e a Palermo, a volte a causa di disguidi amministrativi. Si tratta di una disamina sulla quale non ritengo opportuno soffermarmi troppo.

Vi ricordo che il Governo aveva preso l'impegno di concludere l'erogazione dei finanziamenti per le iniziative relative ai vecchi 12 patti entro l'estate. È perciò evidente che non ce l'abbiamo fatta, anche se si tratta solo di aspettare ancora un mese: l'attuale ritmo di erogazione dei finanziamenti ci consentirà infatti di esaurire entro la fine dell'anno gli impegni relativi ai vecchi patti territoriali.

Come sapete, è stata operata la scelta di lavorare in tre stadi. Tralasciando il primo, che ho appena descritto, il secondo comporta la revisione della vecchia procedura ai fini di un suo snellimento e quindi di un'accelerazione degli strumenti di intervento. Il terzo, infine, è uno stadio intermedio, di transizione. La transizione l'abbiamo gestita attraverso un bando di gara pubblico deliberato lo scorso 9 luglio. Esso rappresenta un segnale di svolta sotto il profilo della trasparenza delle modalità di allocazione dei finanziamenti, sottraendo i patti a quella ridda di graduatorie che rendevano difficile all'ente territoriale capire attraverso quali meccanismi si arrivasse a finanziare un patto anziché un altro. Stiamo parlando quindi di un modo modo nuovo di operare, in cui il ruolo del Ministero è solo quello di validare il patto nel suo complesso e non più le singole iniziative industriali.

Il suddetto bando di gara, che scade il 30 novembre, mette a disposizione 1.500 miliardi. Ovviamente partecipa al bando solo chi è ritenuto idoneo, in base al «marchio di validità» conferito dallo stesso Ministero. Coloro che vengono ritenuti idonei a partecipare gareggiano sulla base di alcuni parametri, come il livello di produzione, la redditività attesa, risultante dalla documentazione rilasciata dalle banche, e la loro capacità di dimostrare di corrispondere veramente a un patto. Quest'ultimo è senz'altro il punto più debole del bando.

Abbiamo utilizzato come misura del «costituire patto» l'esistenza di una connessione tra le infrastrutture e le iniziative industriali; pertanto, quei patti che riescono a dimostrare che le infrastrutture finanziate sono effettivamente «serventi» nei confronti delle iniziative industriali rispondono di più alle logiche di patto e di connessione tra investimenti infrastrutturali e industriali.

Abbiamo assegnato poi un piccolo punto di vantaggio ad un gruppo di patti che avevano subìto dei costi amministrativi molto forti. In base alla lettera ufficiale inviata dal CIPE nel luglio 1997, detti patti avevano rinunziato alla vecchia procedura (quindi perdendo tempo) per rientrare nella nuova, convinti che ciò avrebbe consentito una rapida accelerazione; pertanto si è ritenuto giusto conferire ad essi, in maniera trasparente, un piccolo punteggio aggiuntivo. Non sono patti garantiti, ma entrano in graduatoria semplicemente con un punteggio aggiuntivo.

Possiamo anche aver commesso degli errori, ma oggi il modo in cui i patti vengono selezionati è certamente molto più trasparente.

Mi auguro che entro otto giorni arrivi il maggior numero di patti possibile. Spesso il patto viene presentato alla banca per l'istruttoria e, se questa non viene completata e il patto non viene presentato a noi direttamente, dal punto di vista formale non lo possiamo inserire nel bando.

Quindi è anche importante la individuazione delle responsabilità, che a volte possono essere nostre, a volte delle banche o anche del territorio.

Ciò chiarito, vorrei terminare sui patti dicendo che questa è la fase di transizione, mi auguro che ci venga presentato un buon numero di patti in modo che ai 1.500 miliardi concorrano almeno 20-25 patti: se così non fosse, verrà effettuato un altro bando.

Inoltre (questo è un nuovo aspetto), stiamo provvedendo ad una correzione, da avviare da gennaio in poi, che snellisca le procedure per i patti territoriali, tra l'altro affidando (ci è sembrato di raccogliere l'indicazione sulla quale abbiamo trovato d'accordo le regioni) una piccolissima finanza di progetto direttamente ai soggetti promotori, consentendo loro la disponibilità di una prima quantità finanziaria (parliamo di un centinaio di milioni o poco più) in modo che sia possibile verificare se l'idea di patto effettivamente corrisponde a qualcosa. Si tratta dunque di finanziare un iniziale approfondimento, prima di andare avanti; il rischio infatti è che, se questo vaglio non avviene, gli imprenditori, le amministrazioni locali si trovino a spendere molte risorse per scoprire troppo tardi che quella strada non andava bene.

