

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

---

# **RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**10.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 20 LUGLIO 1999**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**10.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 20 LUGLIO 1999**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE**

**INDICE**

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Pepe Mario, <i>Presidente</i> .....	2
<b>SUL RUOLO DELLE REGIONI E DELLE AUTONOMIE NEL SISTEMA DELLE PO- LITICHE PUBBLICHE PER LE AREE DEPRESSE</b>	
<b>Audizione del professor Giorgio Macciotta, Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica:</b>	
Pepe Mario, <i>Presidente</i> .....	2, 10, 11, 12
Maciotta Giorgio, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programma- zione economica</i> .....	3, 11
Gubert Renzo (gruppo misto-Il Centro- UPD) .....	10
Parola Vittorio (gruppo democratici di sinistra-l'Ulivo) .....	11
Turini Giuseppe (gruppo alleanza nazio- nale) .....	11

**La seduta comincia alle 14.05.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità dell'audizione sarà assicurata attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, ai sensi dell'articolo 65, comma 2, del regolamento della Camera.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del professor Giorgio Macchiotta, Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul ruolo delle regioni e delle autonomie nel sistema delle politiche pubbliche per le aree depresse, l'audizione del professor Giorgio Macchiotta, Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica.

Nel salutare il professor Macchiotta, che ringrazio per la sua presenza e per il contributo che darà al nostro lavoro, ricordo che l'indagine conoscitiva che ci accingiamo a concludere intende fare il punto sulle politiche pubbliche nelle aree depresse verificando quanto è stato fatto negli ultimi anni e le prospettive cui devono attenersi soprattutto l'amministrazione centrale e i governi regionali per determinare un salto di qualità.

Molti argomenti sono stati recepiti anche nel documento di programmazione economica, per cui vogliamo svolgere con lei, professor Macchiotta, una riflessione incentrata sulle prospettive di riordino degli strumenti della programmazione negoziata. Oggi nel DPEF si parla di nuova programmazione, tutta incardinata sul protagonismo regionale. Si tratta quindi di superare le difficoltà e le discrasie che si determinano, per quanto riguarda la programmazione dello sviluppo, sui vari enti e di arrivare ad un allineamento temporale della programmazione stessa. Mi sembra che questo sia previsto nel DPEF, per cui la Commissione gradirebbe conoscere il suo parere a proposito delle iniziative portate avanti dal Ministero del tesoro e del bilancio.

Sono molto interessanti anche la disciplina e la finalizzazione dei patti territoriali. Credo si possa essere d'accordo sul fatto che all'interno degli organismi delle varie comunità regionali bisogna insistere molto sugli strumenti di programmazione negoziata. Le difficoltà registrate attengono alla lentezza e, molte volte, all'eccessiva vischiosità delle procedure. Se riusciamo a risolvere questi problemi e a rendere più attive le regioni e gli enti locali, ritengo, essendo questa la logica, che, soprattutto nelle aree più deboli e marginali, si possano determinare processi di sviluppo autopropulsivo.

A me sembra che, in qualche suo scritto o osservazione, lei sostenga la necessità non tanto di assegnare le risorse, che pure vi sono, quanto di concentrarle in territori privilegiati, definiti con il concorso degli enti territoriali - regionali, provinciali e comunali -, verificando una linea di sviluppo concreta, mirando le risorse, assegnando procedure veloci ed

appurando se, concretamente, in alcune aree particolari comunque in difficoltà, sia possibile constatare *in re* un processo reale di sviluppo. Lei parlava di un modello da elaborare, perché le risorse vi sono; dobbiamo quindi vedere se tale modello sia intersettoriale e organico, quale possa essere e come possa definirsi concretamente anche per determinare cambiamenti nelle realtà più deboli.

Credo nelle finalità della programmazione, ma ritengo anche che si debba verificare, essenzialmente, come la risorsa economica e finanziaria ricada efficacemente sul territorio.

Al termine di questa audizione, trasferiremo il materiale prodotto in un documento di base e avremo il piacere di invitarla per una riflessione su quanto empiricamente abbiamo raccolto, in modo da offrirlo come indicazione al Parlamento e al Governo nazionale.

La ringrazio nuovamente per la presenza, professor Macciotta, e le do la parola.

**GIORGIO MACCIOTTA**, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Ringrazio la Commissione, signor presidente, che, proprio mentre è in corso una discussione che dovrà poi approdare a decisioni anche quantitative, in occasione della legge finanziaria e del bilancio, mi consente di fare il punto su un itinerario complesso.

Ho fornito ai commissari una cartina e due tabelle, perché credo che nel corso della discussione saranno utili per valutare come debbano essere usati gli strumenti di cui stiamo parlando.

Partirei dall'inizio, cioè dalle scelte che, in occasione del primo collegato del Governo Prodi, furono assunte in materia di programmazione negoziata. Insisto sulle date perché è non privo di un qualche significato il fatto che, mentre da un lato nella stesura della stessa finanziaria si decideva la manovra che ha consentito all'Italia di rispettare i parametri di Maastricht, e quindi di essere sin dall'inizio tra i paesi fondatori dell'euro, dall'altro si decidevano le misure propedeutiche allo

sviluppo. Ciò significa che non vi sono stati un prima e un poi dal punto di vista della decisione sulle norme. Anzi, come cercherò di documentare tra poco, non vi sono stati neanche un prima e un poi dal punto di vista dell'attivazione delle norme.