PRESIDENTE. In che cosa innova la procedura che partirebbe da gennaio?

BARCA. L'innovazione consiste in questa anticipazione progettuale che viene poi rimborsata anche se il patto non viene approvato, purchè si riscontri che lo studio è stato fatto.

L'altro importante elemento di innovazione è un ampliamento delle spese che possono essere finanziate all'interno del patto: ci sono molti

patti territoriali che hanno bisogno non soltanto di investimenti infrastrutturali ma di servizi pubblici, di anticipazioni per valutazioni di impatto ambientale che vengano dall'amministrazione comunale. Abbiamo bisogno di portare all'interno del patto alcuni aspetti che sono sorti con i contratti d'area: ad esempio, accordi sul mercato del lavoro, accordi per la sicurezza, che sono nati per uno strumento diverso ma che potrebbero valere anche in questo caso. Si amplia il numero degli accordi che vengono portati all'interno del patto territoriale e si snellisce la procedura rafforzando i poteri del soggetto responsabile.

A tale proposito (questo è un punto molto importante), dai documenti della Commissione, da cui abbiamo tratto molte indicazioni, nonché dalle audizioni che abbiamo condotto noi stessi, abbiamo notato la persistenza della negoziazione, anche dopo la individuazione del soggetto responsabile; un fatto di grande ricchezza sul territorio, ma una volta che c'è il progetto, che si è deciso quale siano le iniziative, quale sia l'operazione da fare si tratta di affidare ad un soggetto che abbia piena responsabilità e che non si trovi continuamente ad essere rimesso in discussione da problemi di discontinuità derivanti anche da rapporti all'interno del territorio.

Si tratta dunque di rafforzare questo elemento: non è un aspetto semplicissimo, specialmente se si vuole seriamente trasferire al soggetto responsabile maggiori poteri sostitutivi. È un problema che dev'essere vagliato con attenzione, che però non può essere risolto con una mera delibera.

Come dicevo, questo, assieme ai contratti di programma e d'area, è uno degli ambiti in cui il Dipartimento ha anche responsabilità di gestione. Per il resto dell'attività, il Dipartimento ha funzioni di promozione e diffusione di metodo e ne indico alcuni esempi. Il convegno di Catania rappresenta il modo di partire dal generale e arrivare al particolare. La scelta di Catania è quella, come ha già riferito il sottosegretario D'amico, di partire (non certo in anticipo, forse con due o tre mesi di ritardo) con il far scoprire le carte a tutti i soggetti protagonisti della programmazione (soprattutto regioni, ammninistrazione centrale, ma anche le parti sociali, i sindacati, le organizzazioni imprenditoriali) per sapere quali siano le loro idee programmatiche su come utilizzare i fondi strutturali. L'esercizio è in via di completamento, anzi, è sostanzialmente concluso. Da parte del Dipartimento era stato preso l'impegno di approntare un primo documento da discutere in quel convegno tale impegno verrà rispettato, considerando anche che si tratta di un documento molto voluminoso perché, oltre a contenere tante idee, è scritto a cento e più mani.

È necessario che ognuno dei soggetti che verranno a Catania legga le idee degli altri: questa è in fondo l'idea del convegno che terremo in quella città, cioè consentire, per esempio, alla regione Calabria di leggere le idee della regione Sicilia, consentire alla prima di capire se i lavori pubblici cui si dà priorità siano in consonanza con quelli decisi dalla regione Sicilia o meno; consentire alle parti sociali di leggere cosa i referenti amministrativi istituzionali sul territorio pensano, come cognizione per arrivare ai due obiettivi della programmazione dei fondi strutturali che sono

mancati la scorsa volta: integrazione e concentrazione. Infatti, una caratteristica dei fondi strutturali in passato è stata quella di non essere stati concentrati: e ciò si riflette, come voi ben sapete, nella difficoltà di dire come sono stati spesi. Infatti, non esistono alcune grandi opere, singole o integrate, che si possano ricondurre a quell'intervento.