Le caratteristiche dei commi dal 203 al 211 dell'articolo 2 della legge n. 662 del 1996 sono fondamentalmente due: la prima è la nazionalizzazione degli strumenti, la seconda l'individuazione di meccanismi il più possibile automatici, tali da ridurre i margini di discrezionalità e di intervento burocratico. Dal primo punto di vista, le norme sulla programmazione negoziata erano già state pensate, sia pur con una differenza importante, di cui dirò tra poco, per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Come dicevo prima, la legge n. 662 ha nazionalizzato le misure, e lo ha fatto non, come dicevano allora coloro che si opponevano a questa estensione, per indebolire l'intervento nelle aree tradizionalmente depresse e in particolare in quelle del Mezzogiorno, ma partendo da una considerazione del tutto diversa: proprio per non fare di questo intervento un intervento particolare, ma l'asse di una politica nazionale, occorreva utilizzare al meglio l'intera gamma delle risorse nazionali. Per esempio, essendo tutte le procedure della programmazione negoziata fondate sul concerto con le amministrazioni locali, era del tutto evidente l'utilità, per amministrazioni di aree tradizionalmente più forti, di utilizzare le sinergie che potevano loro venire dall'esperienza e dalla prassi di aree tradizionalmente più forti. È del tutto evidente, per fare un esempio, che il concerto tra le amministrazioni per la riduzione dei tempi delle procedure può essere fatto a spanne o in modo mirato individuando puntualmente le procedure interessate da un patto territoriale, i tempi ordinariamente previsti e quelli applicabili con uno sforzo di razionalizzazione e di riduzione delle procedure. È a questo che tendeva la nazionalizzazione, cioè a mettere le esperienze delle aree più forti al servizio, anche per imitazione, delle aree più deboli. Quindi, non a destinare alle aree più forti le

risorse destinate alle aree più deboli. Come è detto nella delibera iniziale del CIPE, è evidente che il patto territoriale o altri strumenti della programmazione negoziata possano essere applicati sull'intero territorio nazionale, ma le risorse, comunitarie o nazionali, sono destinate, nelle misure previste, alle sole aree depresse.

Rispetto alla precedente versione, le importanti novità della programmazione negoziata nella legge n. 662 erano l'introduzione e la normazione dello strumento più generale a monte: l'intesa Stato-regione. Fondamentalmente, i precedenti strumenti di programmazione negoziata erano retti da accordi politici tra il Governo centrale e la regione.

La programmazione negoziata, versione 662, si caratterizza invece per essere tutta riassumibile all'interno dell'accordo tra Stato, anzi tra Governo nazionale e giunta della singola regione. L'uso della parola Governo non è casuale; la scelta è stata puntuale nel dire che la regione è un pezzo dello Stato e che naturalmente l'accordo era tra Governo e giunta di ogni singola regione, come espressione entrambi di poteri statuali. Tornerò poi su altre caratteristiche della delibera quadro.

La seconda caratteristica della 662 era quella di puntare, utilizzando strumenti già esistenti, al massimo possibile di automatismi nella erogazione dei benefici. Questa scelta fu condivisa dal Parlamento e l'articolo 2, commi 203 e seguenti, della 662 riproduce questa normativa. Poi si passa all'attuazione. Le polemiche sono state numerose. Lo comprendo perché lo scarto tra il possibile e il necessario è sempre molto forte e naturalmente il possibile non raggiunge mai il necessario. Vorrei soltanto sottolineare che oggi va di moda citare la particolare efficienza della legge n. 488 del 1992, che è indiscutibilmente una legge efficiente, sia pure con qualche elemento che meriterebbe maggiore attenzione, ad esempio la mortalità delle imprese interessate e la non piena rispondenza di questo strumento ad intervenire in territori, quali quelli del Mezzogiorno, che talvolta sono desertifi-

cati ed hanno bisogno dell'insediamento non di singoli imprenditori ma di un gruppo di imprenditori capaci di fare massa critica.

Peraltro non vi è dubbio che la 488 è una legge efficiente, che garantisce una rapida allocazione delle risorse. Mi limito a sottolineare che questa legge è del 1992 e che le prime erogazioni, a norma di tale legge, sono del 18 dicembre 1996: oltre 4 anni dopo l'entrata in vigore. Credo che questa sequenza vada sottolineata: la programmazione negoziata è stata tradotta in legge il 1° gennaio 1997, la delibera complessiva di attuazione è del 21 marzo 1997. Vorrei sottolineare che la delibera complessiva fu assunta dal CIPE dopo un autentico percorso ad ostacoli perché, secondo una scelta parlamentare, non imposta ma assolutamente condivisa dal Governo, la delibera passò al parere delle Commissioni bilancio di Camera e Senato, passò al parere della Conferenza Stato-regioni, che riteneva che tutto dovesse essere subordinato alle regioni, nonché al parere della Conferenza Stato-città, che pensava che tutto dovesse essere sottratto al controllo delle regioni. Alla fine si arrivò ad un accordo che teneva insieme le varie esigenze e la delibera 21 marzo 1997 ha regolamentato questa complessa partita.

La delibera fu poi seguita particolarmente dal Ministero del tesoro e registrata dalla Corte dei conti, malgrado la sua complessità, nello spazio di meno di un mese, per cui a fine aprile 1997 eravamo, dal punto di vista normativo, a regime (dirò poi, nel corso di questo intervento, di una serie di correzioni che abbiamo introdotto). A questo punto sono scattate le procedure per rendere operativa la delibera perché, come ho detto, l'altra caratteristica era quella di tentare le procedure più automatiche possibili. Procedure automatiche significava assumere per l'istruttoria dei patti territoriali non la procedura valsa sino ad allora, quella della istruttoria via uffici del ministero, ma quella automatica della 488, che richiedeva una gara europea per la selezione degli istituti di credito abilitati

all'istruttoria, ma, trattandosi di patti territoriali, richiedeva un'altra particolare gara europea, quella per gli istituti cui era demandata l'assistenza tecnica dei soggetti locali, comuni ed imprese, impegnati, a mettere insieme un patto territoriale.

Questa procedura si è conclusa il 9 gennaio 1998; intendo la selezione e la formulazione della graduatoria e la sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*. A quella data, a un anno dall'approvazione della legge, il ministero era nella condizione di mettere a regime lo strumento. A questo punto è venuta fuori la debolezza del precedente lavoro. Badate bene che quando parlo di debolezza del precedente lavoro non intendo naturalmente porre il problema di chi ha meriti e di chi ha demeriti. È del tutto evidente che un sistema di imprese o di istituzioni locali che procedono ad individuare l'asse di un patto territoriale, finché non hanno certezza delle procedure, e nel passato regime finché non avevano certezza del finanziamento, ovviamente non predisponavano un progetto esecutivo, se erano imprenditori, o un progetto pienamente appaltabile se si trattava di un'opera pubblica; attendevano la disponibilità delle risorse prima di procedere alle spese, in qualche caso limitate, in altri casi più rilevanti, per avere i progetti esecutivi.

A quel punto, però, il 9 gennaio 1998 si verificò che quell'insieme di soggetti, circa una ventina, che nel mese di luglio 1997 si erano presentati al ministero dicendo di essere pronti a sottoscrivere il patto territoriale, in realtà non avevano la strumentazione esecutiva necessaria per sottoscrivere effettivamente un patto, tanto è vero che di quei venti uno solo ripresentò domanda completa della documentazione prima del 9 luglio 1998; alcuni di quei venti soggetti non riuscirono neanche a rispettare la scadenza del 30 ottobre, presentando la loro documentazione con qualche giorno di ritardo.

È del tutto evidente che il regime è cambiato. Dal 1998 le cose procedono ormai in automatico. È stato utile impiegare questo anno e mezzo circa per

andare a regime? Io ritengo di sì sulla base di due considerazioni. La prima è la seguente: il ministero, per quanto ingente fosse la dotazione di personale che poteva dedicare a questa operazione, non sarebbe mai stato in grado di far fronte all'istruttoria complessa che i patti territoriali impongono. I commissari hanno sotto gli occhi una cartina da cui emerge che ad oggi abbiamo in gestione 19 contratti d'area e 61 patti territoriali. Ognuno di questi 80 strumenti implica mediamente una ventina di iniziative, in realtà molte di più, ma teniamoci pure bassi. Venti iniziative per 80 strumenti fanno 1600 iniziative con una, polisettorialità assoluta. È del tutto evidente che il ministero, solo a prezzo di costruire un gigante burocratico, avrebbe potuto seguire queste istruttorie. La scelta che compimmo fu allora quella di andare a soggetti istituzionalmente preposti a fare queste valutazioni, cioè gli istituti bancari; non casualmente i 26 istituti convenzionati sono praticamente gli stessi convenzionati per la 488 e quasi tutti i principali istituti bancari del nostro paese.

La seconda motivazione che ci indusse a questa scelta fu la prima esperienza che avevamo dei primi patti territoriali: i 12 famosi patti istruiti con la prima graduatoria. Anche qui non voglio demonizzare alcuno; mi limito, presidente, a fare un esempio: fra le iniziative previste in quei patti c'era, ad esempio, anche quella dell'imprenditore A, il quale comprava dal signor A, che era lui stesso, un immobile del valore di 800 milioni (era la stima sempre del signor A) per poi presentare quell'acquisto a finanziamento nel patto territoriale. È del tutto evidente che una operazione di questo genere non era tra quelle finanziabili con agevolazioni per un patto territoriale. È del tutto evidente che la procedura di istruttoria bancaria era suscettibile di eliminare alla radice casi di questo genere, depurandoli da interventi di rischio improbabile per l'imprenditore e certo invece per il funzionario che avesse firmato la concessione di una agevolazione di quel genere.