L'idea è quella di riuscire a determinare da parte delle regioni una concentrazione delle risorse. Ciò non vuol dire concentrarle necessariamente su una sola opera, ma su un solo obiettivo di sviluppo. Un'indicazione sulla quale abbiamo trovato rispondenza in modo particolare con le regioni è stata quella di rovesciare il ragionamento e partire dagli obiettivi; siamo cioè abbastanza lontani dal momento in cui dovremo avere i progetti, ossia gennaio del 2000, da poterci permettere finalmente – cosa rara in questo paese – di partire dagli obiettivi: per esempio, stabilire quali sono i due obiettivi fondamentali, le due risorse che la regione Molise intende valorizzare e, dopo averli scelti, passare alla definizione, da parte della stessa, degli interventi sulle strade, della manutenzione dei parchi naturali o archeologici e così via.

Dalla lettura dei documenti emerge da parte delle regioni una reazione molto forte a questa indicazione metodologica: l'identificazione all'interno di ogni area del territorio di alcuni obiettivi intorno ai quali le opere (mattoni, cemento, formazione, interventi per la sicurezza) paiono come i pezzi che devono essere messi in campo per realizzarli; nel realizzare, ad esempio, un parco naturale e volendosi portare in quell'area alcune migliaia di turisti, è necessario sapere all'inizio se i depuratori sono adeguati o meno e non scoprire che non lo sono dopo aver compiuto un intervento parziale, trovandosi magari con i turisti che giungono nel parco. Questo rovesciamento non è possibile in un sistema in cui Si parte dalla ripartizione finanziaria, in cui le regioni corrono all'accaparramento delle risorse non avendo ancora chiari gli obiettivi da perseguire, ma diventa possibile se si parte dalle finalità.

Questo è il senso del convegno di Catania. L'idea è che in quella sede, attraverso il documento, ogni soggetto sia informato dei progetti degli altri, ne prenda atto, discuta con loro nelle diverse sessioni di lavoro tematiche in cui il convegno stesso sarà organizzato. Ci sarà, per esempio, la sessione di lavoro sui grandi collegamenti viari, trasportistici, aerei e telematici con le altre aree del Mezzogiorno. Si discuterà se convenga, funzionalmente — rispetto alla possibilità di portare turisti, per esempio, o alla possibilità, per alcune piccole imprese del Mezzogiorno che non riescono ad avere accesso alle informazioni, di fare il salto tecnologico di sviluppo, o anche di sapere quante fiere ci sono per portarvi il prodotto — investire sulla rete telematica, sulle strutture di servizio alle piccole imprese, sulle vie aeree o sulle grandi strade.

Queste sono le scelte che non sono state compiute, come ha detto il sottosegretario D'Amico. Non è questo un luogo dove si identifica un piano, bensì un luogo dove si Identificano gli obiettivi.

L'idea è di riproporre, dopo l'esperienza di Catania, questo confronto tematico per ogni singola regione. In questo caso, fortunatamente, dispo-

niamo già di uno strumento, le intese istituzionali di programma Stato-regioni. Quindi, di fatto, esiste già un tavolo di confronto, sul quale però si è accumulato del ritardo. Tuttavia c'è un forte impegno dell'Amministrazione e del Dipartimento, come annunciato nella relazione previsionale e programmatica, ad accelerare l'attuazione delle condizioni per arrivare ad una conclusione delle intese entro i primi di aprile del prossimo anno. Per chiusura delle intese intendiamo dire che, in quella sede, le regioni esporranno il quadro delle loro finalità programmatiche, anche a prescindere dai fondi strutturali. È chiaro che, tra l'identificazione delle loro finalità programmatiche e la programmazione dei fondi, esiste una sovrapposizione in quanto la seconda è parte della prima. È altrettanto chiaro però che le regioni intendono quello strumento anche come un modo per utilizzare le risorse ordinarie del bilancio dello Stato con una maggiore capacità di verifica sulle medesime.

Quindi, entro i primi di aprile del prossimo anno, non dovremo soltanto sottoscrivere generiche intese con le regioni, ma almeno un accordo quadro per ogni regione. Ciascuna regione pertanto individuerà un accordo quadro nel settore che riterrà più appropriato e, dialogando con il DPS, che svolge solo una funzione istruttoria, come amministrazione centrale di spesa, arriverà a canalizzare risorse ordinarie pubbliche sulla priorità dalla stessa individuata. Avviato un primo accordo quadro, molto più facilmente se ne avvierà un secondo, un terzo e poi un quarto, perché avremo gettato le basi di una modalità di interlocuzione tra centro e periferia che oggi tarda ad affermarsi.