Credo quindi che quell'anno non sia stato speso inutilmente. Dopodiché abbiamo proceduto all'istruttoria. Oggi siamo in condizione, avendo messo a regime anche i precedenti 12 patti, di dire che circa il 50 per cento dell'erogabile dei primi 12 patti è stato erogato e che nelle prossime settimane cominceranno ad essere erogate le risorse dei patti approvati con graduatorie rese esecutive ai primi di quest'anno. Cioè i tempi sono diventati esattamente quelli della 488: un terzo delle risorse il primo anno, il secondo terzo il secondo anno ed il terzo residuo a conclusione dell'investimento. Pensiamo quindi che entro l'anno saranno erogati non meno di un migliaio di miliardi di quelli messi a disposizione dei patti territoriali.

Come i commissari possono vedere dalla documentazione, i patti territoriali ed i contratti d'area approvati interessano circa il 41 per cento del territorio del Mezzogiorno e circa il 30 per cento di quello del centro-nord; interessano una popolazione che nel Mezzogiorno è pari al 50 per cento e nel centro-nord quasi al 20 per cento; interessano un prodotto interno lordo delle aree interessate dai patti e dai contratti che è pari al 48 per cento del prodotto interno del Mezzogiorno ed al 18,5 per cento del prodotto del centro-nord. Questo per dire, come sottolineato in un recente articolo che il presidente ha ricordato, che i patti territoriali ed i contratti d'area non rappresentano soltanto una erogazione di risorse, ma anche un modello di riorganizzazione del territorio. Questo vale nel Mezzogiorno ma anche nel centro-nord. L'Italia, come si sa, è fatta da un pulviscolo di comuni, la gran parte dei quali non sono in condizioni di gestire servizi e territorio con economie di scala. Il sistema dei patti territoriali, anche laddove non eroga risorse (perché in alcuni casi può non erogare risorse o può erogare risorse che, in relazione alla localizzazione, sono percentuale ridottissima del costo dell'intervento complessivo da attivare), costringendo gli enti locali a fare sistema e a ragionare sulle risorse locali, rappresenta

un significativo salto in avanti di qualità nell'uso delle risorse. Ecco perché io credo che la programmazione negoziata di scala subregionale rappresenti uno strumento da non abbandonare perché, al netto delle risorse, è comunque uno strumento che io definisco di armatura del territorio, cioè di costruzione di un reticolo di servizi ed infrastrutture su scala d'area che può ben essere utilizzato a vantaggio dell'intera comunità che nell'area di patto insiste.

Tornando ora alle questioni più generali, debbo dire che la programmazione negoziata di scala subregionale è coerente con un'altra serie di misure che negli stessi mesi o in qualche caso negli stessi attimi veniva posta in essere. Cito brevemente quattro filoni che rendono la programmazione negoziata coerente con la più complessiva politica del Governo. Nella stessa legge 662 erano contenute le basi di una delega fiscale che metteva in piedi un trasferimento rilevante di risorse dal centro alla periferia. Anche qui la discussione è lunga e non sempre concorde, ma non è negabile il fatto che a regime oltre cento mila miliardi di risorse non saranno più decisi dal centro bensì dalla periferia. Questo è l'ammontare dalle risorse interessate dalle deleghe che nella legge n. 662 hanno soppresso ILOR, imposta patrimoniale e altri tributi per introdurre l'IRAP e la compartecipazione delle periferie a una serie di grandi tributi nazionali.

Secondo: negli stessi mesi, con altri collegati alla legge finanziaria veniva introdotta la riforma del bilancio dello Stato. La legge n. 94 del 1997 prevede — un primo inizio di sperimentazione è stato fatto con il bilancio del 1999 — la regionalizzazione del bilancio dello Stato; ovvero: per la parte degli investimenti il bilancio dello Stato espone non soltanto le grandezze finanziarie destinate ad un singolo settore, ma anche le ricadute territoriali delle stesse.

Consegnerò alla Commissione un volume, in cui abbiamo cercato di raccogliere tutti gli strumenti di attuazione della normativa sulla programmazione

pregoziata, che contiene, tra l'altro, il primo esperimento di bilancio regionalizzato per il 1999, dal quale si evince che il 37 per cento del bilancio è stato regionalizzato « a preventivo ». Stiamo andando avanti perché, per citare solo due voci, ve ne sono alcune che per chi gestisce il bilancio dello Stato sono ovviamente non ripartibili, ma immediatamente a valle della gestione del bilancio dello Stato sono anch'esse ripartibili e ripartite: intendo riferirmi alle risorse destinate all'ANAS, che per il bilancio dello Stato rappresentano un fondo globale trasferito all'ANAS, ma che appena trasferite al bilancio ANAS, sono ovviamente ripartite per destinazioni regionali; lo stesso ragionamento vale per le risorse destinate alle ferrovie.

Quindi è del tutto evidente, fatte queste operazioni, che la quota del bilancio dello Stato regionalizzabile a preventivo sarà di gran lunga superiore al 60 per cento. È in corso di emanazione una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri che consentirà di inseguire alcune unità previsionali di base non ripartibili a primo livello sino al secondo livello, per poter dare al Parlamento una versione migliore del bilancio regionalizzato.

Sulla base dell'esperienza del bilancio statale, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni abbiamo chiesto al Parlamento un'ulteriore delega, che ci è stata concessa proprio nei giorni scorsi con la legge n. 208 del 1999, tesa a riformare il bilancio delle regioni. Nell'anno trascorso tra l'approvazione della legge di riforma del bilancio dello Stato e la delega recentemente concessa al Governo, un gruppo tecnico del Ministero del tesoro e della Conferenza dei presidenti delle regioni ha proceduto ad elaborare un testo che di fatto traduce i principi della delega in un decreto legislativo. Probabilmente nella giornata di venerdì sottoporremo al Consiglio dei ministri il testo di tale decreto, che invieremo subito alla Conferenza Stato-regioni e al Parlamento; prevediamo, essendo stato già concordato con le regioni, che sia facile ottenere il loro assenso e che in Parlamento dovrebbe avere

facile iter un testo sul bilancio delle regioni concordato con le stesse. Sin dal bilancio 2000, forse, sarà quindi possibile procedere anche alla formulazione dei bilanci delle regioni sulla base del nuovo modello.

Naturalmente, non sfuggirà a nessuno che applicare le stesse regole del bilancio dello Stato al bilancio delle regioni vuol dire costringerle non solo alle destinazioni settoriali, ma anche a quelle subregionali: il modello di ripartizione del territorio regionale in sistemi di patti territoriali e contratti d'area trova una sua applicazione anche nel bilancio della singola regione. Se ciò è già rilevante oggi, lo sarà ancor di più quando, andando pienamente a regime le procedure di trasferimento dei poteri e delle risorse previste dalle leggi Bassanini, una massa ancor più ingente di risorse verrà trasferita alle regioni.

Il terzo elemento di coerenza è rappresentato dal sistema delle leggi Bassanini e dei relativi decreti legislativi.

Il quarto filone, pur contenuto nelle leggi suddette, ma che io intendo citare separatamente, è costituito dalla riforma della scuola. Ritengo che l'autonomia scolastica rappresenti un punto forte della riforma del sistema delle autonomie. Credo che il sistema scolastico abbia bisogno di una iniezione di autoresponsabilizzazione, che non si può avere se non si riparte dall'autonomia delle istituzioni scolastiche, e che anche le importanti innovazioni contenute nella recente legge n. 144 - mi riferisco alle norme che prevedono che l'obbligo scolastico si raggiunge in un sistema integrato di scuola, formazione e apprendistato - abbiano piena attuazione solo all'interno di un sistema scolastico che faccia dell'autonomia una leva fondamentale.

Quindi, tornando al punto da cui sono partito, ecco come la programmazione negoziata si inserisce in un quadro pienamente coerente di riforma regionalistica dello Stato. A questo proposito vorrei ricordare quanto recita il punto 1.1 della delibera quadro del 21 marzo 1997, che ho prima citato, definendo l'istituto più generale della programmazione negoziata,



che è l'intesa Stato-regione: « L'intesa rappresenta l'ordinaria modalità del rapporto tra Governo nazionale e giunta di ciascuna regione e provincia autonoma per favorire lo sviluppo in coerenza e con la prospettiva di una progressiva trasformazione dello Stato in senso federalista ». Naturalmente non mi sfugge l'enfasi contenuta in una simile premessa, però non fu una scelta casuale.

Questo è il quadro che abbiamo tentato di costruire dal primo momento dell'attuazione del Governo Prodi. Ho citato puntigliosamente anche i tempi della delibera quadro, della registrazione alla Corte dei conti, di tutti i provvedimenti attuativi perché, avendo spesso sentito dire che una cosa è scrivere la legge, un'altra sono i provvedimenti attuativi, mi permetto di ricordare che se il Governo avesse voluto, approvata la legge, metterla in cantina, avrebbe potuto lasciare che decorressero i normali tempi, per esempio per la registrazione alla Corte dei conti di una delibera o per l'attuazione di una gara. Solo questo avrebbe significato qualche anno di tranquilla attesa. Il Governo ha invece scelto un'altra strada: le risorse sono state messe a disposizione del sistema subregionale e si è scelto di attivarle anche in assenza delle intese. Le risorse per i patti territoriali sono rappresentate da un po' più di 5 mila miliardi - 4.828 miliardi più 271 miliardi derivanti da risorse europee -, di cui 4.200 ormai assegnati e 860 già destinati ad un bando, per il solo Mezzogiorno, da attivarsi entro ottobre. Le risorse sono state assegnate nella percentuale decisa generalmente dal Governo per le ripartizioni nord-sud: 1.000 miliardi, circa il 20 per cento, al nord; 4.000 miliardi, l'80 per cento, al Mezzogiorno. Anche in questo caso non sfugge a nessuno che con i 1.000 miliardi al centro-nord si attiva una massa di investimenti praticamente corrispondente a quella che si può attivare nel Mezzogiorno con l'utilizzazione di 4.000 miliardi.

Per quanto riguarda i contratti d'area, ne abbiamo attivati per più di 3.000 miliardi, con risorse altre, oltre alla fi-

nanza CIP, per 840 miliardi e con una percentuale di investimenti attivabili nell'ordine dei 5.000 miliardi.