Termino rapidamente il mio intervento dichiarandomi disponibile a rispondere a qualsiasi altro quesito relativo al convegno di Catania. Ma non solo su questo, perché ciò significherebbe porre un limite all'attività del Dipartimento.

Si tratta di un modo di operare, dal generale al particolare, che darà certamente risultati rapidi con l'attuazione degli accordi quadro, ma più lontani nel tempo per i fondi strutturali (mi riferisco alla programmazione dei fondi comunitari relativa al periodo 2000-2006). È anche vero, comunque, che abbiamo bisogno di risultati nell'immediato. L'idea del Dipartimento è quella di sottrarsi all'obbligo di scegliere se agire subito o nel medio termine. Si tratta di fare entrambe le cose, ovvero prepararci fin d'ora a spendere in modo qualificato a partire dal 2000.

Per quanto concerne i progetti esecutivi e quelli parzialmente posti in essere in passato dalle amministrazioni regionali, è stata messa in campo una risorsa destinata espressamente alle aree depresse: mi riferisco agli appositi fondi destinati alle intese istituzionali di programma con la delibera dello scorso 9 luglio, nella quale si è stabilito che un comitato interministeriale, composto dai rappresentanti di sette Armninistrazioni centrali e del Dipartimento di cui sono responsabile, procedesse alla ripartizione di questi fondi. Sette giorni fa detto comitato, dopo due mesi di intensa attività, ha terminato i suoi lavori e ha stabilito le modalità di ripartizione di 3.500 miliardi, destinandoli al completamento di opere in otto regioni del Mezzogiorno.

Le novità introdotte con la nuova modalità di ripartizione sono molto forti. Non abbiamo seguito nessuno dei metodi utilizzati in passato, come una preventiva ripartizione delle risorse finanziarie alle regioni a prescindere dai progetti; tra l'altro, tale ripartizione, in base allo spirito dell'intesa, non sarebbe stata possibile perché l'intesa è vista proprio come momento di incontro tra regioni e Stato.

Un'altra rischiosa tentazione era quella di proporre alle regioni di elaborare i progetti, da sottoporre poi ad un ufficio romano, dove un gruppo di persone, composto anche di tecnici di grande esperienza, ne avrebbe valutato la qualità approvandoli o meno. Questo del resto fu l'errore del FIO e quindi si tratta di una strada già percorsa che, pur dando risultati interessanti, ha creato però molti problemi. Si è deciso pertanto di seguire una strada diversa. Da parte di un gruppo tecnico, cui le regioni hanno partecipato con una rappresentanza di quattro persone su undici, sono stati stabiliti 12 criteri (se è presente un progetto esecutivo della proposta, se il costo del completamento è pari al 10, al 20 o al 30 per cento del totale dell'opera, se il completamento dell'opera darà luogo ad una struttura utilizzabile entro uno o due anni, quale sarà il suo impatto ambientale, eccetera). Di questi 12 parametri, 10 sono certamente oggettivi. Ciò consente ad ogni regione di sapere, nel momento in cui valuta una propria proposta di completamento, la posizione che occuperà nella graduatoria finale. In questo modo tutte le opere vengono inserite in una graduatoria oggettiva, verificata da un gruppo tecnico di cui fanno parte le stesse regioni, le quali possono così controllare che la stessa venga utilizzata in maniera trasparente.

In questa graduatoria ogni regione si vedrà assegnare una quantità di risorse pari al 70 per cento, in base alla ripartizione tradizionale popolazione-reddito *pro capite*, e al 30 per cento, in base alla qualità dei progetti. Ciò consentirà anche a piccole regioni, che hanno però una progettazione esecutiva molto avanzata, di ambire ad ottenere un volume finanziario per i completamenti di opere superiore a quello che gli derivava dalla vecchia ripartizione.

PRESIDENTE. Scusi se la interrompo. Poiché abbiamo previsto uno stanziamento per le aree depresse di 12.000 miliardi per il biennio 1999-2000, volevo capire se intendete riservare una quota di queste risorse alle cosiddette intese di programma.

BARCA. Se la storia di cui vi ho parlato si fosse limitata ai 3.000 miliardi sarebbe stata ben poca cosa. L'idea di sperimentare un metodo che è possibile cambiare in corso d'opera è fondamentale. Il 16 dicembre ci incontreremo a Roma per fare il punto della situazione e per verificare il funzionamento del meccanismo che abbiamo posto in essere, disponibili a rivederlo insieme alle regioni, qualora rilevassimo degli impedimenti. In quella data discuteremo degli elementi di dettaglio della procedura, introducendo eventualmente delle modifiche che mi auguro di poter applicare nella ripartizione della *tranche* di cui abbiamo parlato.

PRESIDENTE. Ci sono alcuni senatori che vogliono intervenire, innanzi tutto il senatore Curto che, nella scorsa seduta, aveva posto una questione specifica sui patti territoriali in un appunto consegnato al Sottosegretario.

Invito i senatori a rivolgere brevi domande, considerando che mi sembra necessaria un'altra seduta per approfondire le tematiche che oggi abbiamo affrontato.

CURTO. Voglio innanzi tutto ringraziare sia il Sottosegretario che il dottor Barca per il contributo che stanno fornendo a questa problematica che riteniamo di straordinario interesse nell'ambito di un'azione di sviluppo di gran parte del territorio nazionale.

Mi sembra che siano molti gli aspetti positivi, in particolar modo quello relativo alla modifica e al perfezionamento degli strumenti di intervento nelle aree depresse: rispetto a ciò, condivido che finora c'è stata tra essi incomunicabilità, ma ritengo che ciò sia dovuto anche al fatto che ci si è trovati di fronte ad una inadeguatezza delle strutture. Quest'ultimo è un fatto molto importante e chiedo che avvenga una verifica.

Presidenza del vice presidente Azzollini

(*Segue* CURTO). Debbo però aggiungere qualcosa in più non sotto l'aspetto puramente campanilistico, ma per quanto riguarda l'esaltazione del ruolo delle Commissioni bilancio del Senato e della Camera, in quanto non solamente l'utente si è trovato in difficoltà e con problemi di comunicabilità, ma anche i parlamentari, particolarmente di questa Commissione.

A tale proposito vorrei che si prendesse lo spunto da questa circostanza per costituire un'intesa privilegiata, con riguardo al ruolo che rivestiamo istituzionalmente, per accedere in tempo quasi reale alle informazioni, la mancanza delle quali è un fatto incomprensibile per l'intera utenza. Infatti, la maggioranza degli osservatori e delle aziende pensano che i parlamentari della Commissione bilancio siano i depositari di chissà quali segreti o *input* tendenti a migliorare questi strumenti: non sanno che molte volte sappiamo ancora meno di loro, nonostante i tentativi reiterati di metterci in contatto con qualche funzionario disponibile ad ascoltarci. Poiché questo rappresenta un aspetto estremamente lesivo della dignità della rappresentanza parlamentare, credo vada colta l'occasione in positivo per decidere di costituire referenti specifici che possano colloquiare in maniera sistematica con la classe politica parlamentare e, nello specifico, con le Commissioni bilancio di Senato e Camera.

Ciò premesso, emergono alcuni fatti positivi in relazione alle nuove procedure che si stanno adottando, di cui probabilmente qualcosa in più

sapremo dai documenti che esamineremo. A tale proposito mi auguro che il Resoconto stenografico della seduta odierna, in particolare quello relativo agli interventi del Sottosegretario e del dottor Barca, venga consegnato quanto prima, perché molte questioni che abbiamo ascoltato vanno soppesate e verificate per poter costituire un importante momento di incontro.

Vorrei poi maggiore chiarezza su una questione. Mi pare di aver capito che adesso ci si sposta verso un giudizio complessivamente positivo del patto territoriale. Ciò mi induce a porre due quesiti: se ci dovessimo trovare di fronte ad un patto territoriale complessivamente positivo, ma al cui interno ci fossero iniziative negative, cosa accadrebbe? E se, viceversa, ci dovessimo trovare di fronte ad un patto territoriale complessivamente negativo, all'interno del quale ci dovessero essere delle iniziative eccellenti, cosa faremmo? Le penalizzeremmo?

Un'altra questione che voglio sottoporre alla vostra attenzione è che normalmente questi strumenti vengono fatti oggetto di attenzione, incentivati, o determinati anche in base a quello che accade durante l'esame della finanziaria. Mi pare di aver capito che, per quanto riguarda l'adesione ai patti, i termini del bando cui si è fatto riferimento scadono il 30 novembre, e dunque vorrei chiedere, visto che ci troviamo di fronte ad una nuova procedura, se non ritenete per caso opportuno spostare i termini di presentazione delle domande di cui al bando a trenta giorni successivi alla approvazione della legge finanziaria, in quanto questa potrebbe delineare un quadro diverso per quanto riguarda il livello di approccio da parte delle aziende.

Mi sembra di cogliere nel vostro intervento il fatto che i patti territoriali, i contratti d'area e gli accordi di programma probabilmente possono costituire una spinta nevralgica per lo sviluppo del territorio. Ad esempio, il 15 novembre e stato siglato un accordo di programma tra la regione Liguria e la Riva, tendente a bonificare, a selezionare le attività ambientali esistenti in Liguria, con la possibilità di essere esteso anche a Taranto. Ma non chiedevo solamente questo nella lettera che ho inviato al Presidente della Commissione bilancio per addivenire a questa audizione: chiedevo inoltre – credo anche questa sia materia di vostra competenza, gentili ospiti – una maggiore chiarezza su un'altra questione. Infatti, pur avendo visto che la legge n. 488 del 1992 ha dato ottimi risultati, ci sono zone della regione Puglia (mi riferisco ad un dato locale: chiamatelo anche localismo, ma siamo rappresentanti del territorio) dove le risorse assegnate da quella legge ammontano al 25 per cento dell'anno precedente e, tenendo presente che già allora solamente una parte non significativa delle domande comunque ammesse erano state finanziate, vorrei capirne i motivi, considerato che tutti sono d'accordo sul fatto che la legge n. 488 del 1992, anche se è uno strumento eccezionale (e noi dovremmo uscire dalla eccezionalità per far diventare strutturali le ipotesi di sviluppo), rappresenta un momento reale di investimento, sviluppo ed occupazione. La domanda è rivolta sia al dottor Barca, per la parte tecnica, che al sottosegretario D'Amico, per la parte politica, cioè quale tipo di poli-

tica economica e di sviluppo si intende perseguire nel momento in cui, pur consapevoli della bontà di uno strumento come la legge n. 488, si penalizza una regione (ciò vale anche per altre parti del paese)?

FIGURELLI. Sia l'esposizione del dottor Barca che, prima, il documento di luglio sugli obiettivi, l'organizzazione e la strategia del Dipartimento che egli dirige stimolano un intervento ed anche molte domande su questioni di fondo ed anche sulle scelte strategiche illustrate nel documento, nonché sull'idea organizzativa del Dipartimento; tutte questioni che non sono affatto scontate o pacifiche e che considero molto innovative. Del resto, condivido molte delle scelte fatte, di cui apprezzo soprattutto lo spirito.

Rinunzio, dati i tempi ristretti, al mio intervento. Credo che ciascuno di noi farà bene, per la produttività dei nostri lavori, a tener conto del materiale fornitoci dal dottor Barca e dei documenti relativi all'esperienza di Catania.

Desidero tuttavia fare una domanda. Il dottor Barca ha parlato della ricognizione, del resto preannunciata dal documento di luglio, dei patti territoriali, riferendosi in primo luogo ai primi 12 e quindi ai successivi 15. Vorrei sapere se questa ricognizione é stata estesa ai 10 patti territoriali che usufruiscono di assistenza tecnica comunitaria, con quali risultati e con l'individuazione di quali problematiche.

PRESIDENTE. Colleghi senatori, lascerei al dottor Barca e al sottosegretario D'Amico la possibilità di rispondere ai vostri quesiti nella seconda parte di questa audizione, che rinvio al termine della sessione di bilancio in Commissione. In quell'occasione potremo rivolgere ai nostri ospiti altre domande sulle complesse tematiche sollevate nel corso del dibattito odierno. Ovviamente sarà nostra cura prendere visione di tutta la documentazione che il dottor Barca ha cortesemente messo a disposizione degli uffici della Commissione.

Poiché non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Ringrazio gli auditi per le preziose informazioni che ci hanno fornito e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici
DOTT. VINCENZO FONTI