Ancora qualche cenno - scusandomi per la lunghezza dell'intervento - sul cambiamento di procedure di cui tanto si parla. Anche qui rivendico, in modo un po' ostinato e forse eccessivo, la assoluta continuità delle procedure a partire dal 21 di marzo 1997. È evidente che vi è stata qualche variante. Quando facemmo la delibera del 21 di marzo, la gran parte degli investimenti pubblici li avevamo attivati via mutui con rateo in interessi e capitale a carico del bilancio dello Stato; era questa un tecnica seguita in tempi nei quali occultare il debito era prassi corrente. Nel corso dei primi anni di gestione governativa ci siamo resi conto di due verità: innanzitutto che non era particolarmente commendevole occultare il debito; in secondo luogo che questo procedimento era più costoso di uno fondato sulla copertura della spesa con emissione di titoli del debito pubblico, a carico della finanza pubblica generale; di qui nella legge finanziaria approvata a fine 1997 la scelta di eliminare tutte le autorizzazioni a contrarre mutui e di tradurre le precedenti autorizzazioni in corrispondenti quote di risorse attivate a carico del bilancio dello Stato.

Questo ha significato che una delle procedure che ci eravamo inventati per accelerare la spesa, il passaggio via Cassa depositi e prestiti, diventava procedura per ritardare la spesa. Anche qui brevemente riepilogo l'itinerario: il meccanismo dei mutui significava che, una volta deciso il finanziamento di un patto, il Ministro del tesoro dava mandato alla direzione generale del tesoro di fare la gara per finanziare quel patto, contraendo i relativi mutui. La gara per contrarre i mutui, più l'iscrizione a bilancio sullo stato di previsione dell'entrata, il trasferimento al capitolo della spesa del Ministero del tesoro, l'assegnazione da parte del Ministero del tesoro al soggetto competente all'erogazione implicava, utilizzando al meglio tutti i tempi, non meno di un

anno. Noi decidemmo allora di passare per le anticipazioni alla Cassa depositi e prestiti.

Nel momento in cui, invece, dal 1° gennaio di ciascun anno, il totale ammontare delle risorse stanziato per quell'anno è disponibile sul capitolo di bilancio destinato alla spesa, è del tutto evidente che questa strada implica un ritardo di qualche mese. Allora, nella recente legge 144 abbiamo disposto che d'ora in avanti, non appena si saranno espletate alcune procedure amministrative, il soggetto responsabile del patto presenterà direttamente al Ministero del tesoro, chiedendo il mandato di pagamento, la richiesta di finanziamento, saltando il passaggio alla Cassa depositi e prestiti. Questo non è, com'è evidente, un modo per ritardare, ma per accelerare, tagliando anche quei limitati tempi che erano necessari per il passaggio alla Cassa depositi e prestiti. Il tesoro è stato accusato inoltre di aver cambiato in corso d'opera le regole, introducendo meccanismi per la selezione dei patti. Noi siamo partiti da una fase in cui le domande erano di gran lunga inferiori alla quantità delle risorse. A partire da una certa data ci siamo resi conto che proprio il crescere delle iniziative ci avrebbe portato ad avere più domande che risorse. A quel punto abbiamo preferito, prima della presentazione delle domande e non dopo, stabilire con quali regole avremmo valutato le domande, anche per consentire ai soggetti che stavano istruendo un patto di adeguare il loro schema di presentazione.

Avrei finito sul passato e mi limito ad una sola considerazione sulle nuove procedure di cui il presidente ha parlato e di cui ho dato conto in un recente articolo. Io penso che oggi, avendo a regime strumenti che funzionano - e funzionano allo stesso modo -, siamo nelle condizioni di non avere più vantaggi da tempi, ma solo da ricaduta degli interventi. Allora è del tutto evidente che in un tessuto produttivo fortemente fertilizzato la 488 rappresenta probabilmente lo strumento migliore di finanziamento. Già in aree deboli del centro-nord questo ragionamento è meno

vero; è certamente meno vero nelle aree deboli del centro-sud, dove valore non è solo l'arrivo del singolo imprenditore, ma l'arrivo di un sistema di imprese che facciano sinergia fra loro. Nella legislazione vigente, nel meccanismo della legge 488, per come è stato gestito, vedo le condizioni per poter, più rapidamente rispetto ai tempi tradizionali, procedere ad usare in modo sinergico le risorse.

In questo caso ragiono per grandi numeri. In questi anni abbiamo destinato mediamente 6 mila miliardi all'anno di risorse alle aree depresse per interventi produttivi: 3 mila alla 488 e 3 mila ai vari strumenti della programmazione negoziata. A partire dal 2000 avremo, insieme, le risorse europee, che almeno nella prima fase potranno essere una cifra sostanzialmente equivalente. A questo punto noi avremo per un certo numero di anni (3 o 4) una cifra dell'ordine di 12 mila miliardi da destinare agli interventi produttivi. Già oggi la legge n. 488 consente di localizzare le imprese in un'area attraverso punteggi preferenziali assegnati, appunto, all'impresa che si localizza in una determinata area scelta d'intesa con la regione. Niente vieta alla regione di stabilire anche che un punteggio supplementare vada dato alle imprese di un determinato settore. Io non ritengo che questo vada fatto per il totale delle risorse, né ritengo che occorra tornare a vecchi meccanismi di decisione fuori mercato, ma - per esempio - se accade, come accade, che in un determinato territorio una fortunata circostanza consente all'università e a un certo numero di imprese di un settore tecnologico particolarmente avanzato di fare tra loro un accordo per configurare un vero e proprio distretto industriale, niente vieta che la regione in cui quelle imprese e quella università sono localizzate nel decidere come utilizzare il complesso delle risorse stabilisca che alle imprese di quel settore che si localizzano in quel territorio è destinato un particolare ammontare di risorse.

Certo, poi le imprese andranno individuate con i meccanismi della 488, via bando di gara, ma questo consentirebbe

una rapidità molto superiore rispetto ai tempi sin qui utilizzati e di utilizzare in modo sinergico 12 mila miliardi. Penso che su questa strada occorra fare passi in avanti, che sono consentiti dal fatto che sono ormai in via di attivazione le intese Stato-regione.

Sono state firmate cinque intese, una sesta è stata approvata dalla Conferenza Stato-regioni e sarà presentata al CIPE la prossima settimana; altre cinque o sei sono in avanzato stato di formulazione. Le intese che abbiamo sin qui stipulato non esauriscono l'universo dei settori, né quello delle risorse, anche qui perché abbiamo fatto la scelta di cominciare con le cose possibili, riservandoci di estendere progressivamente l'ambito di operatività delle intese man mano che l'azione della regione e quella delle amministrazioni identificassero risorse e potenzialità.

Io credo che in questo quadro, dentro le intese Stato-regione, sia sin d'ora possibile applicare la programmazione negoziata di scala subregionale con questi nuovi criteri che non la cancellano ma la velocizzano.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Macciotta per le sue puntuali considerazioni ed osservazioni, nonché per l'intreccio sottolineato tra gli strumenti che sono stati inventati e che sono ormai quasi definitivamente a regime. È chiaro che questi strumenti richiedono un forte intervento delle regioni; se non vi sarà, rischiamo di costruire una intelaiatura significativa, armonica, anche funzionale, però non riusciremo ad incidere sul territorio. Ma questo attiene alle responsabilità degli organismi regionali.

A questo punto abbiamo pochi minuti ancora a disposizione in relazione a concomitanti impegni parlamentari. La parola quindi ai colleghi, cui raccomando la massima concisione.

**RENZO GUBERT.** Proprio per quanto riguarda i patti territoriali, ho partecipato a una serie di sopralluoghi della Commissione bilancio, per cui devo dire che il quadro delineato adesso dal sottosegreta-

rio mi sembra più positivo di quello emerso dai contatti diretti con le varie realtà. Ma può darsi che ciò sia dovuto al tempo trascorso e al fatto che sono state superate delle difficoltà.

Lei ha detto correttamente, professor Macciotta, che in Italia serve una maglia subregionale di pianificazione e di intervento. Mi chiedo se questo strumento fosse necessario lasciarlo alla libera iniziativa, visto che vi è già una maglia istituzionale rappresentata dalle province e, nel territorio montano, dalle comunità montane. Dunque, per evitare il rischio di sovrapporre o di interporre, non varrebbe la pena di cercare un raccordo tra il livello amministrativo e questi patti territoriali, magari anche rivedendo la maglia delle province, visto che alcune entità corrispondono solo a centri urbani di un qualche rilievo? Non sarebbe meglio una politica un po' meno restrittiva sulle province, al fine di adattarle meglio alle esperienze dei patti territoriali?

Un'altra domanda attiene alla territorializzazione delle risorse per i patti territoriali. Lei ha detto che il Governo assegna una percentuale al centro-nord e un'altra al sud. Dagli studi che ho fatto sulla marginalità socio-economica risulta che le zone deboli sono quelle che hanno più difficoltà a richiedere i finanziamenti. Quindi, se reagiamo soltanto a risposta, in realtà accentuiamo gli squilibri interni delle zone su cui si interviene. La territorializzazione, dunque, non andrebbe fatta in maniera un po' più minuta? Le intese Stato-regioni rappresentano già un modo per ritagliare risorse all'interno di questa grande ripartizione, ma agire a livello più minuto potrebbe essere un modo interessante di procedere. Chiedo se si cammini verso questa direzione. Il semplice punteggio è insufficiente, occorrerebbe territorializzare preventivamente anche le risorse.

Ultima domanda. Non vedo nessun intervento nelle tre regioni del nord ad autonomia speciale: vi è qualche ragione oppure dipende soltanto dalla carenza di iniziativa locale?

PRESIDENTE. Ringrazio per la puntualizzazione delle domande e per le motivazioni come al solito sociologicamente motivate del collega Gubert.

VITTORIO PAROLA. Do grande importanza ai patti territoriali, ai contratti d'area e a tutti i processi che in questa fase avvengono a livello del territorio, dato che vi sono processi di estraneamento a livello superiore (penso alle direttive europee e alle forzature che sul territorio creano distanza fra la società politica e quella economica).

Da questo punto di vista, mi ha interessato particolarmente il problema delle autonomie scolastiche, di cui ha parlato il professor Macciotta, che sono assolutamente dirompenti vivendo a livello del territorio: pensiamo, per esempio, a una circoscrizione romana con 14 o 15 autonomie scolastiche, ma anche al fatto che l'autonomia scolastica ha una riserva di poteri che non ha assolutamente un organo di decentramento come la circoscrizione. Quindi il problema diviene assolutamente dirompente sul terreno della titolarità di poteri, di gran lunga superiore ad un'organizzazione puramente di decentramento. L'insieme di queste questioni territoriali, dunque, ha una grande rilevanza.

Credo talmente in questi strumenti a favore delle aree depresse, da ritenere che non debbano essere relegati solo a livello di queste ultime; quindi, è necessario individuare un nuovo rapporto tra momento territoriale e istituzioni locali, regione e imprenditoria.

GIUSEPPE TURINI. Il patto territoriale della Maremma grossetana fu tra i primi ad essere stabilito attraverso la programmazione negoziata. Nonostante ciò ancora non è andato avanti in nessuna direzione. Mi risulta che la « Grosseto sviluppo », per esempio, non sia riuscita ad avere nulla anche se ha fatto tutto ciò che doveva. Non vorrei quindi che, al di là delle enunciazioni importantissime del sottosegretario Macciotta, alle quali crediamo, anche i patti territoriali finiscano per

essere come la legge n. 192; faccio questo esempio perché è gravissimo: nonostante certe ditte abbiano avuto tutte le autorizzazioni del Tesoro e abbiano terminato le loro opere da anni, devono ancora ricevere quanto spetta loro, e qualcuna addirittura rifiuta di mandare a casa i pochi operai assunti. Non vorrei che i patti territoriali facessero la stessa fine. Il professor Macciotta può dirmi qualcosa in merito?

GIORGIO MACCIOTTA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Con riferimento all'ultima domanda del senatore Turrini, vorrei dire che il patto territoriale di Grosseto è stato approvato con decreto ministeriale del gennaio 1999 ed è tra quelli che saranno finanziati nelle prossime settimane; stanno infatti partendo i decreti di finanziamento del patto di Grosseto e dei 24 patti finanziati contestualmente ad esso.

Per quanto riguarda la questione posta dal senatore Parola in termini di aree non depresse, come ho detto l'ispirazione era esattamente questa: nazionalizzazione. Naturalmente, la procedura di regionalizzazione del bilancio e quella di subregionalizzazione del bilancio ordinario comportano che le risorse destinate a un'area dal bilancio ordinario siano comunque più consistenti. Per quanto ingenti siano, le risorse europee e quelle per le aree depresse, infatti, sono al massimo il 20-25 per cento del totale delle risorse del bilancio ordinario. La procedura di regionalizzazione del bilancio ordinario è lo strumento da utilizzare per reperire i finanziamenti per quelle aree.

Passando alle questioni poste dal senatore Gubert, credo che abbia ragione. Il problema è come evitare le duplicazioni tentando di mettere insieme istituzioni e mercato. Inizialmente si è partiti con patti a dimensione provinciale, che in qualche caso possono funzionare, mentre in altri casi la provincia si rivela un ambito eccessivo. Si tratta quindi di mettere insieme le imprese locali, in un ambito che ritengo normalmente debba essere

subregionale, però tentando di ricostruire un'iniziativa coerente. Mi sembra che nella seconda e terza generazione dei patti le province abbiano assunto un'iniziativa di gestione del territorio organizzando loro l'articolazione del territorio provinciale in subambiti. Credo che questa sia la strada che alla fine meriterà di essere percorsa. Ma ciò lo lasciamo davvero alla contrattazione a livello regionale, anche mettendoci qualcosa di nostro nel rapporto con l'intesa.

Per quanto riguarda l'uso sinergico delle risorse, già la legge n. 488 in qualche modo è ripartita a prescindere dalla domanda. Se valesse per intero il criterio che ho detto, avremmo una sorta di preassegnazione delle risorse alle varie regioni. Senza forzare eccessivamente il mercato, anche qui vi è la possibilità di aiutare a localizzare le imprese e le scelte infrastrutturali in aree più deboli. Vorrei dire infine che la logica della regionalizzazione del bilancio ci aiuta anche da un altro punto di vista, perché offre un orizzonte davvero pluriennale. Una delle tavole del DPEF indica l'orizzonte delle prevedibili risorse straordinarie ed ordinarie da qui al 2006; questo consente anche alle regioni di fare più lucidamente le loro prenotazioni e di poterle difendere al loro interno, perché se c'è una prospettiva di ripartizione regionale certa, ad un'area di una regione che oggi è penalizzata posso dire che quando avrà il

progetto pronto ci saranno le risorse, perché queste certamente entro un anno arriveranno. Da questo punto di vista stiamo tentando di costruire un orizzonte coerente. Mi rendo conto che il disegno istituzionale è più semplice della concreta realizzazione e che bisogna smuovere anche comportamenti consolidati, però credo che il disegno istituzionale sia di per sé utile perché dà un orientamento cui tendere.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il sottosegretario Macciotta per le conclusioni che condivido pienamente perché anch'io sono per una attivazione ed una presenza forte delle regioni, non solo nella utilizzazione delle risorse ma anche nello stabilire le progettualità e gli obiettivi delle intese, che sono il momento forte della programmazione regionale.

Di nuovo grazie al sottosegretario Macciotta ed ai colleghi intervenuti.

**La seduta termina alle 15.05.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia il 4 agosto 1999.

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO