

SENATO DELLA REPUBBLICA

Finanze

e Mezzogiorno

Roma, 24 novembre 1997

Alle senatrici e ai senatori della
Sinistra Democratica-L'Ulivo

SENATO

Carissimi,

non avendo potuto partecipare, per una leggera indisposizione, alla fase finale del voto sulla finanziaria, vi scrivo per complimentarmi con tutti voi per lo straordinario risultato ottenuto. Abbiamo dimostrato che il Parlamento ha ancora, se ben utilizzato, un ruolo importante. Pur nei tempi ristretti, siamo riusciti a condurre l'esame della manovra senza forzature, con la giusta dialettica con le opposizioni, con un rapporto costruttivo con il Governo. Qualcuno di voi ha contribuito a questo risultato con un lavoro doppio, nelle funzioni di relatore, nelle riunioni di maggioranza, nella gestione dell'aula e dei rapporti politici. Altri lo hanno fatto con il contributo di proposte, altri ancora comprendendo che la mera presenza fisica in Aula, pur defaticante, è, in alcune circostanze, un impegno politico a difesa del Parlamento e della maggioranza.

Credo che sia necessario valorizzare - di fronte ai tanti elementi di degrado della politica che abbiamo davanti a noi - il ruolo fondamentale del Parlamento e dei parlamentari.

Un cordiale saluto da

(Cesare Salvi)



Fascicolo 5 [Finanziaria e Mebiforme]

1. Relazione di L. Barbieri su sviluppo dell'attività politica del P.S.S. nel Mebiforme" 23 gennaio 1947
2. Documento politico senza data e senza firma su "Mebiforme e strumenti per lo sviluppo"
3. Relazione di relazione su "Possibilità di intervento Mebiforme come occasione di politica industriale; senza data e senza firma"
4. Relazione Documenti cronologici n. 1 su "Conseguenze strutturali nell'occupazione; novembre 1947"
5. "Appello ai parlamentari e all'opinione pubblica in fatto di Mebiforme della Corte dei Conti. Mebiforme" Petizione al reo dell'art. 50 della Costituzione; 10-11-1947
6. Lettera circolare di Pietro Jolas su "Finanziaria" al senatore e senatrice P.S.S. - U.D.O., 24-11-1947
7. Fotografia del L. n. 3320 su "struttura attiva" di Mebiforme relativi materiali; gennaio 1948
8. Fotografia su libro Finanziaria 1948, N. 5 e documenti. Informazioni, note e documenti di ufficio del P.S.S.; dicembre 1947
9. Documento approvato dalla 6. Commissione Senato su Finanziaria Jolas; 8 luglio 1948
10. Comunicazione Servizio Finanziario, 4 luglio 1948

Roma, 6 luglio 1998

*Ai Senatori
In indirizzo*

Caro Collega,

come sai, la questione relativa ad un nuovo approccio nel senso della previsione e della prevenzione sui disastri naturali è da anni di fronte al Parlamento. Così da più parti è stata sollecitata l'introduzione di un sistema misto di difesa dai rischi che affianchi all'intervento dello Stato, la mediazione assicurativa per gli immobili privati.

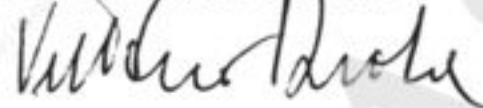
Il presente disegno di legge elaborato dagli esperti del Comitato dei Parlamentari per l'Innovazione Tecnologica e per lo sviluppo sostenibile della cui Presidenza nazionale faccio parte, vuole essere un contributo parlamentare, atto a sollecitare una decisa svolta politica nella tutela e nella difesa dei cittadini e dei loro beni rispetto ai rischi catastrofali.

La proposta è aperta ad ulteriori modificazioni e a nuovi contributi, nonché alla firma dei parlamentari dei diversi orientamenti politici, in quanto il Copit è un'organizzazione ONLUS e bipartisan.

Qualora ritenessi di firmarla o di proporre delle modifiche, sei pregato di fare pervenire il tutto alla mia casella prima delle vacanze estive.

Cordiali saluti.

Sen. Vittorio Parola



5

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE FINANZE E TESORO

IL PRESIDENTE

Roma, 13 luglio 1998

Prot. n. 211/S

Caro collega,

Ti faccio pervenire il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale, condotta dal Comitato paritetico (Commissione finanze del Senato e della Camera dei deputati) a questo fine costituito un anno e mezzo fa.

Il documento è stato approvato all'unanimità dalla Commissione finanze e tesoro del Senato e a larghissima maggioranza dalla Commissione finanze della Camera dei deputati.

Come potrai rilevare non si tratta di un testo di legge, ma di un documento di indirizzo che può costituire a mio giudizio una base più che valida per intraprendere e rilanciare in Parlamento la riforma in senso federalistico del nostro sistema fiscale. Ciò è reso possibile dalle larghissime e significative convergenze che sul documento licenziato si sono già espresse.

Ti ringrazio per l'attenzione con viva cordialità.

Sen. Gavino Angius

Gavino Angius

~~~~~  
A tutti i senatori del  
Senato della Repubblica

SEDE

6

# SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

N. 3326

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore PAROLA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 GIUGNO 1998

---

Norme di delega per una strategia attiva di difesa dalle  
calamità naturali e assicurazione contro i rischi catastrofali

---

## INDICE

Relazione ..... Pag. 3

### Disegno di legge

Capo I - Delega legislativa per una strategia attiva di  
difesa dalle calamità naturali ..... »

Capo II - Assicurazioni contro i rischi catastrofali ... »

ONOREVOLI SENATORI. - In un Paese come il nostro, il cui equilibrio socio-territoriale con frequenza elevatissima è spezzato da disastri e catastrofi naturali di gravi proporzioni, l'approccio fin qui seguito dallo Stato è finora risultato del tutto inadeguato. I danni non sono stati minimizzati; il soccorso ha suscitato molte recriminazioni; il ripristino dei servizi è spesso stato poco tempestivo, molto dispendioso e non innovativo, riproducendo i pregressi difetti di infrastrutture dimostratesi estremamente vulnerabili e poco affidabili.

Le ragioni di ciò sono state da tempo individuate dal Parlamento e segnalate alle Autorità di Governo.

Esse sono essenzialmente due:

a) la politica di intervento statale è stata prevalentemente concepita come mero soccorso all'emergenza e alla ricostruzione. Ma in mancanza di una previsione e di una prevenzione, strutturate nelle sedi della politica centrale e della amministrazione locale, il soccorso è penalizzato; non sempre condiviso nelle forme in cui è erogato; non attinge ai valori della solidarietà ricostruttiva, ma si adagia sull'assistenza, talvolta fornita con strumenti prelevati da scorte di cui è stata trascurata la manutenzione;

b) la politica del soccorso e della ricostruzione è stata posta a totale carico finanziario dello Stato. Ciò ha dato luogo ad effetti nefasti:

ha indebolito lo spirito della solidarietà e l'autocoscienza della difesa, inducendo i cittadini colpiti, ad attese risarcitorie integrali;

ha dato luogo a gravi inconvenienti di gestione, specie della ricostruzione post-terremoto;

ha determinato una rilevante spesa pubblica che negli ultimi venticinque anni

ha superato i 150 mila miliardi, erogati in termini di assistenza individuale e svincolata da ogni serio criterio di programmazione concertata, tesa alla riduzione delle calamità e delle catastrofi e alla contestuale elevazione della soglia della sicurezza e della protezione.

La sollecitazione a modernizzare l'approccio al problema di tutelare meglio le vite, i beni, i valori, della comunità sono stati ormai acquisiti e discussi in sedi parlamentari ed in consensi internazionali, nell'ambito della partecipazione italiana al decennio ONU per la riduzione delle catastrofi (IDNDR) e nel quadro del Piano per l'attuazione dell'«Agenda XXI Secolo» per lo sviluppo sostenibile. Le Nazioni Unite hanno proclamato gli anni 1990-2000 «decennio internazionale per la riduzione dei disastri naturali». All'Assemblea ONU di Yokohama (1995) per la valutazione dei risultati del primo quinquennio dell'IDNDR la proposta formulata dalla delegazione governativa italiana, è stata apprezzata ed approvata, ma finora il Governo non ha dato seguito agli impegni presi.

Anche sul piano della sistemazione culturale e scientifica del problema, viene ormai da tutti, in misura, accettato che non può essere considerato un atteggiamento valido per i governi attendere fatalisticamente che gli episodi catastrofici si verifichino, senza curarsi di predisporre in precedenza gli interventi pianificatori, organizzativi, logistici e normativi in grado non solo di alleviare le sofferenze dei disastriati, durante e dopo l'emergenza, di contenere e mitigare i danni dell'ambiente e alla proprietà, ma anche - quando possibile - di incidere positivamente sulla frequenza stessa degli episodi.

Sostanzialmente, strategie cautelative per la protezione civile, fondate sulle attività di previsione e di prevenzione, vengono oggi considerate un preciso dovere dello Stato nei confronti dei cittadini.

La previsione consiste principalmente in una attività informativa ed è definibile unitariamente come la conoscenza rigorosa e aggiornata dei rischi catastrofali esistenti nelle varie aree del territorio nazionale, ivi comprese le acque interne, territoriali e contigue.

Va vista come presupposto indispensabile per ogni successiva attività di prevenzione, in quanto favorisce la classificazione del territorio, individuando e definendo, zona per zona, tipologia, probabilità e possibile magnitudine del rischio.

Così nell'attività di prevenzione, la ricerca ha individuato tre fasi ben definite:

1. La riduzione sistematica del rischio verso ben definiti limiti di accettabilità, con azioni e interventi che debbono essere attuati prima che il rischio si concretizzi in forma di disastro o catastrofe.

Essenzialmente si tratta di una razionalizzazione del rapporto tra ambiente e insediamenti antropici ottenuta con il controllo pianificato della sicurezza su tutto il territorio.

Due sono principalmente gli scopi di questo aspetto particolare della prevenzione.

Il primo è rendere più remota la probabilità o più bassa la frequenza degli accadimenti catastrofali: risultato che obiettivamente è possibile solo per alcuni tipi di rischio. Il secondo scopo, che si presenta perseguibile in ogni caso, è quello di rendere più contenuti la gravità e il numero dei danneggiamenti quando il disastro comunque si verifichi.

2. La preparazione e l'approntamento dell'organizzazione di protezione civile e, in particolare, la predisposizione delle forze, dei mezzi, delle misure organizzative, delle procedure operative, necessarie per

fronteggiare l'emergenza in modo conseguente e razionale.

Gli scopi di questa attività sono in primo luogo di migliorare la tempestività, l'efficienza e l'efficacia dell'azione di soccorso al fine di alleviare, durante l'emergenza, le sofferenze psicofisiche dei disastri e di scongiurare la probabilità immediata di maggiori danni alle persone e alle cose, in secondo luogo contenere o spezzare la spirale perversa della destabilizzazione socio-territoriale. Si tratta di interventi di carattere organizzativo, normativo e soprattutto logistico, con una forte dipendenza dalle produzioni di alta tecnologia e tecnologia matura.

3. La elaborazione e predisposizione dei programmi e dei modelli da applicare per la riabilitazione e riparazione definitiva dei danni che possono essere causati da un evento catastrofe. Ovviamente i programmi e i modelli devono essere approntati in presenza del rischio e prima che il prevedibile disastro si verifichi, come è pure necessario che risultino razionali e cioè fattibili e coerenti con la situazione socioterritoriale dell'area considerata.

Gli scopi di questa categoria di prevenzione sono facilmente intuibili: rendere più rapida, efficiente e efficace l'opera di riabilitazione e ricostruzione; evitare sprechi di risorse causati da improvvisazioni e devianze; infine favorire la reintegrazione definitiva dei sistemi antropici emarginati dal contesto nazionale per causa della catastrofe.

Finora lo Stato è apparso esitare o tergiversare di fronte a questo nuovo approccio alle politiche di protezione civile, non certo per una forma di trascuranza o di mancata consapevolezza deontologica, bensì perché ne è stato dissuaso dall'onerosità oggettiva dell'impegno, soprattutto in periodi di severe e generalizzate costrizioni finanziarie.

Individuare le motivazioni di una scelta non significa, tuttavia, riconoscerne la validità in assoluto; e in effetti l'attuale scarso interesse della Pubblica amministrazione nei confronti delle strategie cautelative non può essere né condiviso, né tantomeno accettato.

se si pone mente al fatto incontrovertibile che una politica di previsione e di prevenzione appare la più realistica per ridurre e contenere i rischi, anche in termini di costi programmati calcolati nel tempo.

All'interno della spesa storica per l'attività di soccorso e di ricostruzione, si tratta di liberare delle risorse attraverso un sistema misto che affianchi, come avviene in tutti gli altri Paesi soggetti a tali accadimenti catastrofali, all'intervento statale l'intermediazione assicurativa, da incentivarsi attraverso specifici provvedimenti fiscali. Si tratta, anche in questa materia, di entrare in Europa. Il Parlamento europeo con risoluzione del 20 gennaio 1994, relativa alle inondazioni in Europa, ha invitato la Commissione a porre allo studio una direttiva per armonizzare i regimi di assicurazione contro le inondazioni.

Circa le misure fiscali, atte ad incentivare la copertura dei rischi da calamità naturali le modalità possono essere molteplici e ne fornisce esempio la nostra stessa legislazione.

Il Capo II del disegno di legge disciplina l'assicurazione per i rischi catastrofali. Non si tratta di un'assicurazione obbligatoria, ma di una estensione della polizza incendio, fermo restando che l'intervento dello Stato, sarà, d'ora in poi, limitato in misura peraltro diversa per chi è e chi non è assicurato. La disciplina proposta si ispira largamente all'esperienza francese.

Il sistema di assicurazione deve, per ora, limitarsi alla copertura dei rischi relativi ai fabbricati privati, quando ci sia stata la dichiarazione di calamità nazionale. Resta inteso che, con premi separati e regole diverse, possono essere assicurati anche i rischi di calamità in assenza della dichiarazione dello stato di calamità da parte del Governo, nonché i rischi per danni al contenuto del fabbricato.

La proposta di delega al Governo si pone due chiarissimi obiettivi:

mettere su altre basi il sistema finanziario del servizio di protezione civile, creando un fondo nazionale intitolato alla prevenzione ed alla riduzione dei rischi da calamità naturali, introducendo, inoltre, un sistema di assicurazione e di riassicurazione contro gli eventi calamitosi rilevanti stimolando tra il pubblico un approccio solidaristico verso i rischi delle catastrofi, avviando una rieducazione e la formazione di una più avvertita coscienza per affrontare la minaccia, sia prima, sia durante;

affiancare al coordinamento operativo della protezione civile, rivolto all'emergenza, una struttura strategica di coordinamento a livello di Ministri, subordinata alla Presidenza del Consiglio, con il compito di operare e guidare una svolta radicale nell'approccio al problema, costruendo un sistema di previsione e ponendo in sinergia le disposizioni di legge, già operanti, che lo prevedono, ciascuna nel proprio settore di competenza.

## DISEGNO DI LEGGE

## CAPO I

DELEGA LEGISLATIVA PER UNA  
STRATEGIA ATTIVA DI DIFESA DAL-  
LE CALAMITÀ NATURALI

## Art. 1.

*(Fini generali della delega)*

1. Il Governo, in considerazione dell'obiettivo di realizzare la tutela e la valorizzazione delle risorse naturali, ambientali e territoriali del Paese, attraverso il coordinamento delle politiche predisposte allo scopo di convergere verso lo sviluppo sostenibile della comunità internazionale, europea, mediterranea quale è stato definito dalle linee guida per l'esecuzione della «Agenda XXI Secolo» approvata dal CIPE, è delegato ad emanare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a:

a) istituire un sistema di coordinamento finalizzato alla prevenzione sostenibile, con caratteristiche di generalità e di integrazione per:

1) innalzare la soglia di vulnerabilità specifica e sistemica, del territorio nazionale, inteso nella accezione acquisita in base alle leggi di difesa del suolo, delle risorse idriche e del mare; di tutela dell'ambiente e delle aree protette; di recupero della montagna e della collina; di gestione delle aree urbane e metropolitane;

2) elevare conseguentemente, nella collettività tassi di consapevolezza culturale e comportamentale, alzando nel contempo il profilo della sicurezza ambientale, ed il livello della coscienza e della responsabilità civile e penale.

3) promuovere la riduzione dei rischi e delle minacce provenienti dalle calamità naturali e dai disastri di origine tecnologica, perseguendo gli scopi della sicurezza della vita umana; della vivibilità del territorio; della conservazione dei beni individuali e del patrimonio culturale, mediante una migliore operatività delle infrastrutture e dei servizi, preventivamente pianificati e distribuiti, per l'esercizio del soccorso all'emergenza, per il primo ripristino delle condizioni di vita comunitarie, e per la gestione complessiva delle crisi generate dal verificarsi di eventi calamitosi;

b) assicurare il coordinamento tra, le Amministrazioni centrali dello Stato, competenti per materia, le regioni e gli enti locali, titolari delle funzioni decentrate nelle materie sopra indicate, mediante l'attivazione di specifici strumenti quali:

1) la previsione di un piano di linee guida e di azioni combinate per rendere operante la prevenzione sostenibile, anche con l'ausilio di una previsione strumentale avanzata;

2) la armonizzazione delle ricerche e degli studi individuati nel documento di programmazione economico-finanziaria e nel piano triennale della ricerca, riconducibili all'annunciato obiettivo;

3) il sostegno alla programmazione concertata tra le Amministrazioni centrali dello Stato e regioni, secondo i modelli presenti nella legislazione in vigore;

4) la razionale distribuzione delle risorse finanziarie da destinare ai grandi programmi di settore e ai diversi progetti attuativi, previsti nel quadro del piano di linee guida e di azioni combinate di cui al n. 1);

c) individuare infrastrutture di servizio in grado di gestire le grandi reti di *earth observation*, di comunicazione multimediale, di meteorologia ad alte prestazioni prevedendo:

1) una sede istituzionale per l'analisi e la strutturazione della domanda pubblica al riguardo;

2) una o più strutture di trattamento standard e di restituzione finalizzata dei dati provenienti dai sistemi satellitari di osservazione a piattaforme integrate;

3) una organizzazione unificata di distribuzione all'utenza, a costi-benefici equilibrati;

d) introdurre uno strumento di alta qualifica, culturale e scientifica, per esercitare nei riguardi degli apparati pubblici, del pubblico in generale e verso le stesse istituzioni, centrali e decentrate, dello Stato, sotto la collegiale responsabilità del Governo, le funzioni della informazione, della comunicazione e della educazione, in particolare per gli aspetti applicativi delle norme afferenti allo sviluppo della società dell'informazione;

e) riordinare e potenziare, sotto il profilo del loro coordinamento operativo, l'efficace scambio di informazioni, e la generalizzazione di sistemi combinati di azione, da parte delle Forze, dei Corpi e dei Servizi dello Stato, sia militari che civili, creando eventualmente in sede centrale, ed in quelle regionali e degli enti locali, centri di coordinamento, gerarchicamente ordinati, in grado di operare collaborativamente in condizioni di normalità, nell'ambito del sistema della prevenzione sostenibile, e di assumere, all'emergenza, la responsabilità operativa sul campo di azione.

## Art. 2.

### *(Principi e criteri direttivi)*

1. Nell'attuazione della delega di cui al precedente articolo, il Governo si attiene ai seguenti criteri e principi direttivi:

a) individuazione di un organismo, quale sede di indirizzo strategico e di coordinamento con specifico riferimento alle funzioni di prevenzione e di previsione delle politiche nazionali di tutela delle risorse naturali, ambientali, territoriali, quali sono definite nell'ambito del piano di esecuzione della «Agenda XXI Secolo» per

lo sviluppo sostenibile» approvato dal CIPE;

b) istituzione di un comitato di Ministri presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un Sottosegretario da lui delegato, col compito di coordinare l'attività dell'organismo di cui alla lettera a);

c) attribuzione a strutture istituite nell'ambito del predetto organismo e ai fini di indirizzo e di coordinamento, della competenza conoscitiva delle dimensioni, europee, mediterranee ed internazionali, di tale politica, con specifico riguardo alle convenzioni ed ai trattati relativi alla riduzione delle minacce incombenti sulla natura, sul territorio e sulle popolazioni;

d) qualificazione e inquadramento del servizio di protezione civile, come delineato dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, quale braccio operativo integrato del sistema di coordinamento, ordinandolo in modo da fronteggiare le emergenze naturali, ambientali e territoriali; curando che esso si avvalga in sede di previsione, delle strutture e delle infrastrutture logistiche di servizio occorrenti e che, in sede di coordinamento con le forze e con i corpi dello Stato, classificati come strutture nazionali della protezione civile, si predisponga per l'impiego coordinato dei mezzi e delle infrastrutture, messi a disposizione per l'emergenza ai diversi livelli centrale e periferico;

e) previsione di una struttura tecnico-scientifica, sotto ordinata rispetto al coordinamento interministeriale, che avvalendosi della collaborazione funzionale dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA), nonché delle strutture nazionali della protezione civile e dei servizi dello Stato, civili e militari, organizzi gli strumenti, pianifichi gli interventi, coordini le azioni conseguenti al funzionamento delle previsioni strutturali di cui alle lettere b) e c), nell'intento di realizzare l'esecuzione dei compiti e delle funzioni individuati nell'ambito della responsabilità collegiale del Governo;

f) rimodulazione dei flussi finanziari da assegnare, mediante la costituzione di un

fondo nazionale convenientemente articolato, correlato ad un sistema di assicurazione contro i rischi di calamità e di disastri:

alla gestione dei servizi a rete di informazione, di comunicazione e di allarme per l'esercizio della previsione;

alle attività di prevenzione da svolgere a fattore comune in relazione al sistema di tutela delle risorse naturali, ambientali e territoriali;

alle azioni combinate di protezione e di soccorso alla emergenza;

g) finalizzazione del sistema finanziario così concepito, alla promozione di ricerca applicativa di tecnologie innovative per accrescere la sicurezza e la protezione;

formazione delle risorse giovanili destinate al servizio civile;

divulgazione informativa per estendere l'educazione nel pubblico e nel mondo della scuola, alla coscienza dell'autodifesa.

### Art. 3.

#### *(Sistema nazionale di valutazione e di controllo)*

1. Alla struttura di indirizzo e di coordinamento definito con riferimento alle lettere a), b), c) dell'articolo 2 e attribuito il compito e la conseguente funzione, di valutare il tasso di applicazione coerente delle disposizioni introdotte con i provvedimenti di delega; di rilevare inadempienze, violazioni, errori e qualsivoglia altra deviazione dagli indirizzi fissati; di trasmettere una relazione annuale al Governo, alle Camere ed alle Regioni segnalando le eventuali esigenze di uniformità di comportamenti e di aggiornamento delle disposizioni; di trasmettere, con l'urgenza richiesta, i rilievi suddetti alla magistratura competente per gli aspetti di rilevanza penale ed amministrativa.

2. La struttura organizzativa di cui al presente articolo è disciplinata da un regolamento, emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Tale regolamento prevede la costituzione di un comitato di valutazione e di

controllo, alle dipendenze del comitato interministeriale di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), composto da:

a) sette rappresentanti, designati uno per ciascuno, dai Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, degli affari esteri, dell'interno, dell'ambiente, dei lavori pubblici, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e della difesa, selezionati fra i funzionari dello Stato in possesso di competenza amministrativa conforme, di comprovati ed adeguati requisiti di cultura tecnico-scientifica, di consistenti esperienze nei settori della valutazione e del controllo;

b) tre rappresentanti, designati rispettivamente dal Presidente del Consiglio nazionale delle ricerche, dell'ENEA e dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA);

c) tre rappresentanti designati dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome, e presieduto da un direttore generale dell'Amministrazione dello Stato in possesso di competenze, esperienze e specifiche qualità tecnico-scientifiche, adeguate allo svolgimento dell'alta funzione, nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3. Competono all'organismo di cui al comma 2 la valutazione di risultati delle attività di indirizzo e controllo, sotto il profilo dei costi, dei benefici e delle ricadute civili e infrastrutturali, nonché degli effetti della promozione e della diffusione delle innovazioni tecnologiche, della formazione delle risorse giovanili e della divulgazione dell'auto difesa nel pubblico e nel mondo della scuola. La predetta valutazione forma parte integrante della relazione trasmessa al Governo, alle Camere e alle regioni, di cui al comma 2.

#### Art. 4.

*(Intese istituzionali di programma e di accordi di programma quadro)*

1. Allo scopo di favorire la concertazione, tra le Amministrazioni dello Stato e le

regioni, della programmazione, negli ambiti territoriali regionali maggiormente esposti al rischio della vulnerabilità ambientale e delle calamità naturali è costituito uno organismo di indirizzo, di orientamento, di guida, con il compito in particolare di curare lo svolgimento delle attività istruttorie per la definizione delle intese istituzionali di programma e dei correlati accordi di programma-quadro, esecutivi degli interventi previsti dal piano approvato dall'intesa.

2. Previa la ricognizione dei livelli di rischi ambientali e di calamità naturali, l'organismo di cui al comma 1 si applica a rendere attività di concorso per la definizione di intese e di accordi di programma aventi per oggetto piani di intervento dedicati alla realizzazione di misure infrastrutturali complessivamente idonee ad innalzare il livello della sicurezza del territorio e di protezione delle popolazioni in modo che ne risultino immediatamente potenziate la prevenzione previsione e, all'emergenza, il dispiegamento dei soccorsi e dei ripristini.

#### Art. 5.

##### *(Conferenza nazionale e conferenze regionali)*

1. Sono indette, armonizzandone le scadenze, la conferenza nazionale e le conferenze regionali per la discussione e per la applicazione del programma triennale di sicurezza ambientale e di protezione civile nel corso delle quali sono raccolte le valutazioni sulla congruità degli indirizzi definiti, nonché sulla efficacia delle azioni svolte da parte dei soggetti istituzionali partecipi del sistema.

2. Delle conclusioni del detto ciclo di conferenze si terra conto nella elaborazione del Documento di programmazione economico-finanziaria nazionale, per l'adeguamento dei flussi finanziari e per lo sviluppo del sistema assicurativo.

## Art. 6.

*(Fondo per la prevenzione e la riduzione dei rischi da calamità naturali)*

1. IN base alla delega di cui agli articoli 1, 2 e 3 il Governo procederà alla revisione del sistema finanziario e di indennizzo attualmente in vigore per assicurare, con i risparmi derivanti dalla copertura assicurativa, il finanziamento di un Fondo per la prevenzione e la riduzione di rischi da calamità naturali.

2. Il Fondo, il cui funzionamento dovrà essere definito dal Comitato dei ministri, di cui all'articolo 2, lettera a) sentita la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, svolga le seguenti funzioni:

a) cofinanziare i piani e i progetti, aventi come specifico obiettivo la riduzione dei rischi da calamità naturali, compresi gli interventi di delocalizzazione dei siti, soggetti a rischi di grave entità;

b) finanziare l'attività relativa all'articolo 2, lettere f) e g).

3. Saranno, inoltre, a carico del Fondo i premi di assicurazione, di cui all'articolo 9, comma 3, e all'articolo 11, comma 3.

## Art. 7.

*(Copertura finanziaria)*

1. La copertura finanziaria delle misure fiscali atte a incentivare l'estensione della polizza di incendi ai rischi da calamità naturali può considerarsi, senza oneri aggiuntivi per lo Stato, in quanto la riduzione delle aliquote e l'eventuale deducibilità fiscale dei premi per gli assicurati provocherebbe un incremento delle coperture ramo incendio e quindi del relativo gettito fiscale, nonché l'aumento generalizzato della platea di assicurati e quindi dei livelli della prevenzione e della solidarietà assicurativa.

2. Il finanziamento del Fondo di prevenzione e di riduzione dei rischi da calamità naturali potrà aversi, inizialmente per una somma stimabile in 1.000 miliardi per un anno con l'istituzione di un nuovo capitolo di bilancio, nell'ambito della Presidenza del Consiglio.

## CAPO II

### ASSICURAZIONE CONTRO I RISCHI CATASTROFALI

#### Art. 8.

*(Obbligo di assicurazione contro i terremoti  
e le calamità naturali)*

1. Nei contratti di assicurazione contro gli incendi aventi ad oggetto beni immobili di proprietà di persone fisiche o giuridiche private deve essere inserita l'assicurazione contro i rischi derivanti da terremoti e altre calamità naturali. Tale clausola è inserita nei contratti già in corso, a decorrere dal primo rinnovo.

2. Ai fini della presente legge s'intende per calamità naturale l'azione, di anormale intensità, di agenti naturali, qualora le cautele abituali atte a prevenire i danni da essi causati non hanno potuto essere adottate, o comunque non sono state sufficienti. La presenza di una calamità, così intesa, è dichiarata con decreto del Ministero per la protezione civile di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, indipendentemente dall'eventuale dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'articolo 3 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

3. sono esclusi dall'obbligo di cui al comma 1:

a) i beni artistici;

b) gli edifici compresi in zone ad altissimo rischio, identificate con decreto del Ministro per la protezione civile, di concerto con il Ministro per l'ambiente e il Mini-

stro dell'industria, del commercio e dell'artigianato;

c) gli edifici costruiti in aree in ordine alle quali era vigente un divieto assoluto di costruzione.

4. Le imprese di assicurazione non possono rifiutarsi di stipulare polizze di assicurazione, ai sensi del comma 1, al di fuori delle ipotesi di cui al comma 3.

#### Art. 9.

##### *(Condizione di polizza)*

1. L'assicurazione contro i rischi derivanti da terremoti o calamità naturali prevede necessariamente una franchigia pari al 10 per cento del valore dell'immobile, e comunque non inferiore al valore di lire 10 milioni. Quest'ultimo ammontare può essere modificato con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato. L'eventuale intervento statale o regionale a favore dei privati colpiti da terremoti o calamità naturali non può comportare, per i soggetti assicurati, l'erogazione di indennizzi superiori alla predetta franchigia; per i soggetti non assicurati, tale ammontare può essere maggiorato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

2. Le tariffe per l'assicurazione di cui alla presente legge sono determinate dalle imprese di assicurazione sulla base di una compartimentazione territoriale e di una classificazione degli edifici sulla base delle loro caratteristiche costruttive, determinata con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato di concerto con i Ministri dei lavori pubblici e per la protezione civile. Esse sono comunicate all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e interessi al collettivo (ISVAP), ai sensi degli articoli 41 e 83 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 175.

3. Ferma restando l'esclusione di cui all'articolo 1, comma 3, lettera a), lo Stato concorre, in misura e con le modalità determinate con decreto del Ministro dell'indu-

stria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro per i beni culturali, al pagamento del premio dell'assicurazione concernente gli edifici di civile abitazione, soggetti, in relazione alle loro caratteristiche architettoniche ed in funzione della tutela dei centri storici, a vincoli che ne rendono impossibile o comunque più onerosa la ristrutturazione ai fine della prevenzione antisismica, e più oneroso l'eventuale ricostruzione.

Art. 10.

*(Riserve tecniche)*

1. Sui premi raccolti le imprese di assicurazione debbono costituire riserve tecniche di equilibrio, ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 175, e successive modificazione, e del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 19 novembre 1996, n. 705.

Art. 11.

*(Agevolazioni)*

1. Le polizze dell'assicurazione di cui alla presente legge sono soggette all'imposta di cui alla legge 29 ottobre 1961 n. 1216, con l'aliquota del 12.50 per cento.

2. I premi dell'assicurazione di cui al comma 1 sono detraibili dall'IRPEF limitatamente al primo scaglione, fino alla cifra massima di lire 100.000.

3. Il fondo, di cui all'articolo 6 provvede al pagamento del premio per l'assicurazione degli immobili di proprietà di persone fisiche, il cui reddito imponibile ai fini dell'IRPEF non superi l'ammontare della pensione sociale e al concorso nel pagamento dei premi di cui all'articolo 9, comma 3.

## Art. 12.

*(Garanzia dello Stato)*

1. Lo Stato assume l'onere di rimborsare alle imprese di assicurazione gli indennizzi da esse effettivamente pagati, qualora il loro ammontare globale superi i 3.000 miliardi. In tale caso si effettua una ripartizione dell'onere proporzionale all'ammontare degli indennizzi erogati da ciascuna impresa.

## Art. 13.

*(Consorti fra imprese assicuratrici)*

1. Le imprese di assicurazione possono costituire consorzi volontari per l'assicurazione, la coassicurazione o la riassicurazione dei rischi di cui alla presente legge, nel rispetto dei regolamenti CEE n. 4064/89 del Consiglio del 21 dicembre 1989, n. 1534 del Consiglio del 31 maggio 1991 e n. 3932 della Commissione del 21 dicembre 1992, e fermo restando il divieto di intese e pratiche restrittive della concorrenza, ai sensi della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

## Art. 14.

*(Norma transitoria)*

1. I contratti in corso alla data di entrata in vigore dell'obbligo di cui all'articolo 1 si intendono integrati di diritto con la clausola prevista al comma 1 del predetto articolo, e salva integrazione del premio già versato, qualora l'assicurato non dichiari, entro tre mesi dalla predetta data e comunque prima della scadenza del contratto, di recedere dal contratto stesso.

15-23  
1

Roma, 10.11.1997

Appello ai Parlamentari e all'opinione pubblica  
da parte dei Magistrati della Corte dei conti

I resoconti dei lavori della Commissione bicamerale debbono purtroppo far constatare che in tema di garanzie non sempre è prevalso l'obiettivo della migliore tutela degli interessi della Collettività

Per quel che riguarda le funzioni della Corte dei conti, si è soppresso il controllo di legalità sostenendosi che la legalità è un concetto superato e ciò che conta è solo l'efficienza e l'economicità. Ne consegue che un appalto affidato alla criminalità organizzata non potrà più essere censurato se economicamente conveniente.

Ma il fatto più eclatante è l'aver soppresso l'azione pubblica e necessaria del P.M. contabile, facendo intravedere che la titolarità dell'azione di responsabilità amministrativa per il risarcimento dei danni erariali sarà probabilmente affidata alla stessa Amministrazione o al Difensore civico.

E' facile prevedere che il risultato sarà che amministratori e dipendenti pubblici disonesti godranno di completa immunità e i danni da loro prodotti saranno sopportati dai contribuenti.

D'altro canto, c'è il pericolo che l'azione di responsabilità amministrativa divenga uno strumento nelle mani di amministratori senza scrupoli per vessazioni e ritorsioni a carico di dipendenti non ossequienti verso di loro.

In proposito, è già stata presentata da parte dei Procuratori Regionali della Corte dei conti una petizione alle Camere ai sensi dell'art. 50 della vigente costituzione (che si allega alla presente).

Con il presente appello, dettato da un dovere di testimonianza civile e non certo da intenti corporativi, i Magistrati della Corte dei conti, addetti sia alla giurisdizione che al controllo, si rivolgono ai Parlamentari e a quanti hanno a cuore le sorti del paese, affinché prevalgano i principi della legalità e della tutela del pubblico danaro nell'interesse di tutti i cittadini.

Alfonso Marchino  
Giuseppe Ratti  
Giuseppe Uboldo  
Rita Loro

Antonio Vetro  
Pamela Anghin  
Costantino Greco  
Vincenzo Neri

Luigi Greco  
Giuseppe Greco  
Giuseppe Greco  
Raffaello Greco  
Piero Greco

Fulvio Balsani 2

Arturo Chiappinelli

Ben Ruffe

Vincenzo Apolloni

Mario Costantini

S. J. Amato

Roberto Lanza

Maria Leticia

Alberto Gioacchini

Carlo Frattini

Francesco Michele

Mario Costantini

Antonio Frittelli

Vincenzo Romeo Liguori

Armando Frittelli

Giuseppe Spalato

Carlo Ciceri

Luigi Chiaro

Donna Maria

Paolo Tosi

Fulvio Papelliti

Antonio Tancetta

A. Mario Ciannelli

Vito De Muro (duplicate)

24  
Amedeo Grogione  
Nicola Sora

Amedeo Federico

Joel M. S. L.

Ruggia Rito

Rosario Calò

Giuseppe Renna

Roberto

Cludio Palermi

Simone Riva

Alberto Sultani

Jan. + Anton

Roberto Corrado

Roberto Corrado

Gene Treganti

Giuseppe

Giuseppe Marino

Ugo Stelli

Giuseppe Rotta

Agostino Basso

Amedeo Federico

*[Signature]*

~~Phyllanthus~~

Fayouk B. Karamicos

Joseph B. Kromer

halvtonlóminn

Maria Contreras

Erivodm Santano

Alfred von Arnim

Porque le Gama uti uou

Nunzio Piossese

54 km 40 Kilometer

7 me kals

## Octavo Reflejo

Supra Scito

Anten's garden

Fine flower

John W. Gorman

Fahrer frei

Emile Bogert

*f. m.*

Prof. Maria Ribeiro

I am happy

John C. ...

George Clarke

Feb 11

George J. F. [unclear]

John Puffer

Let's see Polenta

Alma Lina Cune

for Tare Mahmud

Minerals 11/10/11

James P. Smith

Andrea Gussalli

Paolo Perry

*L. K. B. M.*

Gusoff & De Rose

Bruce Zuckerman

Alessandra Furzone

\*30x

Emmanuel del Rigo

Fallone

Patte

Gio. Farnes

Gianni Farnes

M. F. Boni

Vincenti Tenzola

Antonio M. Farnes

Gianni Geron

Anna Pollica

Anna Albini

Anna Tenzola

Topi Cirillo

Gianni Dell'Codillo

Carlo Geron

Oliolo Ceron

Millicerna

Paulo Evangelista

Michael Farnes

Pamela Farnes

6

Anna Marie Lentini

26

Filippo  
Bruno Prote

Ontario Carter

Edoardo Tarnowski

Maria Anna

Mozes Ceron

Giorgio M. F.

Pinco Bassone

Al Paolo Maria

Elizabeth Loren

Maria Farnes

Donatella

Walter Marn

Manzo Geron

John Peter Marn

John D'Amico

Maria Farnes

Teresa Farnes

Gianni De Luca

Rossini Farnes

Paolo Farnes

Alfons Marn

Selma Katala

Maria Geron

Maria Farnes

5  
All'Ill.mo Sig. Presidente  
del Senato della Repubblica  
Roma

27  
All'Ill.mo Sig. Presidente  
della Camera dei Deputati  
Roma

PETIZIONE AI SENSI DELL'ART. 50 DELLA COSTITUZIONE

I sottoscritti Procuratori Regionali della Corte dei conti, titolari dell'azione di responsabilità amministrativa e contabile, preso atto che la Commissione bicamerale ha concluso i suoi lavori proponendo, all'art. 119, di rimettere ad una futura legge ordinaria la determinazione dei "titolari dell'azione di responsabilità";

Considerato che tale proposta, suffragata peraltro da quanto è stato affermato in sede di discussione, prelude alla soppressione dell'attuale P.M. contabile;

che tale situazione, mette in pericolo le azioni in corso nei confronti di coloro che hanno dilapidato le pubbliche risorse e determina, per il venir meno della necessità dell'azione, un atteggiamento di lassismo da parte dei dipendenti pubblici in genere;

che la stessa situazione provoca uno stato di incertezza che indebolisce di fatto l'attività istruttoria del P.M. contabile ed introduce un grave elemento di discriminazione tra i soggetti che sono citati in giudizio da un P.M. indipendente e neutrale ed i soggetti che potranno essere in seguito citati attraverso l'esercizio di un'azione soltanto discrezionale ed eventuale;

Ritenuto che non è possibile prolungare nel tempo questa situazione di incertezza;

**CHIEDONO**

a tutela dei fondamentali interessi della Collettività al corretto uso delle risorse e dell'inviolabile diritto di difesa di ogni cittadino, che le Camere vogliano eliminare le attuali incertezze e riconfermare la titolarità dell'azione ad un Organo del P.M., in modo da assicurarne l'esercizio imparziale e trasparente.

Fiumi, 6 novembre 1997

*Valentino Roldi*



Salvatore Nobile

**COMUNE DI ROMA**

Circoscrizione

Al n. 1 dalla Legge 4.1.1968 n. 15 ATTESTO io sottoscritto Funzionario incaricato dal Sindaco che il Sig. Nobile Salvatore della cui personale identità mi sono accertato a mezzo di C.I. n. AB 5902270/23.12.1976 Roma ha qui sopra apposta la sua firma in mia presenza edotto delle sanzioni penali a carico di chi dichiara il falso.  
Roma, il 26.12.1976

IL FUNZIONARIO  
Incaricato dal Sindaco

I.D.A. BOCCACCIA ALBERTO



Allegato certificato di cittadinanza italiana -  
Leptous e firma di tutti gli altri promotori regionali.

Salvatore Nobile



# COMUNE DI ROMA

SERVIZI DEMOGRAFICI

CERTIFICATO di CITTADINANZA ITALIANA



Il Sindaco

Visti gli atti d'ufficio,

certifica che:

NOTTOLA SALVATORE  
nato il 24/3/940 a NAPOLI (NA)  
atto N. 00488  
coniugato con PARLATI ANNA MARIA  
abit. in VIA CARTESIO N.137 IN.7  
residente  
dal 12/8/965 prov. da NAPOLI (NA)  
E' CITTADINO ITALIANO

NTTSVT40C24F839R

per Il Sindaco

Roma 6/11/997



STR. AMM.VO  
ANTONIO LETO

Salvatore Nobile Procureur up. Confessio  
 Salvatore Greco Procureur regionale Liguria  
 Giuseppe Antonio Giaro Procureur regionale Puglia.  
 Giuseppe Zeilli Procureur regionale Marche  
 Antonio M'ura Procureur regionale Lombardia  
 Luigi Antonio Procureur regionale Lombardia  
 Mario Quadrelli Procureur regionale Piemonte  
 Albe Gatti Procureur Regionale Basilicata  
 Salvatore Iruolo Procureur Regionale Umbria  
 Ubaldo Procureur regionale Toscana  
 Bruno Fato Procureur Regionale Veneto  
 Paolo Uboldo Procureur regionale Lazio  
 Vito C. Procureur regionale Calabria.  
 Amleto Federici Procura prov. Bolzano  
 Antonio G'hoem Procureur regionale Toscana  
 Alfredo Lener Procureur Rep. Valle d'Aosta  
 Angelo P. Procureur prov. Trento.  
 Giovanni De Vito Procureur Regione V. Giulia  
 Giuseppe Giaro Procureur regionale Molise  
 Enzo ElCastillo Proc. Rep. E. ROMAGNA

# IL COORDINAMENTO DEGLI INTERVENTI NEL MEZZOGIORNO COME OCCASIONE DI POLITICA INDUSTRIALE

31

## Premessa

Il problema degli interventi a sostegno dello sviluppo del Mezzogiorno può essere sintetizzato in pochi punti:

1. presenza di un numero eccessivo di enti, strutture e organizzazioni pubbliche che si occupano del problema in maniera diretta e indiretta;
2. mancanza di coordinamento tra questi soggetti, per quanto riguarda le politiche, i settori di intervento e l'ambito geografico, con conseguenti sovrapposizioni di compiti e attività;
3. continuo cambiamento del ruolo dei soggetti nel tempo con la scomparsa di alcuni enti, il riposizionamento di altri e l'aggiunta di nuovi.

Tutto ciò comporta, per i potenziali destinatari dell'azione di sviluppo la mancanza assoluta di certezza relativamente a:

1. soggetti cui potersi rivolgere;
2. modalità (norme e procedure) da seguire;
3. criteri di valutazione delle proposte presentate;
4. servizi ottenibili.

Appare di conseguenza necessaria la realizzazione di una politica di sostegno allo sviluppo del Mezzogiorno che si fondi sulla razionalizzazione delle istituzioni coinvolte con una chiara "missione": certezza, novità, flessibilità e competenza.

Ne segue la impossibilità di utilizzare (sia pure indirettamente) strutture ed organizzazioni già esistenti. In particolare l'IRI non si presenta in linea con la nuova "missione": dovrà quindi continuare la sua politica di dismissioni da svolgersi nell'ambito delle politiche industriali dell'intero Paese.

## Proposta

La presente proposta ha come oggetto principale la razionalizzazione delle strutture che vede, a monte, una nuova visione di politica di sviluppo economico e, a valle, il ridisegno degli strumenti operativi. Mentre questi ultimi non possono essere descritti analiticamente

nel presente documento, il modo in cui la politica di sviluppo economico può essere portata avanti è sintetizzabile nelle seguenti linee:

1. concessione di incentivi (di natura fiscale e contributiva) in maniera automatica, ma graduati per livello di occupazione delle singole aree;
2. riduzione del rischio sistemico percepito dagli investitori (rischio non legato al progetto di investimento in sé, ma alle condizioni ambientali, infrastrutturali, politiche e amministrative);
3. assegnazione delle priorità di intervento alle aree locali che si rivelano più attive per la presenza di forze imprenditoriali o amministrazioni locali propositive (competitività fra le aree).

Un forte rilancio della politica per il Mezzogiorno inoltre si colloca pienamente nell'ambito del nuovo approccio comunitario ai problemi dello sviluppo. Tale approccio intende coniugare l'esigenza dell'integrazione e della coesione sociale con quelle della promozione delle innovazioni e delle nuove produzioni.

All'interno di questo approccio è necessario, anzi indispensabile trovare una nuova sintesi tra sviluppo dei sistemi produttivi locali e ingresso di nuovi capitali. Da tale sintesi può nascere un nuovo solido processo di industrializzazione.

All'interno un rafforzamento e un riordino delle agenzie costituisce un passo cruciale per una nuova politica.

Questo implica comunque una rifocalizzazione delle missioni delle società di promozione oggi esistenti, un loro riposizionamento strategico, ma nel contempo anche un loro più stretto coordinamento, all'interno di una struttura proprietaria e di indirizzo, che possa rendere l'operato di questi strumenti veramente funzionale ad una crescita delle aree meno favorite e del Paese in un contesto aperto e competitivo.

### Articolazione

Il coordinamento opera, con le modalità di cui al punto successivo, nei confronti di tre agenzie specialistiche.

Le tre agenzie specialistiche nascono dalla razionalizzazione degli attuali enti esistenti e seguono idealmente la sequenza delle attività di supporto allo sviluppo: progettazione, erogazione di servizi reali e finanziari, formazione.

Ciascuna delle tre Agenzie, nel proprio campo di specializzazione, sviluppa professionalità, capacità e competenze che le consentono di agire in proprio ovvero in connessione con operatori privati.

In particolare:

1. l'Agenzia dei servizi di supporto alla progettazione ha il compito, con funzioni rigorosamente "pro tempore" di immettere negli Enti locali quelle capacità generali di progettazione. Si tratta quindi di riorganizzare gli uffici tecnici degli Enti Locali attraverso prestazioni di "temporary management", con forte contenuto organizzativo.

2. L'Agenzia dei servizi reali e finanziari rappresenta la componente più innovativa dell'intervento, in quanto assume diversi ruoli: erogazione di finanziamenti e servizi reali ad imprese già esistenti, partecipazione al capitale di rischio di nuove imprese o di piccole e medie imprese esistenti, orientamento e coordinamento delle istituzioni finanziarie presenti nelle micro-aree, progettazione, coordinamento ed erogazione dei servizi reali (sensibilizzazione, informazione, promozione, assistenza tecnica, tutoraggio allo start-up) a nuove imprese, aspiranti imprenditori, lavoratori autonomi, consorzi, etc., promozione e canalizzazione degli investimenti esteri.

A fianco dell'Agenzia di servizi reali e finanziari opera un Fondo di investimento per il Mezzogiorno alimentato da risorse pubbliche (per quota minoritaria) e da privati, quali banche d'affari e fondi di investimento, che si occuperanno anche della gestione e che saranno scelti con procedure di evidenza pubblica. Il Fondo ha sia l'obiettivo di sostenere lo sviluppo delle imprese meridionali dotate di buoni progetti di investimento, ma con situazioni di sofferenza, sia di accompagnare le scelte di imprenditori provenienti dall'esterno, attratti dalla razionalizzazione del sistema di incentivi.

3. L'Agenzia di servizi di supporto alla formazione svolge un'attività di monitoraggio delle iniziative formative realizzate nel Mezzogiorno e promuove interventi diretti, tanto verso la Pubblica amministrazione quanto verso altri soggetti (imprenditori, sindacati, giovani).

#### Modalità del coordinamento

Il centro di coordinamento opera come una holding, unico azionista delle Agenzie specializzate (ed eventualmente del fondo d'investimento) rispetto alle quali svolge un ruolo di programmazione, coordinamento e controllo.

La holding sorgerebbe dalla creazione ex novo di una società interamente posseduta dal Ministero del Tesoro con conferimento delle partecipazioni nelle Agenzie appena razionalizzate.

Coerentemente con i ragionamenti strategici generali effettuati si sottolinea:

- i diritti di proprietà della holding verrebbero esercitati dal Ministero dell'Industria;
- la caratterizzazione "genetica" della holding sarebbe la leggerezza organizzativa e quantitativa. Vero punto quindi di unità strategica per politiche industriali innovative.
- il processo di razionalizzazione descritto avviene contemporaneamente all'inserimento di alcune risorse e competenze di provenienza IRI, in particolare nel campo della promozione e degli incubatori di impresa; la competenza strategica e la chiarezza della missione del "nuovo soggetto" consentiranno al Governo di scegliere i percorsi più coerenti per il suddetto processo.
- il "nuovo soggetto" usufruirà delle risorse IRI rivenienti dalle plusvalenze dell'alienazione Telecom, nel rispetto degli accordi per lo sviluppo e l'occupazione nel Mezzogiorno; sarà naturalmente il Governo a decidere le modalità tecniche ottimali dell'operazione.

- L'area geografica di intervento del "nuovo soggetto", in linea con la sua natura di strumento di politica industriale, si concentrerebbe in un primo periodo nelle aree obiettivo 1; in seguito il Governo individuerà specifiche micro aree degli obiettivi 2 e 5 b che oggettivamente e palesemente presentano indicatori di sofferenza economica;

In conclusione si segnala come la proposta in oggetto integra coerentemente le funzioni dell'unificando Ministero del Bilancio e del Tesoro e del Ministero dell'Industria.

Il primo attraverso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (articolo 4) sarebbe il protagonista della programmazione economica e finanziaria degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale, nonché delle iniziative comunitarie, del controllo sull'efficacia e l'efficienza delle risorse utilizzate; il secondo (anche attraverso l'organizzazione di specifiche competenze al suo interno), costituirebbe l'intelligenza e il coordinamento delle politiche industriali per la migliore combinazione delle risorse finanziarie.



## DOCUMENTO POLITICO

### IL MEZZOGIORNO E GLI STRUMENTI PER LO SVILUPPO.

#### PREMESSA

Il Mezzogiorno rappresenta nella sua pregnanza economico sociale, civile e politica la questione decisiva per la qualità dello sviluppo del Paese, per la sua entrata in Europa, il livello della democrazia e la tenuta dell'unità nazionale.

Al di là dei tradizionali e superati canoni dell'intervento assistenziale non si può nascondere il Sud dentro ai parametri asettici delle aree di crisi o di ritardato sviluppo.

Ad omogenei indicatori economici tra alcune aree del Centro Nord e del Centro Sud non corrispondono in ogni caso analogie dal punto di vista sociale e culturale, nè il più delle volte per quanto riguarda la dotazione infrastrutturale, il funzionamento della Pubblica Amministrazione e la presenza del fenomeno criminale.

Persiste quindi una diversità strutturale sulla quale è necessario ed urgente intervenire con politiche di coesione efficaci e radicali.

E' certo opportuno mantenere una più selettiva attenzione sulla presenza di aree di crisi nel Centro Nord, utilizzando specifici strumenti di intervento e misure magari in parte analoghe a quelle in uso per il Sud. Tuttavia il Mezzogiorno richiede una unitarietà di impostazione e di coordinamento delle misure, non ancora presente nelle politiche del nostro governo.

La misura del grado di innovazione e della capacità di riforma sta nell'adozione di nuove e più efficaci politiche per il Mezzogiorno, all'interno di un scenario che veda emergere un sistema di opportunità diffuse ed una protezione sociale più moderna ed articolata. Politiche per lo sviluppo del Sud come asse centrale di un diverso intervento pubblico, nazionale e comunitario, che riporti il Mezzogiorno sul mercato degli investimenti e dei capitali. Si deve quindi poter operare per costruire un ambiente favorevole allo sviluppo, in cui tutti i fattori, dalla scuola alle infrastrutture, dalla qualità della vita alla sicurezza dei cittadini convergano su questo obiettivo, recuperando nelle politiche fiscali e di bilancio quei margini di elasticità e di duttilità capaci di farle interagire con la diversità e le specificità delle situazioni territoriali.

Molte cose sono cambiate nel Mezzogiorno in questi anni ; nè sono mancate analisi che hanno cercato di scandagliare queste novità , proponendo anche approcci non tradizionali quali le recenti indagini sul ruolo e le caratteristiche dell'economia sommersa .

Un bilancio dell'intervento straordinario al Sud , concluso cinque anni fa , non è stato ancora fatto . I risultati deludenti derivano da diversi fattori : l'idea di uno sviluppo importato dall'esterno, soprattutto tramite l'industria pubblica ed in settori difficilmente integrabili con le locali aree di piccole e medie imprese , che sarebbero peraltro finiti presto fuori mercato. Un intervento centralistico , che ha ignorato sia il contesto locale che le dinamiche economiche internazionali e che ha favorito l'intermediazione politico-clientelare e lo sviluppo di attese di natura assistenziale .

Il quadro che offre oggi il Mezzogiorno vede tuttavia anche la presenza di alcune significative novità derivanti dalla azione di amministrazioni locali più sensibili ed attente e dalla crescita di alcune interessanti realtà produttive e di distretti con vocazione all'export, che hanno saputo sfruttare anche le anomalie di un mercato del lavoro troppo spesso irregolare e perciò più flessibile . Il dato più rilevante è comunque quello della crescita di una diversa consapevolezza , di una cultura disposta a fare i conti con il mercato . Tuttavia, come si evince dai dati dell'ultimo rapporto Svimez, la situazione resta preoccupante, con un significativo incremento del livello della criminalità e delle attività economiche irregolari. Basti considerare come negli ultimi anni sia calata la quota del PIL meridionale sul totale nazionale (dal 25 al 24 per cento) , soprattutto considerando quello per abitante ( sceso dal 58 al 54 per cento). Nel Mezzogiorno inoltre si concentra il 56 per cento dei disoccupati e solo il 28 per cento degli occupati , mentre il lavoro irregolare costituisce un terzo del volume complessivo, mentre nel Centro Nord scende ad un sesto .

La situazione è tale da richiedere l'adozione di strumenti nuovi, specifici ed automatici, di un intervento esogeno immediato ed efficace, in quanto il buon esito degli attuali strumenti e il favorevole impatto congiunturale non paiono allo stato sufficienti per realizzare un'inversione di tendenza e garantire le condizioni per lo sviluppo.

Bisogna inoltre creare le condizioni per poter approfittare del ruolo che la prospettiva europea può dare al nostro Mezzogiorno, in un contesto di maggior interscambio economico tra l'Europa ed i paesi del Mediterraneo .

Peraltro la ripresa verificatasi a partire dal 1994 ha influenzato poco l'economia meridionale: nel triennio 1994-1996 il prodotto del Mezzogiorno è aumentato, in media, dello 0,7 per cento, contro il 2,3 per cento del Centro Nord, mentre il divario tra Nord e Sud per quanto riguarda gli investimenti ed i consumi delle famiglie è ancora più accentuato. Nel medesimo triennio l'occupazione del Mezzogiorno è diminuita di 133mila unità, mentre nel Centro Nord è aumentata di 116mila unità.

Questi dati vanno visti considerando inoltre il termine della fase dei trasferimenti pubblici generalizzati, il cui uso distorto ha contribuito a determinare la crescita dell'intermediazione clientelare e a perpetuare la mancanza di una adeguata classe dirigente (anche per quanto riguarda le imprese ed il credito).

La tenuta di una relativa calma sociale, a fronte della relativa debolezza dell'economia ufficiale, è assicurata dall'intreccio di interventi assistenziali (in via peraltro di riduzione per le politiche finanziarie dell'Unione monetaria europea e per la chiusura dell'intervento straordinario), di economia sommersa e di attività confinanti con la criminalità organizzata.

I recenti rapporti dell'Istat e della Banca d'Italia hanno collegato all'economia sommersa ed in vario modo irregolare il 20 per cento delle attività del Paese, per una produzione di ricchezza equivalente al 20 per cento del Prodotto interno lordo, stimando gli occupati nel sommerso più di 4 milioni di unità.

Nel Mezzogiorno è presente il grosso di questo fenomeno, con punte che raggiungono in alcune aree la metà delle attività e della relativa occupazione. In ogni caso si tratta di un dato di particolare significato e le politiche per l'emersione nell'economia legale sono significative per molteplici motivi: il recupero fiscale e contributivo, il ripristino di una regolare concorrenza e di un sistema di diritti e di protezione per i lavoratori. Un intervento che tuttavia non può legarsi a misure asettiche e di principio, ma che deve intervenire sui motivi di fondo che portano all'attività irregolare, con un recupero graduale alle regole comuni che si affianchi alla realizzazione di un habitat idoneo all'impresa.

Restano in ogni caso aree esposte a tensioni e ai conseguenti rischi di esplosione di disagi sociali anche acuti, come l'area napoletana, per la contemporanea presenza di disoccupati di lunga durata, di lavoratori in mobilità e di forme organizzate di sfruttamento dell'assistenzialismo permeate dall'azione della criminalità.

## IL NUOVO QUADRO

Dopo l'esaurimento dell'intervento straordinario, non siamo ancora riusciti a delineare un quadro alternativo e soddisfacente di politiche complessive per il Mezzogiorno.

Negli ultimi anni abbiamo certo avuto significative innovazioni, con la predisposizione di interessanti interventi.

L'articolazione degli strumenti della programmazione negoziata, come i patti territoriali, i contratti d'area e gli accordi di programma, destinati a dare un riferimento alla progettazione locale e a stimolare investimenti concertati tra le parti sociali, costituisce una novità di particolare rilievo, in quanto si pone a dare sostegno e coordinamento alla valorizzazione del territorio e della sua vocazione economica.

Abbiamo poi misure rivolte a favorire l'accesso al mercato del lavoro, anche in forma autonoma, dei giovani, quali il prestito d'onore, le borse di lavoro ed i contratti di pubblica utilità. Sono allo studio anche ipotesi di zone franche, sul modello di altre aree europee, mentre assistiamo ad un efficace recupero ed utilizzo delle agevolazioni della legge 488 ad incentivazione degli investimenti produttivi. Si affianca a questo strumento l'articolazione degli interventi a sostegno dell'economia della recente legge Bersani. Inoltre il Ministero degli Interni sta predisponendo misure specifiche per favorire il mantenimento delle attività produttive in aree ad alta densità criminale.

L'impressione che si ricava da questo quadro di insieme tuttavia è quella di trovarsi di fronte alla sommatoria di interventi slegati, ad un "bricolage" privo di una strategia di fondo.

Non è certo ripetibile il modello dell'intervento straordinario, in quanto la questione è semmai quella di portare il Mezzogiorno sul mercato dei capitali nazionali ed internazionali. L'insieme delle misure fin qui approntate non raggiunge ancora la soglia critica per rendere il Sud competitivo sui mercati, in quanto mancano ancora le precondizioni necessarie per alimentare l'appeal del Sud in termini di investimenti.

Il nuovo quadro di riferimento che si rende quindi necessario si deve sviluppare su due piani :

- A- interventi tendenzialmente generalizzati a tutto il Mezzogiorno, *graduati per il livello di disoccupazione e la performance dell'impresa*, relativi a incentivi di natura fiscale, contributiva, finanziaria, macroinfrastrutturale, nonché riguardanti la sicurezza e le condizioni contrattuali;
- B- interventi rimessi alla programmazione e alla progettazione locale, agli accordi tra le parti sociali, in grado di stimolare fattori di competitività tra le aree e di valorizzare le specificità dei singoli mercati locali, sostenuti dal centro e *graduati in funzione della capacità di progettazione del territorio e delle amministrazioni locali*.

Bisogna pertanto innanzitutto ricontrattare i termini delle agevolazioni per il Mezzogiorno con l'Unione Europea, anche concentrando, e rivedendo alcune misure per il CentroNord (per esempio gli ambiti di intervento degli obiettivi 2 e 5b) e rinunciando, se occorre, ad una parte delle misure specifiche, distinte ormai in più di 25 tipologie diverse di intervento, disegnate sulle mille pieghe del mercato del lavoro (es: i disoccupati di lunga durata od i lavoratori in mobilità), misure queste ultime che vanno semplificate e coordinate. L'iniziativa del governo con l'Unione Europea in questo senso va pertanto apprezzata e sostenuta .

L'obiettivo è quello di determinare un nuovo sistema con tratti di forte discontinuità' rispetto al modello precedente , che faccia leva sulla compartecipazione tra l'intervento pubblico e l'attività dei soggetti destinatari e punti sulla remunerazione del lavoro e sul merito , innestando un circuito virtuoso per lo sviluppo . Per questo motivo gli automatismi introdotti per quanto riguarda il carico fiscale e contributivo vanno graduati sia al livello di disoccupazione sia alla capacità e agli investimenti dell'impresa destinataria e costituiscono solo l'elemento di base su cui si innestano le misure a sostegno delle infrastrutture , del credito ,del lavoro, della sicurezza e dell'innovazione nonché un secondo e decisivo livello di politiche locali , in cui gli investimenti si accompagnino a condizioni contrattuali speciali ( mix tra salario , orario, formazione e produttività) .

## LA PROPOSTA

Questi in sintesi i punti operativi della proposta :

- 1- riduzione per le aree del Mezzogiorno della tassazione dei redditi di impresa, generalizzata, automatica, non contrattata. L'abbattimento automatico della tassazione sulle attività economiche può essere graduato in due o tre fasce legate al livello di disoccupazione e alla performance dell'impresa .
- 2- recupero degli sgravi contributivi per il Mezzogiorno, generalizzati, automatici, non contrattati. Il livello di riduzione della contribuzione può essere graduato in due o tre fasce legate al livello di disoccupazione ( si può porre tra il 5 ed il 7 per cento) e la performance dell'impresa .

Queste due misure automatiche risultano decisive per creare le precondizioni necessarie per favorire investimenti nel Sud, limitando il costo del lavoro e rendendo efficace ed interessante il ricorso ai contratti di emersione (che costituiscono di per sè già un importante misura di intervento), consolidando in questo modo il tessuto imprenditoriale del Sud.

### 3-politiche del lavoro

Il costo del lavoro resta in ogni caso uno degli strumenti per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno, considerando il più basso livello di produttività delle imprese meridionali (aumento nel 1996 di 0,4 punti percentuali rispetto allo 0,6 del Centro Nord).

Dal lato pubblico si risponde innanzitutto con le misure automatiche di abbattimento fiscale e contributivo di cui ai precedenti punti 1 e 2 e con le svariate tipologie di interventi specifici, che vanno razionalizzati e semplificati.

Inoltre le parti sociali hanno saputo accompagnare gli interventi pubblici con una politica di moderazione salariale e di contrattazione articolata ed aziendale, che ha portato ad un costo aziendale orario per addetto in media inferiore del 15, 20 per cento tra Nord e Sud (un differenziale che sale al trenta per cento se si tratta di contratto di formazione). Un differenziale di costo del lavoro decisivo per il sistema economico meridionale, determinato dall'insieme degli sgravi contributivi e della contrattazione integrativa aziendale, che rischia di venir meno dal prossimo 1° dicembre per la soppressione decisa dall'UE dell'attuale modello generalizzato di sgravi e che comunque necessita di un intervento di rimodulazione e di rafforzamento.

Risultano pertanto determinanti le misure di flessibilità contrattuale in grado di accompagnare i singoli investimenti.

La discussione è quindi aperta per quanto riguarda le forme che può assumere attivamente la flessibilità salariale all'ingresso, anche alla luce di quanto previsto negli accordi per l'emersione ed il riallineamento retributivo e con riferimento alla possibilità di scambio e connessione tra salario, orario, formazione e livelli di produttività.

In questo senso le forze sociali ed economiche hanno in questi mesi già operato, anche se non in maniera sistematica, per favorire una contrattazione specifica che favorisca i nuovi insediamenti produttivi nelle aree deboli.

Non è compito di una forza politica formulare una precisa proposta riguardo a tematiche rimesse alla contrattazione fra le parti e alla mediazione del governo.

Una questione va tuttavia ribadita con forza: occorrono politiche pubbliche e sindacali che nel Sud aiutino i lavoratori a rimanere sul mercato legale e ad estendere la presenza di occupazione legale, non che aiutino i lavoratori a difendersi dal mercato per proporsi all'assistenza.

Va tuttavia confermato il valore dei minimi contrattuali, quale livello base su cui si innescano la contrattazione articolata e la capacità produttiva e le ipotesi di inserimento lavorativo che collegano salario, orario, formazione e nuovi insediamenti.

La flessibilità delle politiche contrattuali è data infatti da un virtuosa combinazione tra salari, orari e formazione, decisa attraverso la concertazione con le parti sociali ed elemento determinante della capacità di programmazione locale, e può aiutare l'emersione del lavoro irregolare creando un habitat più favorevole agli investimenti.

Si tratta quindi di predisporre le condizioni di un giusto rapporto tra gli investimenti esterni e la qualità dell'ambiente locale, anche

favorendo una relazione tra i salari ed il differenziale di produttività di ciascun posto di lavoro rispetto alle aree concorrenti, quale fattore di concorrenza fra le zone ed i progetti indipendente dall'intervento pubblico per il contenimento del costo del lavoro.

Le misure di sostegno all'accesso al lavoro dipendente (che soffrono di una eccessiva frammentarietà) e al lavoro autonomo (come il prestito d'onore e i contratti di pubblica utilità), oltre a rispondere ad una situazione di emergenza devono potersi porre in modo da favorire l'accesso e la permanenza sul mercato.

Gli strumenti specifici per l'emergenza in grado di intervenire su determinati bacini di impiego, come i nuovi istituti della legge 196 "pacchetto Treu", infatti non sono produttivi di per sé di fattori di crescita, ma divengono elemento di stimolo e di maggiore dinamismo occupazionale solo se connessi ad un tessuto economico sociale in funzione e ricettivo.

Non è credibile l'avvio di programmi di lavori socialmente utili che non prevedano realistici sbocchi occupazionali, nè la creazione attraverso le attività socialmente utili di una sorta di improbabile terza via tra Stato e mercato, con il rischio di creare nuovo assistenzialismo e di disincentivare la riqualificazione della Pubblica Amministrazione meridionale.

Pertanto questa considerazione non smentisce la necessità di investire sui nuovi bacini di impiego, sulle attività di supporto al territorio e al settore pubblico. Attività di pubblica utilità tuttavia da vedersi non come parcheggio per cassaintegrati, ma come progressiva forma di accesso al mercato e di creazione di nuove opportunità, anche attraverso un innovativo rapporto tra l'intervento pubblico e quello privato (per esempio attraverso l'adozione di società miste) e lo stimolo alla progettazione locale, stimolando la formazione di una leva di agenti locali per lo sviluppo.

La semplificazione ed il coordinamento tra gli istituti per l'ingresso al mercato può portare anche alla definizione di un unico istituto di accesso formativo che unifichi e riformi gli istituti dell'apprendistato e del contratto di formazione e lavoro, in un unico strumento di accesso formativo, con agevolazioni differenziate tra Nord e Sud (anche per quanto riguarda l'età dei soggetti interessati, la durata del contratto, la dotazione formativa e l'abbattimento contributivo), da vedersi quale strumento di ingresso e di avvio di un percorso di formazione ed

aggiornamento professionale continuo, in relazione con le forze sociali, le amministrazioni locali e gli istituti di formazione. Semplificare e riordinare le decine di misure attualmente in vigore di agevolazione all'accesso al lavoro si rende necessario anche per evitare la permanenza di un uso distorto di questi istituti (come dimostra la possibilità concessa ad alcune regioni di usare il contratto di formazione fino al cinquantesimo anno di età) e per garantire la loro efficacia e funzione.

4-riordino delle agevolazioni produttive : attraverso la semplificazione degli incentivi agli investimenti nei diversi settori dell'economia ( industria , agricoltura, servizi , terziario e turismo).La semplificazione e l'adozione di criteri automatici deve riguardare le procedure, i tempi di istruttoria e di concessione delle agevolazioni. Un utile modello di riferimento è quello dato dal sistema di agevolazioni automatiche agli investimenti produttivi della legge 488;

Si affianca al riordino del modello di agevolazione la necessaria ristrutturazione delle Agenzie di promozione (Gepi , Spi , Enisud, Imprenditorialità giovanile etc..), che vanno riformate sulla base dei principi di semplificazione , coordinamento , decentramento e specializzazione.

5-riforma del sistema creditizio: la ristrutturazione del sistema creditizio meridionale e i tentativi di superamento delle principali aree di crisi (Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Carical e Caripuglia e Sicilcassa) devono sfociare in un ruolo attivo, profittevole ed efficiente della finanza nell'area. Per raggiungere questi risultati, occorre però incidere sugli attuali fattori negativi e mettere in campo strumenti finanziari idonei al sostegno dello sviluppo economico.

E' quindi innanzitutto necessario ridurre le sofferenze bancarie mediante la loro liquidazione sul mercato e l'istituzione di un fondo di garanzia finanziato dallo Stato e da capitali privati. Il fondo di garanzia dovrebbe incentivare la concentrazione dei crediti in sofferenza presso un limitato insieme di banche e ridurre la crescita sottoscrivendo aumenti di capitale di imprese meridionali con buone prospettive economiche ma in temporanea difficoltà. La liquidazione sul mercato dei crediti in sofferenza, che tecnicamente si può realizzare attraverso la loro vendita a intermediari specializzati o attraverso la loro indiretta collocazione presso investitori istituzionali, dovrebbe invece permettere una "pulizia" dei bilanci bancari e una profittevole ripresa delle attività. Perché sia un fattore positivo per le banche e per l'economia meridionale, questa ripresa deve però accompagnarsi a una più efficace selezione dei clienti da finanziarie. Ecco perché l'alleggerimento delle sofferenze, accumulate nel passato, va associato alla creazione di strumenti in grado di rallentare la creazione di nuovi crediti in sofferenza. Al riguardo uno strumento utile è rappresentato da un fondo assicurativo contro i crediti inesigibili, cui le banche operanti nel Mezzogiorno potrebbero

liberamente associarsi e cui lo Stato dovrebbe conferire un capitale di avviamento. A regime, questo fondo dovrebbe funzionare sulla base di puri principi assicurativi corretti da premi per le banche, che accusano una quota di sofferenze superiore alla media degli associati, e da disincentivi per le banche, che accusano una quota di sofferenze superiore alla media degli associati. Insieme alla liberalizzazione del mercato creditizio locale e al realizzarsi di concentrazioni ispirate da "progetti industriali", si otterranno così condizioni favorevoli per una gestione più efficiente delle banche meridionali e per una migliore allocazione dei loro finanziamenti.

Seppure cruciale, questa rottura con le deficienze del passato non basta però a costruire una finanza per lo sviluppo del Mezzogiorno. Eppure il sostegno finanziario rappresenta il fattore forse decisivo per rendere possibile una crescita "non dipendente" dell'area, per far emergere il "sommerso" e far nascere così distretti industriali, per superare le "diseconomie" ambientali mediante la costruzione delle infrastrutture richieste da un sistema economico competitivo. Ecco perché occorre introdurre nel Mezzogiorno un insieme di nuovi strumenti finanziari che renda possibile sia l'attivo supporto delle banche e di altri operatori finanziari alle nuove piccole imprese e alle nuove piccole imprese e alle imprese locali di successo sia la proficua interazione con gli enti locali per la gestione finanziaria di specifici progetti ambientali e infrastrutturali.

Si tratta quindi di operare per un intervento radicale, che realizzi:

- 1) il risanamento delle banche meridionali e la riduzione del loro stock di sofferenze;
- 2) la ricerca di procedure e meccanismi che riducano il rischio sistemico dell'attività creditizia nel Mezzogiorno e il suo costo insopportabilmente alto per le imprese meridionali;
- 3) la liberalizzazione e la modifica degli assetti proprietari del mercato meridionale del credito, ancora troppo segmentato e protetto contro efficaci meccanismi di concorrenza;
- 4) l'innovazione dei prodotti finanziari nel Mezzogiorno.

6-politiche per le infrastrutture: l'adozione di un sistema di infrastrutture utili allo sviluppo costituisce uno dei principali ambiti di intervento di una nuova politica per il Mezzogiorno. La carenza di strutture adeguate non discende peraltro dalla mancanza di risorse e dalla necessità di interventi aggiuntivi di sostegno finanziario.

Ci troviamo infatti di fronte quantomeno a due ordini di problemi: l'insufficiente capacità di spesa della Pubblica Amministrazione e

degli Enti Locali (legata ad una inadeguata capacità di progettazione e di coordinamento progettuale) e la permanenza di una difficoltà politica di programmazione.

Per far fronte al primo problema si rende necessaria non tanto la costituzione di Agenzie e di strutture di progettazione, quanto la qualificazione della capacità progettuale degli Enti Locali, attraverso la promozione di una leva di agenti locali per lo sviluppo e l'attivazione sui singoli progetti di competenze tecniche ed intellettuali, interne ed esterne, favorendo una competizione per la progettazione tra le aree e le strutture tecniche (un vero e proprio mercato della progettazione).

La difficoltà di programmazione delle infrastrutture e degli investimenti non si risolve attraverso l'affastellamento di generiche liste della spesa, come spesso si può vedere per esempio in alcuni patti territoriali, che compromettono la capacità di utilizzo dei fondi comunitari e la qualità del progetto.

Al governo deve quindi competere il coordinamento delle grandi scelte infrastrutturali che agiscono sulle linee di sviluppo economico sociale, sostenendo le misure di intervento nazionale ed extraregionale. Al livello regionale e locale compete invece la programmazione delle misure di sostegno infrastrutturali di portata regionale o di dimensione locale. E' inoltre da attribuire alla competenza regionale il coordinamento della programmazione locale degli investimenti.

La vocazione mediterranea del nostro Mezzogiorno può diventare un decisivo asse di sviluppo se affiancata, per esempio, da una strategia infrastrutturale complessiva, che riguardi il trasporto intermodale, le grandi reti commerciali e di servizi (con particolare ruolo da attribuire alle telecomunicazioni), la rete di supporto all'economia locale, il potenziamento dell'offerta turistica. Costituisce un momento decisivo la predisposizione quindi di un piano nazionale della mobilità.

Allo stesso modo la distribuzione dell'acqua e l'uso delle fonti energetiche costituiscono una fonte diretta ed indiretta per lo sviluppo del Mezzogiorno, in grado di permettere l'accesso alle risorse comunitarie.

La progettazione locale, anche nelle sedi della programmazione negoziata, deve puntare sulle specificità e le vocazioni delle diverse aree, attraverso la costituzione di reti infrastrutturali per le imprese locali e la definizione di interventi di riqualificazione urbana, valorizzazione del territorio e difesa del suolo.

Il rapporto pubblico - privato può costituire in questo senso una sede idonea per l'avvio di progetti e nuove attività , per esempio nel settore dei servizi e del turismo.

7-sicurezza per lo sviluppo. Si tratta di una questione da porre quale grande capitolo generale, elemento decisivo per l'avvio e la permanenza di attività economiche.

Il recente progetto di investimenti in sicurezza per lo sviluppo predisposto dal Ministero degli Interni costituisce un importante punto di riferimento, a presidio e tutela della attività economiche e delle aree a vocazione di sviluppo. Un primo stanziamento di 650 miliardi è già operativo e destinato non alla militarizzazione del territorio, ma a un più efficace presidio e controllo a tutela delle attività economiche, con particolare riferimento a quelle minori.

Le sette linee di intervento generale destinate allo sviluppo del Mezzogiorno agiscono quindi sui seguenti aspetti di fondo .

- incentivi fiscali;
- incentivi contributivi;
- incentivi all'occupazione e alla formazione;
- incentivi all'investimento produttivo;
- incentivi creditizi,
- infrastrutture;
- sicurezza.

L'obiettivo è quello di determinare le condizioni per portare il Mezzogiorno sul mercato nazionale e sui mercati internazionali, dotandolo di maggiori elementi di competitività.

Il rischio è che altrimenti il Sud resti estraneo alla ripresa in atto e alla nuova e decisiva fase della politica comunitaria.

La consapevolezza è che la convenienza per investimenti nel Mezzogiorno dipenda innanzitutto dall'adozione di strumenti automatici e generali di natura fiscale e contributiva (punti 1 e 2), su cui si aggiungono le ulteriori misure strutturali e le politiche locali , nonché la possibilità di contrattare le condizioni speciali per l'investimento.

Questo approccio implica un ruolo decisivo delle amministrazioni locali e delle parti sociali ed è destinato a stimolare lo sviluppo, a fianco degli investimenti esterni, delle condizioni per una economia locale ed un sua autonoma crescita.

E' infatti utile riconoscere come le condizioni di maggiore convenienza per investimenti nel Mezzogiorno siano in ogni caso propedeutiche alla attivazione di iniziative endogene e allo sviluppo di una nuova generazione di imprese e di operatori per lo sviluppo , radicata al territorio ed in grado di valorizzarne l'identità.

8-intervento locale. Le risistemazione complessiva delle politiche nazionali verso il Mezzogiorno si deve accompagnare a forti innovazioni rispetto al ruolo e al carattere delle politiche locali. Creare le condizioni per una rete endogena per lo sviluppo, anche attraverso un rapporto virtuoso tra le forze sociali ed economiche ed una rafforzata capacità di progettazione che coinvolga gli Enti Locali.

Specializzare per evitare duplicazioni di iniziative e per valorizzare l'identità e le vocazioni dei singoli territori. In questo senso vanno ulteriormente specializzati gli strumenti della programmazione negoziata, rafforzati gli interventi misti pubblico privato.

In questo senso è opportuno ricordare tra gli interventi specifici le misure a sostegno dell'offerta turistica, del recupero urbano e dell'agricoltura.

Il nuovo contesto può infatti favorire un salto di qualità nell'economia turistica meridionale, se si investe sul ruolo centrale dell'impresa, sulla formazione ed un diverso rapporto con gli Enti locali, le forze sociali e le Istituzioni che favorisca la programmazione degli interventi ed una migliore progettazione degli investimenti.

Anche l'avvio del programma di interventi per il risanamento delle città e la riqualificazione urbana costituisce un aspetto decisivo per contribuire al miglioramento delle condizioni strutturali del Mezzogiorno. Si tratta di un settore di intervento che richiede investimenti in grado di collegarsi alla promozione di nuove attività e a specifici programmi di intervento.

Per quanto riguarda l'agricoltura si ritiene necessario uno sforzo che affronti in maniera congiunta tre questioni nodali:

- a - un nuovo sistema (e quindi una nuova legge) nazionale di indirizzo e programmazione agro alimentare;
- b - il completamento delle riforme delle istituzioni agricole (Aima, Ribs, Sperimentazione Agraria, Unire, ecc.);
- c - la definizione di misure straordinarie in grado di sostenere la qualificazione della nostra agricoltura rispetto agli standards europei. Queste misure straordinarie devono riguardare: un sistema di credito specializzato alle esportazioni agroalimentari, il ripianamento delle passività onerose, il rinnovo del parco delle macchine agricole, l'adeguamento delle risorse per l'aiuto in caso di calamità naturali, la riforma del fisco e della previdenza agricola e la definizione di un programma di ricerca agro alimentare del Mezzogiorno.

E' inoltre utile decentrare e specializzare la funzione delle Agenzie per la promozione dello sviluppo. Un'azione che può essere rafforzata dalla prossima riforma dei servizi per l'impiego.

Il modello proposto definisce un sistema che va sperimentato in maniera efficace e legato ad interventi che debbono avere una definizione temporale e che necessitano di un costante controllo e monitoraggio.

In ogni caso la consapevolezza è che l'efficacia delle misure discenda dalla capacità di ben combinarle, dalla ricetta. Non

esistono infatti in sè ingredienti miracolosi ed in questo senso appare pericoloso puntare in maniera ideologica esclusivamente o sulla flessibilità salariale o sull'intervento pubblico per infrastrutture industriali (misure che, se prese da sole, potrebbero anzi rivelarsi controproducenti) o su un aumento della produttività, che da solo può non comportare nuova occupazione.

L'obbiettivo è invece quello di realizzare una "cassetta per gli attrezzi" completa, nuova ed efficace che punti a restituire al Mezzogiorno i termini oggettivi e le condizioni per la convenienza degli investimenti, sapendo poi valorizzare le indiscutibili potenzialità dell'economia locale e creare nuove attività.

51  
4

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## XIII LEGISLATURA

SERVIZIO DEI RAPPORTI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI  
UFFICIO ORGANISMI COMUNITARI

### DOCUMENTI COMUNITARI

n. 7

### CONSIGLIO EUROPEO STRAORDINARIO SULL'OCCUPAZIONE

Lussemburgo, 20-21 novembre 1997

### CONCLUSIONI DELLA PRESIDENZA

ON. SEN.  
FRANCESCO DE MARTINO  
SEDE

Novembre 1997

C/97/300

LUSSEMBURGO, 20/21 NOVEMBRE 1997

**CONSIGLIO EUROPEO STRAORDINARIO SULL'OCCUPAZIONE****LUSSEMBURGO, 20/21 NOVEMBRE 1997****CONCLUSIONI DELLA PRESIDENZA**

- 53
1. Il Consiglio europeo ha proceduto ad uno scambio di idee con il Sig. José María GIL ROBLES - GIL DELGADO, Presidente del Parlamento europeo, che ha presentato in tale sede la risoluzione della sua istituzione relativa a un'iniziativa a favore dell'occupazione. Il Consiglio europeo ha espresso il proprio compiacimento per questo contributo essenziale del Parlamento europeo ai risultati del Consiglio europeo straordinario sull'occupazione ed ha auspicato che questa cooperazione di tutte le istituzioni nell'azione a favore dell'occupazione prosegua in avvenire.

## PARTE I

### LA SFIDA DELL'OCCUPAZIONE: UNA NUOVA IMPOSTAZIONE

2. Il problema dell'occupazione è al centro delle preoccupazioni del cittadino europeo: occorre fare tutto il possibile per lottare contro la disoccupazione il cui livello inaccettabile minaccia la coesione delle nostre società. Di fronte a questa sfida, per la quale non esistono soluzioni semplici, il Consiglio europeo di oggi - per la prima volta interamente dedicato al problema dell'occupazione - vuole segnare un nuovo punto di partenza per la riflessione e l'azione degli Stati membri e dell'Unione avviate a seguito del Consiglio europeo di Essen.
3. A tal fine il Consiglio europeo ha deciso che le pertinenti disposizioni del nuovo titolo sull'occupazione del trattato di Amsterdam saranno immediatamente poste in essere. Questa decisione permette in pratica l'applicazione anticipata, già nel 1998, delle disposizioni relative al coordinamento delle politiche degli Stati membri in materia di occupazione. Tale coordinamento sarà attuato in base ad orientamenti comuni riguardanti sia gli obiettivi che i mezzi - gli "orientamenti in materia di occupazione" - che si ispirano direttamente all'esperienza acquisita nella sorveglianza multilaterale delle politiche economiche con l'esito positivo che già si conosce per quanto riguarda la convergenza. Si tratta, pur nel rispetto delle differenze che esistono tra i due settori e tra le situazioni dei singoli Stati membri di generare, per l'occupazione così come per la politica economica, la stessa volontà di convergenza verso obiettivi decisi in comune, verificabili e aggiornati periodicamente.
4. Questa ambizione costituisce l'elemento nuovo di una strategia globale che comporta altri due aspetti.
5. In primo luogo il perseguimento e lo sviluppo di una politica macroeconomica coordinata poggiata su un mercato interno competitivo che creerà le basi per una crescita duratura, un nuovo dinamismo e un clima di fiducia favorevole al rilancio dell'occupazione.
6. In secondo luogo la mobilitazione più sistematica e più risoluta che in passato di tutte le politiche comunitarie al servizio dell'occupazione, siano esse di inquadramento o di sostegno. L'insieme di queste politiche deve essere attuato conformemente ai principi del trattato e deve contribuire a liberare il potenziale di dinamismo e di iniziativa che esiste nell'economia europea.

7. Il Consiglio europeo lancia un appello alla mobilitazione di tutte le parti: Stati membri, regioni, parti sociali, istituzioni comunitarie, per cogliere la possibilità straordinaria oggi offerta di cambiare il corso degli eventi associandosi alla nuova iniziativa coerente e determinata definita dal Consiglio europeo nelle presenti conclusioni.
8. Per esprimere immediatamente la sua volontà di agire nel senso di una politica più attiva di accompagnamento degli sforzi degli Stati membri, il Consiglio europeo dà il proprio sostegno a due iniziative concrete, direttamente orientate verso lo sviluppo dell'occupazione. La prima è costituita da un piano d'azione della Banca europea per gli investimenti inteso a mobilitare, a favore delle piccole e medie imprese, delle nuove tecnologie, di nuovi settori e delle reti transeuropee, fino a 10 miliardi di ecu supplementari che potranno generare un volume globale di investimenti pari a 30 miliardi di ecu. La seconda iniziativa discende da un accordo tra Parlamento e Consiglio sulla redistribuzione degli stanziamenti e comporta la creazione di una nuova linea di bilancio destinata segnatamente ad aiutare le piccole e medie imprese a generare posti di lavoro duraturi ("iniziativa europea a favore dell'occupazione"). Si prevede di assegnare a questa linea 450 milioni di ecu per i prossimi tre anni.

#### UN CONTESTO ECONOMICO FAVOREVOLE

9. Non vi sono prospettive concrete e durature di sviluppo dell'occupazione in assenza di un contesto economico favorevole, che presuppone a sua volta l'esistenza di un quadro macroeconomico sano e di un mercato interno effettivo.
10. Per quanto riguarda il contesto macroeconomico, è essenziale che l'Unione prosegua la politica di crescita incentrata sulla stabilità, il risanamento della finanza pubblica, la moderazione salariale e le riforme strutturali. A tal fine gli Stati membri rafforzeranno il coordinamento delle loro politiche economiche. La politica attuata in questi ultimi anni comincia a dare i suoi frutti e le prospettive di crescita per il 1997 e il 1998 sono migliorate. È indispensabile approfittare di queste prospettive più favorevoli e trasformare l'attuale ripresa congiunturale in una tendenza di crescita a più lungo termine.
11. Quest'evoluzione troverà sostegno nell'avvio della terza fase dell'unione economica e monetaria e nell'introduzione dell'euro a partire dal 1° gennaio 1999, che daranno una consacrazione definitiva agli sforzi avviati da molti anni e instaureranno un contesto di stabilità permanente propizio alla crescita e all'occupazione.
12. I risultati incoraggianti in termini di crescita non permetteranno tuttavia di compensare le perdite di posti di lavoro subite nei primi anni '90 né di raggiungere il tasso di crescita dell'occupazione necessario per dare lavoro alla maggioranza dei disoccupati. Nonostante gli sforzi già compiuti, gli Stati membri devono continuare ad attuare le riforme strutturali necessarie in tutti i settori e coordinare meglio le politiche dell'occupazione.

## UNA STRATEGIA COORDINATA PER LE POLITICHE NAZIONALI DELL'OCCUPAZIONE

### Un metodo innovativo

13. La strategia coordinata a favore dell'occupazione risultante, segnatamente, dal futuro articolo 128 del trattato si ispira, mutatis mutandis, al metodo seguito per la convergenza economica, pur tenendo presenti le differenze esistenti tra i due settori e fra le situazioni specifiche dei vari Stati membri. Essa consiste nel definire, a livello di Unione, **"orientamenti in materia di occupazione"** basati su un'analisi comune della situazione e dei grandi assi della politica da seguire ai fini di un calo duraturo della disoccupazione. Sulla scorta di tale analisi, gli orientamenti fissano obiettivi concreti, il cui conseguimento è tenuto costantemente sotto controllo secondo una procedura comune di valutazione dei risultati.
  14. L'attuazione degli orientamenti può variare in funzione della loro natura, dei loro effetti per gli Stati membri e dei destinatari. Essi devono rispettare il principio di sussidiarietà e le competenze degli Stati membri, comprese quelle degli enti regionali, in materia di occupazione ed essere compatibili con gli indirizzi di massima per le politiche economiche.
  15. Una volta adottati dal Consiglio su proposta della Commissione, gli orientamenti dovranno essere inseriti in **piani d'azione nazionali per l'occupazione** elaborati dagli Stati membri in una prospettiva pluriennale. Gli orientamenti saranno così concretati sotto forma di obiettivi nazionali quantificati ogniqualvolta possibile e appropriato, per essere poi tradotti in misure nazionali di carattere regolamentare, amministrativo o altro. La diversa situazione degli Stati membri rispetto ai problemi trattati dagli orientamenti determinerà diverse soluzioni o accenti rispondenti alle singole situazioni. Gli Stati membri fisseranno i termini entro cui conseguire il risultato voluto, in considerazione, tra l'altro, delle risorse amministrative e finanziarie che sarà possibile mobilitare. Riveste tuttavia importanza cruciale, ai fini della coerenza e dell'efficacia dell'iniziativa nel suo complesso, che tutti gli Stati membri si richiama agli orientamenti nell'analizzare la propria situazione e nel definire la loro politica e che precisino nel piano d'azione nazionale per l'occupazione la loro posizione rispetto a ciascun orientamento.
  16. Per analogia con il principio di sorveglianza multilaterale applicato nel processo di convergenza economica, gli Stati membri trasmetteranno ogni anno al Consiglio e alla Commissione i rispettivi piani d'azione nazionali per l'occupazione, corredati di una relazione sulle condizioni di attuazione. Su tale base il Consiglio esaminerà ogni anno il modo in cui gli Stati membri hanno tradotto gli orientamenti nella politica nazionale e presenterà una relazione al Consiglio europeo, il quale adotterà gli indirizzi necessari per delineare gli orientamenti per l'anno successivo.
  17. Il Consiglio europeo rammenta l'importanza di indicatori comuni stabiliti sulla base di dati statistici raffrontabili, per permettere la sorveglianza e la valutazione efficaci delle politiche dell'occupazione nonché l'individuazione delle migliori prassi. Il Consiglio europeo conviene che siano adottati e attuati in tempi brevi gli strumenti e i mezzi a tal fine proposti.
- Il Consiglio europeo invita inoltre la Commissione a presentare un aggiornamento annuale della relazione "L'Europa come entità economica" in collegamento con la sorveglianza delle politiche dell'occupazione.

18. Nell'ambito dell'indispensabile rafforzamento del dialogo sociale, le parti sociali, a tutti i livelli, saranno associate a tutte le tappe di quest'iniziativa e apporteranno il loro contributo all'attuazione degli orientamenti. Tale contributo sarà oggetto di valutazione periodica.
19. Contatti periodici con il Consiglio permetteranno di preparare adeguatamente la riunione semestrale delle parti sociali con la troika a livello dei Capi di Stato e di Governo e della Commissione, da tenere prima del Consiglio europeo. Nel quadro di tali contatti tra il Consiglio e le parti sociali si procederà, in particolare, ad uno scambio di vedute approfondito sull'attuazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989.

#### Orientamenti per il 1998

20. Per mobilitare tutti i mezzi disponibili per la lotta alla disoccupazione, il Consiglio europeo ha deciso di applicare immediatamente nella pratica e per consensus il metodo previsto dal futuro articolo 128 del trattato, adottato a Amsterdam.
21. Il Consiglio europeo ha preso atto con interesse della relazione congiunta del Consiglio e della Commissione sulla situazione dell'occupazione negli Stati membri. La relazione illustra una serie di "migliori prassi" dimostrate efficaci sul piano nazionale. La Commissione vi ha tratto ispirazione per le sue proposte di orientamenti in materia di occupazione.
22. Il Consiglio europeo ha accolto positivamente la comunicazione della Commissione relativa agli orientamenti per il 1998 e ha preso atto con interesse dei contributi del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del Comitato dell'occupazione nonché della dichiarazione comune delle parti sociali. Il Consiglio europeo ha adottato, basandosi sulla comunicazione della Commissione, le conclusioni riportate nella Parte II, articolate in quattro assi principali: migliorare l'occupabilità, sviluppare l'imprenditorialità, incoraggiare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese per consentire al mercato del lavoro di reagire ai mutamenti economici e rafforzare la politica in materia di pari opportunità.

L'obiettivo di queste misure che si inseriscono nella strategia globale per l'occupazione è di giungere a un aumento significativo del tasso di occupazione in Europa su una base duratura. Il Consiglio europeo chiede alla Commissione di presentare ogni tre anni una relazione sull'evoluzione del tasso di occupazione in Europa.

23. Il Consiglio europeo sottolinea la particolare importanza delle misure preventive volte a frenare l'evoluzione della disoccupazione giovanile e della disoccupazione di lunga durata tramite l'individuazione precoce delle esigenze individuali e l'apporto di risposte adeguate, privilegiando sistematicamente le misure attive di occupabilità rispetto alle misure passive di sostegno.

24. Il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare celermente il suo progetto di orientamenti per il 1998 conformemente alle presenti conclusioni, in modo che il Consiglio possa pronunciarsi in proposito entro la fine dell'anno. I piani d'azione nazionali per l'occupazione basati su tali orientamenti dovranno essere presentati al Consiglio per esame anteriormente al Consiglio europeo di Cardiff nella prospettiva della definizione, da parte del Consiglio europeo del dicembre 1998, degli orientamenti per il 1999.

## POLITICHE COMUNITARIE AL SERVIZIO DELL'OCCUPAZIONE

### Mercato interno - concorrenza e competitività

25. La crescente integrazione dei mercati ha già consentito di generare un supplemento di crescita significativo rispetto alla situazione che sarebbe prevalsa in assenza di un mercato unico. È pertanto importante proseguire risolutamente su questa strada ed adoperarsi in ogni modo per assicurare il funzionamento ottimale del mercato interno, ponendo rimedio alle lacune o alle disfunzioni che tuttora sussistono in taluni settori. Il Consiglio europeo chiede a tal fine che si provveda al rispetto di tutte le scadenze previste e che si prendano tutte le disposizioni necessarie all'applicazione rapida ed efficace delle priorità del piano d'azione recentemente presentato ai fini del completamento del mercato interno.
26. Per assicurare la realizzazione effettiva di tali priorità, il Consiglio europeo approva l'iniziativa della Commissione di rendere periodicamente noto lo stato di attuazione delle priorità del piano d'azione attraverso la pubblicazione di uno schema di gestione del mercato unico.
27. Per quanto concerne gli aiuti pubblici, il Consiglio europeo ritiene importante orientarsi su regimi di aiuti che favoriscano l'efficienza economica e l'occupazione senza peraltro comportare distorsioni di concorrenza. La Commissione provvederà affinché il controllo degli aiuti di Stato non ostacoli le misure di politica del mercato del lavoro compatibili con il trattato.
28. Il Consiglio europeo ritiene che occorra prestare particolare attenzione ai settori in cui si registrano notevoli mutamenti industriali. Invita un Gruppo di esperti ad alto livello ad analizzare, sotto l'autorità della Commissione, le prospettive di siffatti mutamenti nella Comunità e a studiare i mezzi per anticiparli meglio al fine di prevenirne le ripercussioni economiche e sociali in modo compatibile con i principi del trattato. Una prima relazione sarà presentata al Consiglio previa consultazione delle parti sociali, al fine di essere trasmessa al Consiglio europeo di Cardiff.
29. Il Consiglio europeo chiede tanto al legislatore europeo quanto ai legislatori nazionali di proseguire attivamente gli sforzi avviati al fine di semplificare il contesto regolamentare e amministrativo delle imprese, in particolare delle piccole e medie imprese.

30. Il Consiglio europeo riconosce, infine, l'importanza del ruolo che i mercati di capitali di rischio paneuropei di grandi dimensioni possono svolgere per la creazione di posti di lavoro e chiede alla Commissione di riferire al Consiglio europeo del giugno 1998 in merito agli ostacoli che si frappongono allo sviluppo di siffatti mercati nell'Unione.

#### Regime fiscale

31. Il Consiglio europeo conferma la necessità di invertire la tendenza all'aggravio della pressione fiscale e sottolinea a tal fine l'importanza di un'azione coordinata degli Stati membri. Il Consiglio europeo rammenta la preoccupazione, da esso già espressa in precedenza, di metter fine alla concorrenza fiscale sleale che potrebbe nuocere all'occupazione.  
(cfr. anche punti 66-68)

#### Ricerca e innovazione

32. L'azione dell'Unione attraverso le sue differenti politiche deve integrare e sostenere lo sforzo degli Stati membri in favore dell'occupazione. Questo vale per la ricerca che svolge un ruolo importante nella competitività e nella creazione di posti di lavoro, segnatamente per mezzo della disseminazione delle innovazioni e del trasferimento di tecnologie alle piccole e medie imprese. Il Consiglio europeo sottolinea a tale proposito l'importanza del nuovo programma quadro di ricerca, i cui fulcri prioritari dovranno essere discussi e approvati entro la fine del 1998.

#### Grandi reti

33. L'istituzione di una rete transeuropea dei trasporti (RTE) rappresenta tuttora uno dei mezzi più efficaci ai fini di un rafforzamento della competitività dell'economia europea e costituisce un complemento essenziale del mercato unico. Il Consiglio europeo desidera che ciascuno dei progetti prioritari della rete transeuropea dei trasporti poggi d'ora in poi su un calendario e su un piano di finanziamento appropriati, eventualmente in cooperazione con i diversi partner pubblici e privati e con l'attiva partecipazione della Banca europea per gli investimenti. Approva a tal fine il lancio del piano speciale d'azione della Banca europea per gli investimenti, che prevede lo sviluppo degli strumenti destinati al finanziamento delle grandi infrastrutture.

#### Fondi strutturali

34. Il Consiglio europeo auspica che la prossima riforma dei fondi strutturali si ispiri all'esperienza acquisita sino ad oggi, per utilizzare al meglio i fondi al servizio dell'occupazione ogniqualvolta possibile nel quadro degli obiettivi ad essi assegnati e nel rispetto della loro precipua vocazione, volta ad assicurare il riallineamento delle regioni in ritardo di sviluppo.

## Società della conoscenza

35. A motivo dell'impatto potenziale sulla formazione, e di conseguenza sull'occupazione, delle tecnologie della conoscenza e dell'informazione, il Consiglio europeo chiede alla Commissione di riferirgli entro il 1998 circa i risultati ottenuti e le prospettive in materia di commercio elettronico, di sviluppo delle reti aperte e di utilizzazione degli strumenti multimediali per l'istruzione e la pedagogia.

## NUOVE INIZIATIVE SPECIFICAMENTE ORIENTATE VERSO LO SVILUPPO DELL'OCCUPAZIONE

### Piano d'azione della Banca europea per gli investimenti

36. Il Consiglio europeo prende atto con soddisfazione dell'avviamento da parte della Banca europea per gli investimenti del programma d'azione speciale di Amsterdam (PASA), che si prevede duri fino alla fine del 2000 e che ha come obiettivo di tradurre gli orientamenti della risoluzione su crescita ed occupazione del 16 giugno 1997 in possibilità concrete di investimento, atte a contribuire alla creazione di posti di lavoro in Europa.
37. Il Consiglio europeo nota che tale programma comporta tre serie di misure complementari che corrispondono agli obiettivi della risoluzione:
38. - creazione di uno "sportello speciale" a sostegno dei nuovi strumenti volti a contribuire al finanziamento di piccole e medie imprese di alta tecnologia e a forte crescita; tale sostegno potrà eventualmente essere rafforzato con il ricorso, fino ad un massimo di 1 miliardo di ecu, ai saldi attivi annui della Banca. Tale azione si basa su una stretta cooperazione e complementarità con la comunità bancaria e finanziaria e fa appello, quale partner privilegiato della Banca europea per gli investimenti, al Fondo europeo per gli investimenti;
39. - sviluppo e rafforzamento dei finanziamenti concessi dalla Banca nei settori dell'istruzione, della sanità, dell'ambiente urbano e della protezione dell'ambiente;
40. - nuovo slancio impresso al finanziamento delle reti transeuropee e delle altre grandi reti di infrastruttura per le quali la Banca accorda importanti finanziamenti. Essendo fermamente determinata a favorire progetti sani, la Banca è disposta ad accordare lunghi periodi di rimborso e di preammortamento adeguati alle caratteristiche del progetto, per facilitare approcci su misura e fornire aiuti supplementari alla creazione di partnership appropriate tra il settore pubblico e il settore privato.
41. Il Consiglio europeo osserva con particolare soddisfazione che l'attuazione del programma è ben avviata e che sono già stati ottenuti alcuni risultati importanti, tra i quali:

- 42. - la creazione, da parte della Banca e del Fondo, di un meccanismo europeo per le tecnologie (MET), finanziato fino ad un massimo di 125 milioni di ecu sui saldi attivi annui della Banca al fine di fornire capitali di rischio alle piccole e medie imprese attive nel settore delle alte tecnologie. Nella sua qualità di "fondo per i fondi", il MET potrebbe partecipare ad un pool di capitali di rischio di oltre 800 milioni di ecu;
- 43. - la definizione di progetti su misura concertati tra la Banca ed una serie di istituti finanziari dell'Unione, che comportano una ripartizione dei rischi e offrono alle piccole e medie imprese vari tipi di finanziamento in forma di capitale o di quasi capitale;
- 44. - l'approvazione di prestiti a lungo termine per progetti di investimento nel settore della sanità e dell'istruzione, il cui ammontare complessivo oltrepasserà probabilmente il miliardo di ecu entro la fine del 1997;
- 45. - il potenziamento dei finanziamenti a lungo termine della Banca a favore di progetti urbani ed ambientali, nonché di reti transeuropee e di infrastruttura analoghe; i prestiti approvati in tali settori dopo il Consiglio europeo di Amsterdam ammontano ad oltre cinque miliardi di ecu.
- 46. Il Consiglio europeo incoraggia la Banca a mantenere e rafforzare la dinamica ispirata a questo programma. Secondo alcune stime, i nuovi prestiti che potrebbero essere concessi nel prossimo triennio, tramite questo programma e tramite operazioni simili, nei settori prioritari definiti nella risoluzione di Amsterdam - che verrebbero ad aggiungersi all'attuale attività della Banca - potrebbero raggiungere un importo di 10 miliardi di ecu, somma che può favorire un investimento totale di oltre 30 miliardi di ecu.

#### Un'iniziativa europea a favore dell'occupazione"

- 47. Il Consiglio europeo plaude all'iniziativa del Parlamento europeo volta ad aumentare i mezzi di bilancio a favore dell'occupazione, che il Consiglio ha accolto positivamente. Esso invita queste due istituzioni a mettere a punto formalmente l'accordo e la Commissione a presentare quanto prima proposte per nuovi strumenti finanziari di sostegno alle piccole e medie imprese innovative e creatrici di posti di lavoro, affinché il Consiglio le possa adottare rapidamente.
- 48. Questi nuovi strumenti debbono rafforzare il meccanismo europeo per le tecnologie, finanziato dalla Banca europea per gli investimenti e gestito dal Fondo europeo per gli investimenti, mediante l'apertura di uno "sportello capitale di rischio", appoggiare la creazione di imprese comuni transnazionali e creare presso il Fondo europeo per gli investimenti un fondo speciale di garanzia per aumentare la capacità di assumere rischi delle istituzioni che finanziano le piccole e medie imprese. Il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare esempi di migliori prassi sul funzionamento di tali misure, partendo dall'esperienza degli Stati membri.

## PARTE II

### GLI ORIENTAMENTI PER IL 1998

#### I. MIGLIORARE L'OCCUPABILITÀ

#### 49. • Affrontare la disoccupazione giovanile e prevenire la disoccupazione di lunga durata

Per frenare l'evoluzione della disoccupazione giovanile e della disoccupazione di lunga durata gli Stati membri elaboreranno strategie preventive impennate sull'occupabilità basandosi sull'individuazione precoce delle esigenze individuali; entro un termine che sarà fissato da ciascuno Stato membro e che non può essere superiore a cinque anni - termine che può essere più lungo per gli Stati membri con un tasso di disoccupazione particolarmente elevato - essi provvederanno:

- 50. - *a offrire a ogni giovane, prima che siano trascorsi sei mesi di disoccupazione, la possibilità di ricominciare con un'attività di formazione o di riqualificazione professionale, con la pratica lavorativa, con un lavoro o altra misura che ne favorisca l'inserimento professionale;*
- 51. - *a offrire anche ai disoccupati adulti, prima che siano trascorsi dodici mesi di disoccupazione, la possibilità di ricominciare con uno dei mezzi succitati o, in generale, con un orientamento professionale individualizzato.*

52. Queste misure preventive e di inserimento dovrebbero essere combinate con misure di reinserimento dei disoccupati di lunga durata.

#### 53. • Passare dalle misure passive alle misure attive

I sistemi di indennità e di formazione devono - all'occorrenza - essere rivisti e adattati in modo da garantire che contribuiscano attivamente all'occupabilità e incentivino realmente i disoccupati a cercare e accettare un lavoro o a seguire una formazione. A tal fine ciascuno Stato membro:

- 54. - *si adoprerà per aumentare sensibilmente il numero delle persone che beneficiano di misure attive atte a facilitarne l'inserimento professionale. Per proporre attività di formazione o altro analogo provvedimento a una più alta percentuale di disoccupati, fisserà in particolare l'obiettivo, in funzione della sua situazione di partenza, di un progressivo ravvicinamento alla media dei tre Stati membri che hanno raggiunto il miglior risultato in materia, pari almeno al 20%.*

55. • Promuovere un approccio improntato alla compartecipazione

L'azione dei soli Stati membri non è sufficiente per conseguire i risultati auspicati in materia di inserimento. Pertanto,

- 56. - le parti sociali sono esortate, ai vari livelli di responsabilità e di azione, a concludere rapidamente accordi intesi ad ampliare le possibilità in materia di formazione, pratica lavorativa, tirocini o altre misure atte a facilitare l'inserimento professionale;
- 57. - gli Stati membri e le parti sociali si adopereranno per promuovere le possibilità di formazione permanente.

58. • Agevolare il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro

Le prospettive occupazionali sono scarse per i giovani che abbandonano gli studi senza avere acquisito le capacità necessarie per accedere al mercato del lavoro. Pertanto gli Stati membri:

- 59. - *miglioreranno la qualità del loro sistema scolastico, in modo da ridurre sostanzialmente il numero dei giovani che abbandonano prematuramente gli studi;*
- 60. - *si adopereranno per suscitare nei giovani una maggiore capacità di adattamento ai mutamenti tecnologici ed economici e per dotarli di qualifiche che corrispondano alle esigenze del mercato del lavoro, se del caso istituendo o sviluppando i sistemi di apprendistato.*

II. SVILUPPARE L'IMPRENDITORIALITÀ

- 61. • Facilitare la fase di avvio e la gestione delle imprese istituendo un quadro normativo chiaro, stabile e prevedibile e migliorando le condizioni per lo sviluppo dei mercati dei capitali di rischio. Le nuove agevolazioni offerte dalla Banca europea per gli investimenti, abbinate agli sforzi compiuti dagli Stati membri, consentiranno di rendere più agevole la creazione di nuove imprese. Gli Stati membri dovrebbero anche ridurre e semplificare gli oneri amministrativi e fiscali a carico delle piccole e medie imprese. A tal fine gli Stati membri:

- 62. - *presteranno particolare attenzione alla riduzione sensibile delle spese generali e degli oneri amministrativi delle imprese e più particolarmente delle piccole e medie imprese, segnatamente all'atto dell'assunzione di lavoratori supplementari;*

63. - *incoraggeranno lo sviluppo dell'autoimprenditorialità esaminando - con l'obiettivo di ridurli - gli ostacoli che, in particolare nell'ambito dei regimi fiscali e previdenziali, possono frapporsi al passaggio all'attività autonoma e alla creazione di piccole imprese, in particolare per i lavoratori dipendenti.*

64. • Avvalersi delle possibilità di creare nuovi posti di lavoro

Se l'Unione europea vuole vincere la sfida dell'occupazione, devono essere messe effettivamente a frutto tutte le possibilità di creare nuovi posti di lavoro nonché le nuove tecnologie e le innovazioni. A tal fine gli Stati membri:

65. - *esamineranno i mezzi per sfruttare appieno le possibilità offerte dalla creazione di posti di lavoro a livello locale, nell'economia sociale e nelle nuove attività connesse al fabbisogno non ancora soddisfatto dal mercato, esaminando nel contempo - con l'obiettivo di ridurli - gli ostacoli che potrebbero agire da freno.*
66. • Rendere il sistema fiscale più favorevole all'occupazione e invertire a lungo termine la tendenza verso l'aumento degli oneri fiscali e dei prelievi obbligatori sul lavoro (passati dal 35% nel 1980 a oltre il 42% nel 1995). Ciascuno Stato membro:
67. - *fisserà, per quanto necessario e tenendo conto del livello attuale, un obiettivo di riduzione progressiva del carico fiscale totale e, laddove appropriato, un obiettivo di riduzione progressiva della pressione fiscale sul lavoro e dei costi non salariali dello stesso - in particolare per quanto riguarda il lavoro scarsamente qualificato e a bassa retribuzione - senza mettere in discussione il risanamento delle finanze pubbliche e l'equilibrio finanziario dei sistemi di previdenza sociale. Esaminerà, se del caso, l'opportunità di introdurre un'imposta sull'energia o sulle emissioni inquinanti ovvero altro provvedimento fiscale;*
68. - *esaminerà, senza esservi obbligato, l'opportunità di ridurre l'aliquota IVA sui servizi a largo impiego di manodopera non esposti a concorrenza transnazionale.*

### III. INCORAGGIARE L'ADATTABILITÀ DELLE IMPRESE E DEI LORO LAVORATORI

#### 69. • Modernizzare l'organizzazione del lavoro

Al fine di promuovere l'ammodernamento dell'organizzazione del lavoro e delle sue forme:

70. - *le parti sociali sono invitate a negoziare, ai livelli appropriati, in particolare a livello settoriale e aziendale, accordi intesi a modernizzare l'organizzazione del lavoro, comprese formule flessibili di lavoro, onde rendere produttive e competitive le imprese e raggiungere il necessario equilibrio tra la flessibilità e la sicurezza. Questi accordi possono vertere sull'annualizzazione delle ore di lavoro, sulla riduzione dell'orario di lavoro, sulla riduzione degli straordinari, sullo sviluppo del lavoro a tempo parziale, sulla formazione nell'arco di tutta la vita e sulle interruzioni della carriera;*
71. - *ciascuno Stato membro esaminerà l'opportunità di introdurre nella sua legislazione tipi di contratto più adattabili per tener conto del fatto che l'occupazione assume forme sempre più diverse. Le persone che lavorano nel quadro di un contratto di questo tipo dovrebbero beneficiare nel contempo di sicurezza sufficiente e di un migliore inquadramento professionale, compatibile con le esigenze delle imprese.*

#### 72. • Sostenere l'adattabilità delle imprese

Al fine di aumentare i livelli di qualifica all'interno delle imprese, gli Stati membri:

73. - *riesamineranno gli ostacoli, in particolare fiscali, che possono frapporsi all'investimento nel capitale umano e, se del caso, prevederanno incentivi fiscali o di altro tipo per sviluppare la formazione nell'impresa; esamineranno altresì le nuove regolamentazioni per verificare che contribuiscano a ridurre gli ostacoli all'occupazione e a migliorare la capacità del mercato del lavoro di adattarsi ai cambiamenti strutturali dell'economia.*

### IV. RAFFORZARE LE POLITICHE IN MATERIA DI PARI OPPORTUNITÀ

#### 74. • Affrontare il problema della discriminazione tra donne e uomini

Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché la loro volontà di promuovere le pari opportunità si concreti in un aumento dell'occupazione femminile. Dovrebbero altresì prestare attenzione allo squilibrio esistente per quanto riguarda la presenza delle donne o degli uomini in alcuni settori di attività e in determinate professioni. Gli Stati membri:

75. - *si adopereranno per ridurre il divario tra il tasso di disoccupazione femminile e quello maschile, attraverso misure di sostegno attivo dell'occupazione delle donne e agiranno per ovviare alla scarsa presenza delle donne in determinati settori di attività e in determinate professioni e alla loro eccessiva presenza in altri.*

76. • Conciliare lavoro e vita familiare

Particolarmente importanti per le donne e gli uomini sono le politiche in materia di interruzione della carriera, congedo parentale e lavoro a tempo parziale. Al riguardo, è opportuno accelerare e sorvegliare periodicamente l'attuazione delle pertinenti direttive e accordi delle parti sociali. Occorre altresì fornire sufficienti strutture di buona qualità per la custodia dei bambini e l'assistenza alle persone non autosufficienti, al fine di favorire l'ingresso e la permanenza delle donne e degli uomini sul mercato del lavoro. Gli Stati membri:

77. - *si adopereranno per migliorare, nei casi in cui esiste un fabbisogno non soddisfatto, i livelli di accesso alle strutture assistenziali.*

78. • Facilitare il reinserimento nella vita attiva

Gli Stati membri:

- *presteranno particolare attenzione alle donne e agli uomini che intendono reinserirsi sul mercato del lavoro dopo un periodo di assenza e, a tal fine, esamineranno i mezzi atti a sopprimere progressivamente gli ostacoli che si frappongono al reinserimento.*

79. • Favorire l'inserimento dei portatori di handicap nella vita attiva

Gli Stati membri:

- *presteranno particolare attenzione alle difficoltà che i portatori di handicap possono incontrare per inserirsi nella vita attiva.*

Volumi della serie "Documenti comunitari" già pubblicati:

- 1 Consiglio europeo di Firenze, 21 e 22 giugno 1996 - Conclusioni della Presidenza
- 2 Consiglio europeo di Dublino, 12 e 14 dicembre 1996 - Conclusioni della Presidenza
- 3 Consiglio europeo di Amsterdam, 16 e 17 giugno 1997 - Conclusioni della Presidenza
- 4 Agenda 2000 - Comunicazione della Commissione europea del 15 luglio 1997
- 4a Agenda 2000 (Versione italiana) - Comunicazione della Commissione europea del 15 luglio 1997
- 5a Testo del Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati istitutivi delle Comunità europee e alcuni atti connessi, e Dichiarazioni e Protocolli allegati
- 5b Testi coordinati del Trattato sull'Unione europea e del Trattato istitutivo della Comunità europea, come risultano modificati dal Trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997
- 6 Rapporto sull'esecuzione del Programma di lavoro della Commissione nel 1997 e Programma di lavoro per il 1998

1.

**RELAZIONE DI ROBERTO BARBIERI  
"RILANCIO DELL'ATTIVITA' POLITICA DEL PDS  
NEL MEZZOGIORNO"**

**Roma, 23 giugno 1997**

## Premessa

E' tradizione politica e culturale meridionale interpretare il Mezzogiorno, la sua storia economica, politica ed istituzionale secondo modelli "storicistici", a conclusione ed interpretazione dei quali si parte con una proposta per il futuro, solo apparentemente innovativa, ma in realtà in continuità con il passato, che ripropone modelli analitici globali e totalizzanti in cui "tutto si tiene" e che vedono come collante "l'unicità" della questione Meridionale, la sua singolarità e diversità da qualsiasi altra realtà.

Io credo, al contrario, che i due solidi punti fermi di questo periodo (il processo di globalizzazione dell'economia e della finanza, la riforma delle istituzioni nelle sue articolazioni culturali e periferiche) obblighino ad un rinnovamento analitico e propositivo che veda il Mezzogiorno, al di là della gravità della sua situazione economico-sociale, come un'area, che ha la sua opportunità per inserirsi in tempi accettabili in sentieri di sviluppo economico, sociale e civile. Si tratta in sostanza di "normalizzare" la questione meridionale e partire con proposte anche apparentemente di basso profilo ma con un forte contenuto di chiarezza ed operatività che avviino passo dopo passo il processo di cambiamento. Ciò consente di mettere in campo proposte specifiche su alcuni temi, che non necessariamente coprano l'intera gamma dei problemi esistenti, lasciando alle verifiche concrete dei

risultati raggiunti, alle reti che si creano tra le aree diverse della "politica", il compito di espandere il processo di cambiamento.

### La situazione attuale.

Il 1996 è stato un anno caratterizzato da una crescita molto modesta che ha visto anche un ulteriore aumento del divario Nord-Sud. Il prodotto interno lordo è aumentato nel 1996 soltanto dello 0,1% nel Mezzogiorno contro il 0,9% nel Centro-Nord; il prodotto per abitante nelle regioni meridionali è sceso al 55% di quello delle regioni centro-settentrionali (era il 58% nel 1993); l'aumento dei consumi delle famiglie è stato al Sud ancora più modesto che al Nord (0,3% contro 0,9%); gli investimenti sono addirittura diminuiti, anche se solo dello 0,2% mentre sono aumentati dell'1,6% nel resto del Paese; l'occupazione segna ancora una diminuzione nel Mezzogiorno (-0,2%) e un ulteriore recupero nel Centro-Nord (0,3%).

La ripresa verificatasi a partire dal 1994 ha influenzato molto poco l'economia meridionale. Nel triennio 1994-96 il prodotto del Mezzogiorno è aumentato, in media, dello 0,7% contro il 2,3% nel Centro-Nord; sostanzialmente stagnanti gli investimenti; aumentati dello 0,1% all'anno, mentre nel resto del Paese sono cresciuti ad una media annua del 3,7%; l'aumento dei consumi delle famiglie meridionali è stato nel triennio inferiore all'1% mentre nel Centro-Nord si è avuta una crescita dell'1,5%. Tra il 1994 e il

1996, l'occupazione è diminuita nel Mezzogiorno di 133 mila unità di lavoro ed è aumentata nel Centro-Nord di 116 mila unità.

Questi i dati economici sintetici. Essi emergono a valle di un periodo che è stato ormai da molti esaminato e descritto con chiarezza e che per comodità logica vale la pena di sintetizzare.

La fase dei trasferimenti pubblici generalizzati si è chiusa. Essa ha garantito quasi esclusivamente la distribuzione di risorse da "consumare" senza mettere in moto meccanismi stabili di produzione del reddito. Ciò fondamentalmente per due motivi:

- per l'ormai ripetuta e condivisa motivazione che la gestione di quei fondi è stata prevalentemente orientata alla tessitura di una rete di consenso politico clientelare;
- per la carenza di capitale privato in combinazione con quello pubblico: l'assenza di operatori industriali e finanziari che esercitassero il proprio ruolo naturale connaturato al rischio dei progetti ne ha compromesso qualità e redditività.

Un effetto collaterale della fase "tutto pubblico" è stata poi la compromissione della soggettività professionale meridionale: per più di una generazione si è dissolta una adeguata classe dirigente. Gli imprenditori del Sud non studiavano mercato e prodotti per proteggere il loro capitale di rischio, ma concentravano tutti i loro sforzi per una migliore ripartizione dei

fondi pubblici o (nel caso dell'edilizia) per entrare nei meccanismi di subappalto; le banche meridionali non avevano nessun incentivo a confrontarsi con l'allocazione del credito su progetti rischiosi; gli enti locali rinunciavano al naturale ruolo di "regolatori" di aree, ma erano al tempo stesso terminali e concorrenti dello Stato centrale nella gestione politica clientelare. Questo meccanismo complessivo ormai politicamente e tecnicamente morto, ha determinato i livelli di sussistenza per una parte della popolazione meridionale, oggi alimenta atteggiamenti nostalgici che vanno politicamente battuti con una proposta credibile e che passo dopo passo inizia a dar risposte.

Questi "atteggiamenti nostalgici" si sostanziano nella spinta a ricostruire modelli tradizionali della rappresentanza (CCD, CDU, Tatarella) si tratta di spinte destinate ad esaurirsi per il venir meno della base finanziaria di funzionamento.

Tutto ciò accade in un quadro politico in cui il Mezzogiorno conta sempre meno ed in cui si alimentano spinte politico-culturali antimeridionali che se paradossalmente si giustificavano nelle fasi precedenti non considerano oggi i pochi segnali positivi.

- L'esperienza di alcune municipalità ed enti locali che hanno profondamente cambiato il loro rapporto con lo Stato e con i cittadini anticipando nei comportamenti, una cultura federalista.

- L'esperienza positiva (sia pur limitata ad alcune aree territoriali) in alcune attività industriali per l'esportazione: segnali ancora piccoli ma del massimo interesse in prospettiva. Si rafforza un ceto di imprese competitive sui mercati internazionali; si espandono sistemi esportatori che registrano alcune buone performance.

Si tratta in entrambi i casi di esperienze limitate che non riescono a fare sistema e che vedono anzi nei rispettivi settori istituzionali ed economici il procedere di vecchie realtà. (Basti pensare alla gran parte delle regioni meridionali o alla deindustrializzazione di intere aree). È però proprio da ciò che c'è di positivo che bisogna partire per mettere in campo le nostre proposte.

Bisogna cogliere l'occasione storica che abbiamo per uno sviluppo autonomo del Mezzogiorno, evitando i rischi che essa vada sprecata.

### Le proposte

Noi possiamo mettere in campo una proposta operativa che richiede comportamenti coerenti a tutti i livelli politico-istituzionali e in grado di dare risultati verificabili a scadenza.

Due sono i punti chiave strettamente interrelati tra loro:

- portare il Mezzogiorno sul mercato dei capitali nazionali ed internazionali;

- ricostruire e rafforzare l'intervento pubblico anche in funzione del primo obiettivo.

Bisogna creare le condizioni di convenienza per stimolare gli investimenti diretti nazionali ed internazionali nel Mezzogiorno. Questo va fatto senza alcun provincialismo: nell'economia globale è finita la logica delle barriere nazionali. Grandi economie si sono ricostruite grazie ad investimenti esteri senza per questo svendere la propria struttura produttiva. La Gran Bretagna che ha attualmente il tasso di disoccupazione più basso d'Europa ha visto tra l'80 ed il '95 30 miliardi di dollari di investimenti stranieri. Anche la technicalità di questi investimenti avviene attraverso strumenti che consentono la crescita di realtà finanziarie ed imprenditoriali nazionali autonome. Se appena l'1% dei capitali gestiti dai fondi pensione USA si dirottasse nel Mezzogiorno le conseguenze sarebbero: 70 mila miliardi di investimenti; nuovi e moderni strumenti finanziari; straordinaria crescita di soggetti finanziari ed imprenditoriali locali e, dato non secondario, il ritorno a casa, in forme tecniche diverse, del risparmio meridionale.

Il problema vero è innescare il meccanismo, iniziare a "far rotolare la palla", poi il rapporto istituzioni, mercato si incaricherebbe di diffondere il processo, ampliare le occasioni, farne cioè sistema.

Cerchiamo di capire. Gli investitori internazionali sono sempre più mobili e gli investitori dopo aver fatto scelte relativamente ai macro mercati (es.

Europa, Far East) esaminano in dettaglio le diverse localizzazioni. Guardano cioè a diversi parametri rischio-rendimento. Il primo dei quali è il rischio paese, cioè le condizioni politico-istituzionali del paese ospitante l'investimento. Poi il costo, la flessibilità e la qualità del lavoro, la disponibilità di infrastrutture, le condizioni di trasporto, i livelli della tassazione, la qualità dei fornitori e, soprattutto, le condizioni della Pubblica Amministrazione con cui si devono interrelarsi. Infine ovviamente lo specifico progetto di investimento ed il rendimento atteso. Se ci riflettiamo attentamente quasi tutti questi parametri esprimono variabili che sono degli elementi di civiltà, di equità, necessari di per sé alla vita organizzata di un'area moderna. Nel mutamento di questi parametri il ruolo delle istituzioni pubbliche centrali e locali, in fin dei conti della politica economia ed industriale è decisiva.

Inizierei da ciò che non va fatto.

- non va fatta una politica da parte del governo che segua la logica degli interventi inutili e frammentari per l'occupazione, che in qualche caso, con risorse molto più limitate del passato operano un "restyling" di vecchie logiche assistenziali. Si tratta di interventi che stimolano rapporti politici, diciamo così, di bassa qualità e che in prospettiva porranno aree di cittadini in una sorta di centrifuga politico-sociale impazzita. È naturale che anche le organizzazioni politiche sul territorio non devono organizzare

spinte in tal senso. Deve essere chiare che dove si fa assistenzialismo (parlo di assistenza non di politica sociale necessaria e parallela ai meccanismi strutturali di sviluppo di cui parleremo più avanti) si tengono lontani gli investitori ed il mercato.

- non si devono creare tra il Mezzogiorno ed i potenziali investitori barriere istituzionali e burocratiche che complichino i processi di investimento. Scampato il rischio IRI (rischio tanto più grave dato il ruolo che l'IRI ha sempre avuto nel rapporto tra politica e industria) non vorrei che si riproponessero soluzioni alternative. La GEPI svolga il suo ruolo nuovo rapportandosi su singoli progetti con istituzioni, imprenditori, mercati, ove ci siano cioè le condizioni e le convenienze; non si pensi di imporre per legge la GEPI come intermediario o coordinatore di tutte le iniziative sul Mezzogiorno.

### Vediamo ciò che andrebbe fatto.

Una politica economica e industriale seria finalizzata ad attrarre investimenti, né neoliberista (contraria a qualsiasi forma di intervento nel Mezzogiorno) né assistenzialista, deve vedere un mix intelligente tra interventi centrali e forti forme di responsabilizzazione delle istituzioni e della società locale.

Il motore dello sviluppo deve avviarsi in sede locale sia con la creazione in sedi locali di soggetti acceleratori, che anche in competizione tra loro per ambiti territoriali, siano finalizzati a promuovere piani di sviluppo integrati in coerenza con le rilevanti filiere di quell'area. Pensiamo a società di promozione miste pubblico-private in cui convergono insieme competenze e funzioni diverse di enti locali, parti sociali, istituti finanziari privati, in grado di ottimizzare risorse pubbliche di provenienza nazionale e comunitaria. Il loro compito sarà "promuovere" l'area di riferimento per attrarre investimenti presentando un pacchetto di indicatori di "rischio - opportunità - convenienza". È ovvio che per attivare questo motore ci vuole del carburante che deve essere fornito da interventi di politica economica ed industriale nazionale.

In particolare:

- agevolazioni fiscali agli investimenti. L'incentivazione fiscale si è rivelata in molte esperienze europee come lo strumento chiave per far decollare rilevanti processi di investimenti, sia in termini di volumi che di qualità degli assetti. La differenza nella remunerazione dei capitali diventa un fattore decisivo nella scelta della allocazione del risparmio da parte degli operatori privati. Così l'attuale situazione, che vede la tassazione media sui redditi d'impresa in Italia aggirarsi intorno al 52%, contro valori europei che in particolari aree arrivano anche a 25-30 punti in meno, risulta

particolarmente penalizzante per il nostro Paese e per Mezzogiorno in particolare. È ben nota a tutti la delicata situazione della finanza pubblica; ma qui non sono in discussione agevolazioni generalizzate a pioggia, bensì interventi selettivi, articolati su strumenti specificatamente tarati sugli obiettivi industriali che le società di sviluppo d'area intendono raggiungere, con funzione di innesco per meccanismi di attrazione di capitali privati nazionali ed internazionali basati sull'aumento dei ritorni attesi del progetto, proprio a copertura di quel gap competitivo sopra citato. Tali interventi sono certamente possibili; attraverso le forme tecniche più opportune, quali ad esempio, il credito d'imposta oppure l'abbattimento secco delle aliquote sui redditi d'impresa, saranno costruiti per privilegiare lo sviluppo occupazionale nelle situazioni in cui i tassi di disoccupazione sono più alti. Gli interventi avranno durata temporanea limitata, perché devono funzionare come segnalatori dell'interesse pubblico per il progetto e come elemento di riduzione del rischio proprio nella fase di avvio, quella più difficile, del progetto stesso, ma non debbono poter essere usati al fine di coprire eventuali inefficienze nella gestione operativa delle iniziative.

- Intelligente flessibilità sull'uso del fattore lavoro. Il discorso è delicato ma va affrontato con chiarezza al di fuori di rigidità ideologiche e di proposizioni "selvagge" che intendono distruggere conquiste fondamentali

nelle relazioni industriali. Si tratta di avviare e concludere un grande patto per il lavoro nel Mezzogiorno attraverso il metodo della concertazione tra Governo e parti sociali. Si tratta di un patto globale che preveda un'azione comune sulle politiche industriali locali, sugli investimenti e sulla diffusione dell'innovazione, sulla riforma della formazione professionale e del collocamento, sulla modulazione dell'orario di lavoro, aprendosi ad una logica di contrattazione regionale o locale che veda a riferimento sia indicatori economici oggettivi (tasso di disoccupazione, reddito pro capite), sia i pacchetti fiscali incentivanti per gli investimenti. Non si tratta di dare deleghe in bianco sulla flessibilità del lavoro ma di concederle, reversibili rispetto ai risultati, lì dove si avviino concreti programmi di investimento finalizzati allo sviluppo dell'occupazione. Il modello olandese, a cui si fa oggi spesso riferimento, ha introdotto per via negoziale ed in forma massiccia forme articolate di lavoro da almeno 10 anni senza indebolire la copertura previdenziale dei lavoratori. Bisogna chiedersi con onestà politica se è più equa una forma assistenziale pro tempore per un lavoro molto spesso socialmente e personalmente inutile od una opportunità per inserirsi definitivamente nel mercato del lavoro. La globalizzazione dell'economia è senza alternative sia sul piano etico che su quello economico. Essa fa sì che nel momento in cui un'area determina il proprio costo del lavoro, automaticamente determina quanti posti di lavoro

verranno cancellati o non creati nel proprio territorio. Se si vuole costruire opportunità di occupazione occorre una dose di flessibilità ossia che i salari dipendano dal differenziale di produttività di ciascun posto di lavoro rispetto alle aree concorrenti. All'interno di tale processo di concertazione va affrontato anche il tema del sommerso nel Mezzogiorno. L'economia clandestina è infatti un ostacolo alla flessibilità concordata: mentre si discute sui confini di essa, c'è già chi la pratica in maniera selvaggia: è evidente il danno che viene in termini di rappresentanza sindacale e datoriale. Inoltre il sommerso chiama altro sommerso, operando concorrenza sleale sui costi e sui prezzi. Nessuna accondiscendenza quindi ma consideriamo la flessibilità intelligente controllata come il vero stimolo all'emersione.

E venga proprio dalla concertazione e dal patto per il lavoro per il Mezzogiorno un segnale di stimolo alla riforma del welfare. Vorrei a proposito citare Nicola Rossi.

“Non a caso è proprio il Mezzogiorno il luogo di massima sofferenza del rapporto fra cittadini e Stato, il luogo della massima distanza fra ciò che i cittadini ritengono di dare e ciò che percepiscono di ricevere. Al di là della retorica anti-tasse, la realtà è che nel Mezzogiorno si sommano tutti gli elementi negativi, tutti i limiti, tutte le storture del welfare attuale: un uso distorto degli strumenti previdenziali, un'assistenza oscillante fra la garanzia

ingiustificata e la carità, una politica dei servizi pubblici diventata una politica del personale piuttosto che soddisfacimento dei bisogni dei cittadini, uno squilibrio pesante fra trasferimenti monetari e servizi. Le conseguenze sono note: bilanci familiari fragili, rischio di povertà diffusi, distruzione o esportazione di capitale umano (non più di braccia ma di teste).

E non a caso, se la riforma del welfare tradizionale (in tutte le sue componenti, dalla previdenza all'assistenza, dall'istruzione al fisco, alla sanità) e una forte redistribuzione delle opportunità e di reddito a favore delle giovani generazioni sono elementi essenziali per una riscrittura del patto fra i cittadini di questo paese, nel Mezzogiorno sono condizioni perché la nozione stessa di cittadino sopravviva".

- Incremento e riqualificazione dell'intervento pubblico. La strada avviata dal Governo va migliorata tenendo conto anche del processo di riorganizzazione dello Stato nelle sue forme decentrate.

La ripresa dell'intervento pubblico deve avvenire ridando, dopo anni di immobilismo burocratico, acuito dalla crisi di mani pulite, ai soggetti pubblici speditezza e capacità decisionale. Bisogna saldare la frattura che esiste tra roboanti programmi di spesa ripetutamente annunciati e l'assoluta inconsistenza sul piano operativo, a cominciare da quello progettuale. Ad impegni di spesa devono corrispondere progetti esecutivi: in questo senso il Governo deve avere la forza di imporsi sulle Amministrazioni centrali e

periferiche. Anche normativamente nel campo dei lavori pubblici va eliminato l'accavallarsi di competenze amministrative e giudiziarie che spesso esercitano un potere di interdizione reciproco.

Bisogna selezionare i progetti in funzione della efficienza delle reti su cui si investe: il meccanismo di selezione deve essere nel valore aggiunto che si dà alla competitività di una area, che proprio nelle carenze infrastrutturali vede un forte elemento di diseconomia: vanno abbandonati i parametri di selezione politica in senso antico, che frammentano gli interventi per il semplice soddisfacimento di esigenze localistiche.

Un rilancio dell'intervento pubblico centrale per le infrastrutture non sarebbe comunque da solo sufficiente. Non si può infatti governare una società complessa e differenziata come è oggi quella meridionale con interventi che non responsabilizzino le istituzioni e la società locale. Di qui l'importanza che assume per la ricostruzione delle istituzioni di governo locali e regionali un forte processo di decentramento politico ed amministrativo: ciò per accelerare la responsabilizzazione della classe politica e per la crescita dell'autonomia e della capacità di controllo e di stimolo della società locale. È uno strumento che può rafforzare la creazione di beni pubblici ed incoraggiare l'imprenditorialità locale oltre che quella esterna. Questo vuol dire che per consolidare o per stimolare lo sviluppo è necessario qualificare l'ambiente sociale tenendo conto delle sue specificità. Ci vogliono

politiche industriali, del lavoro e della formazione che siano tra loro strettamente integrate e che siano flessibili ed orientate ai problemi particolari dei diversi contesti territoriali.

Un buon esempio possono essere i programmi di investimento nelle "public utilities", dove la progressiva liberalizzazione dei mercati offre nuovi spazi di investimenti finanziario ed i programmi di riqualificazione urbana ed ambientale legati alla valorizzazione delle aree industriali dismesse: in entrambi un ruolo molto significativo per attrarre capitali internazionali spetta agli Enti locali; in particolare ai Comuni cui va demandato il compito di sintetizzare strategicamente i progetti mantenendone la visione unitaria a fronte dei comportamenti dei singoli; a patto ovviamente che vedano su di essi accumularsi maggiori poteri che gli consentano di svolgere sino in fondo il ruolo di regolatori dei processi.

A questo proposito appare chiaro che il disegno federalista deve essere basato su un forte autonomismo che veda la classe dirigente fare propria la competitività del federalismo, che prima di tutto affermi la centralità del Mezzogiorno in un'Europa policentrica e mediterranea. In questo disegno appare indispensabile un particolare riconoscimento (non ovviamente in termini di poteri legislativi) nell'assetto istituzionale ad alcune aree comunali di rilevante importanza.

## La legalità

Colmare il gap infrastrutturale è condizione necessaria per attrarre risorse ma non sarebbe condizione sufficiente se non accompagnata, anche finanziariamente da un impegno nella produzione di quei beni relazionali (credibilità, fiducia, cooperazione) che costituiscono il tessuto connettivo della società civile.

Investire quindi in legalità. Il discorso è lungo e complesso e sarà sviluppato in sede specialistica.

Mi limito a dire:

- è necessario un grande sforzo culturale da parte di tutti (istituzioni e non). Bisogna affermare con forza e rigore il rispetto delle regole (tutte) senza nessuna forma di sconto e si combatta la grande criminalità anche dando le multe a chi passa con il rosso, non manda il proprio figlio alla scuola dell'obbligo, non paga i contributi ai dipendenti: la fiducia verso la legge si rafforza a partire dalle sanzioni minime. Guai a far intendere lo sconto rispetto alle regole come ammortizzatore sociale.
- è necessario avviare un programma preliminare di investimento in capitali e uomini per ristabilire la legalità nelle aree più a rischio nel Mezzogiorno. Bisogna privilegiare gli interventi nel campo della prevenzione, della

repressione, delle infrastrutture in base a parametri oggettivi che determinano il fabbisogno di legalità. Le aree che espongono maggiore devianza rispetto ai parametri devono avere risorse umane, risorse finanziarie ed infrastrutturali scientificamente commisurate alle divergenze da colmare; quantità ma anche qualità (migliori magistrati, migliori forze dell'ordine, servizi di intelligence): tutti dovranno essere attratti anche da incentivi economici, finanziari e di carriera.

Incentivi fiscali, flessibilità del lavoro, riqualificazione pubblica, legalità

sono queste le linee operative su cui lavorare. Bisogna farlo con fiducia, anche a piccoli passi, i risultati vengono in "progress". Basta innescare la scintilla di un primo investimento (es. Napoli). In parallelo a queste linee possiamo utilizzare con maggiore efficacia gli interventi di incentivazione microeconomica; prestiti d'onore, sostegno all'imprenditoria giovanile, "pezzi" del pacchetto Treu, sono strumenti utili se complementari a logiche di sistema e non lasciati soli e reggere il peso dei vincoli strutturali allo sviluppo. In questa ottica di "pulizia" e riqualificazione della spesa pubblica va anche riconsiderata l'opportunità del sostegno di disoccupazione a chi indipendentemente dai meccanismi strutturali è fuori per periodi significativi dal mercato del lavoro.

Lo sforzo di attrarre investimenti non è finalizzato a creare un'area selvaggia in cui i capitali si muovono senza regole ma a creare un originale

incrocio tra Stato moderno e mercati che lungo sentieri innovativi ricostruisce l'etica dello sviluppo e formi sul campo una nuova classe di dirigenti.

Chiedo scusa ma prima di passare alla proposta organizzativa vorrei fare una breve riflessione sul problema del sistema bancario e finanziario nel Mezzogiorno in coerenza con le analisi si qui effettuate.

La crisi del sistema bancario del Mezzogiorno è ormai sotto gli occhi di tutti, e credo che ci sia sostanziale convergenza nell'analisi delle cause di questa, per certi versi drammatica, realtà; minore unanimità, come sempre, si registra di fronte alle ipotesi su cosa fare per fronteggiarla.

Va subito chiarito, tuttavia, un importante aspetto della questione, a volte poco sottolineato: la crisi del sistema bancario meridionale è parte integrante della situazione di difficoltà strutturale dell'apparato finanziario nazionale nel suo complesso, e le specificità negative che indubbiamente le banche del Mezzogiorno vivono (gravi inefficienze manageriali, sottocapitalizzazione, relazioni passive con un ambiente economico deteriorato) si innestano in un quadro problematico che investe anche le banche del Centro-Nord.

Nel contesto internazionale, infatti, il sistema finanziario italiano si differenzia principalmente per due ordini di motivi: in primo luogo, per le dimensioni contenute del mercato dei capitali privati e per il suo ruolo trascurabile nel ricambio del controllo societario; in secondo luogo, per la scarsa presenza degli intermediari finanziari nella proprietà delle imprese e

per il ruolo limitato da essi svolto nelle fasi di sviluppo delle imprese stesse. Queste caratteristiche, che nel Mezzogiorno sono evidentemente più accentuate, si accompagnano ad una struttura finanziaria delle imprese dove prevale nettamente l'indebitamento sul capitale di rischio, ma con uno scarso ricorso all'emissione di titoli obbligazionari, ed all'ampia diffusione di forme di controllo fondate su relazioni personali, spesso familiari, di fiducia tra finanziatori ed imprenditori.

Se questi sono gli squilibri strutturali a livello Italia, è evidente che il problema del sistema bancario meridionale non si risolve solo all'interno del quadro nazionale, ma poiché, a mio avviso, la strada decisiva per nuovo e più diretto rapporto tra risparmio disponibile ed investimenti delle imprese è quella dell'internazionalizzazione dei capitali, la soluzione del caso "banche del Mezzogiorno" si raggiunge solo se essa diventa parte integrante della strategia del sistema finanziario nazionale nella competizione per l'allocazione dei fondi sui mercati globali.

Partendo da queste premesse, si possono in via consequenziale definire i principi su cui basare nuove linee di intervento:

- il ruolo dello Stato non può più essere quello dell'intervento diretto, magari in forme surrettizie come quelle di compratore di ultima istanza dei beni dei debitori nelle aste fallimentari, o quello del sostegno ad un operatore specifico (es. Fondo Assicurativo);

- il mercato creditizio va aperto alla concorrenza, superando ogni tentazione dirigistica ed eliminando progressivamente tutti gli ostacoli (tra cui gli allarmi di presunto neocolonialismo) all'entrata di nuovi operatori e nuovi intermediari in questo processo, lasciando alla loro libera interazione l'eventuale formazione di organismi cooperativistici di garanzia;
- l'intervento pubblico deve essere sostanzialmente neutrale rispetto alle forme organizzative del riassetto del sistema, mentre deve focalizzarsi sulla riduzione dei rischi sistematici che l'attività bancaria - ed economica in generale - incontra nelle realtà meridionali, i rischi cioè legati alle condizioni politiche, socioeconomiche ed istituzionali delle regioni del Mezzogiorno;
- le azioni di incentivazione devono quindi concentrarsi non sui soggetti per sé, a fronte di semplici processi di concentrazione dimensionale (es. bonus fiscali della Amato-Carli), ma sui programmi di investimento si debbono cioè incrementare le attese di reddito di progetti specifici, definiti in modo coerente con le vocazioni produttive e le ragioni di scambio delle singole aree e controllati nella qualità e trasparenza delle realizzazioni degli enti pubblici territoriali;
- non si può chiedere al mondo bancario un sostegno autonomo al mercato dei capitali, ma la relazione funziona piuttosto in senso inverso: una borsa azionaria sviluppata ed intermediaria finanziari specializzati, che

consentano alle banche di cedere i titoli sul mercato ed effettuare per questa via rapide ricomposizioni del proprio attivo, sono la condizione per la crescita delle partecipazioni bancarie nelle imprese;

- i comportamenti degli operatori debbono essere "normalizzati": es. le banche commerciali debbono tornare a finanziare il circolante, lasciando spazio alle banche d'investimento per le operazioni più industriali; la propensione al risparmio, tipica dell'area, deve essere valorizzata attraverso l'ampliamento e l'innovazione degli strumenti di offerta.

La logica di questa analisi porta ad identificare nella detrazione dal patrimonio il criterio da utilizzare per rendere trasparenti i conti delle banche meridionali ai fini di una successiva cessione sul mercato (che è la strada implicitamente indicata nel disegno di legge Ciampi sul riordino delle fondazioni bancarie, art. 2, comma f). In effetti, non è questa la via "normale" che qualunque azienda deve affrontare per fare i conti con le perdite accumulate. La ricapitalizzazione della banche passa poi semplicemente per il mercato, attraverso la riconquista della fiducia degli azionisti oppure attraverso acquisizioni e fusioni con altri operatori bancari e finanziari più forti, nazionali ma anche internazionali. Saranno i nuovi proprietari poi a decidere come agire per recuperare i crediti "incagliati", se mediante la cessione ad una "bad bank" o meccanismi di cartolarizzazione, a seconda delle diverse situazioni della qualità dei debiti e del proprio "placing power".

L'argomento che la valutazione dei crediti "dubbi" sarebbe sistematicamente distorta in quanto effettuata dallo stesso ente che li ha generati non è pertinente, perché tale valutazione si formerebbe all'interno del processo di negoziazione tra banca da cedere ed acquirente. Se si abbandonano le paure neocolonialistiche, anche l'obiezione "politica" che in questo modo si possa attivare ad una svendita delle banche meridionali a prezzi d'affezione alle banche del Centro-Nord o, peggio ancora, ai colossi esteri, appare priva di fondamento. È compito del management spuntare buoni prezzi, adeguatamente valorizzazione di nicchia ecc.; in ogni caso, non sono più giustificabili salvataggi da scaricare sulla spesa pubblica. E proprio la decisa indicazione che non ci sarà nessun aiuto o sovvenzione statale a copertura dei debiti pregressi deve impedire fin dall'inizio la formazione di aspettative in tal senso che potrebbero inquinare i meccanismi di mercato.

All'interno di questo processo uno strumento di intervento pubblico, trasparente, laddove si ritenesse essenziale mantenere un presidio di garanzia del rapporto della banca con il localismo economico, può comunque essere identificato. L'ente locale territoriale (o più enti tra loro consorziati), che percepisce un tale bisogno, e se ne assume la responsabilità politica, può partecipare in quota limitata alla ricapitalizzazione della banca, chiedendo fondi appositi allo Stato sulla base di un piano di fattibilità economica della redditività attesa della partecipazione. In questo caso lo Statuto della Banca

definirà le forme di questa presenza pubblica negli organismi della banca stessa, con valenza ovviamente non gestionale, ma di garanzia e controllo. Se nell'arco di tempo concordato in sede di piano di fattibilità non si raggiungono i risultati attesi, la quota viene ceduta e lo Stato rimborsato.

### L'organizzazione del nostro lavoro sul Mezzogiorno

Credo che sia indispensabile anche nell'organizzazione dei nostri lavori di "Commissione Meridionale" avviarci su un modello organizzativo innovativo, da verificare ovviamente nel corso del dibattito, che tenga conto di alcuni punti fermi.

- le decisioni assunte al nostro Congresso che prevedono connessioni intelligenti di cittadini con il nostro partito su singoli progetti ed iniziative indipendentemente dall'adesione totale ad esso;
- la necessità di avviare il rinnovamento della classe dirigente meridionale e di rompere i vecchi meccanismi di adesione alla politica collegati al rapporto "assistenza-assistiti";
- la necessità di aiutare i nostri rappresentanti istituzionali (deputati, senatori, consiglieri regionali) a superare un tipico rapporto con gli elettori (peraltro stimolato da un possibile errata interpretazione del meccanismo del maggioritario) che esaurisce la rappresentanza politica nella soluzione di piccoli problemi quotidiani; si tratta di posizionare i nostri eletti

prevalentemente come "motori" di iniziative e progetti che coerentemente, con le esigenze qualitative e quantitative di sviluppo del Mezzogiorno, sintetizzino in un quadro unitario gli interessi generali della aree e ripropongano la politica come sintesi superiore di interessi diversi.

Le organizzazioni meridionali del PDS possono svolgere un ruolo essenziale in un progetto di rivitalizzazione della società e delle regioni, a condizione però che si avvii un processo di profondo mutamento nelle forme della politica, nella cultura del consenso, negli intrecci con la società civile, nella capacità di dialogo e di internazionalizzazione. La sfida è costruire nella politica reti radicalmente innovative, chiamando a raccolta con strumenti nuovi pezzi importanti di società meridionali. Attorno alle nostre federazioni deve nascere un tessuto di dialogo basato sulla concretezza, sulla elaborazione di progetti di cambiamento sociale ed economico che facciano discutere le comunità locali, che richi amino il territorio alla propria responsabilità di attore per lo sviluppo. Ciascuna federazione, può impegnarsi a promuovere, periodicamente, un tema monografico, prioritario per il proprio territorio, che costituisca terreno emblematico di sperimentazione per forme nuove di aggregazione e di proposta politica. Attorno a questo tema si possono aggregare energie e risorse anche estranee al confronto politico tradizionale, che però vogliano cimentarsi in una ricerca di innovazione che diventi concreto progetto operativo. Attorno al tema di

interesse locale devono essere aggregate esperienze e competenze diverse, con la capacità di coinvolgere non soltanto il territorio, ma anche la comunità globale (meridionale ed internazionale), fatta di operatori industriali, esperti del mercato finanziario, attori delle istituzioni, ecc.

Un esempio concreto.

In Calabria, ad esempio, può essere scelta la questione dei porti, non soltanto come riferimento a Gioia Tauro, ma affrontando nell'insieme il tema del rapporto tra mare - territorio e sviluppo economico. Questo tema può vedere coinvolti:

- i lavoratori portuali marittimi;
- gli imprenditori del settore, locali, nazionali, internazionali;
- esponenti del mondo finanziario specializzati nel settore;
- soggetti istituzionali di diversa origine (Regione, Ministero trasporti, U.E., Antitrust).

L'organizzazione di progetto deve essere dotata di autonomia. La federazione regionale mette a disposizione il proprio impegno di lavoro adottando un modello organizzativo rispettoso della diversità di questa iniziativa. Dovrà essere studiato uno statuto del progetto a garanzia della pluralità dei partecipanti.

L'obiettivo non è il convegno. Si tratta di costruire un progetto operativo, con un iter preciso, con le conseguenti proposte di adeguamento normativo

nelle istituzioni. Ciascuna federazione si specializza su un terreno concreto, ponendo la propria esperienza al servizio delle altre federazioni, per costruire un sistema di competenze da immettere in rete.

In questo processo è fondamentale un ruolo diverso del centro del Partito: non più un rapporto basato esclusivamente sul convegno-iniziativa politica con conclusioni di un dirigente nazionale, ma una piccola ed importante novità.

La Commissione meridionale si pone dal centro come struttura di servizio per il partito nel Mezzogiorno.

Entro luglio nomineremo una Commissione di una quindicina di esperti in vari campi. (Organizzazione, scuola e formazione, creazione di impresa, sistema finanziario, investimenti pubblici, trasporti, informazione e telecomunicazione, giustizia, urbanistica, territorio ed ambiente, ecc.).

Si tratterà di buoni professionisti specializzati nelle aree tecniche citate, coerenti con l'impostazione culturale e politica esposta nella relazione, ma anche dotati di una loro autonomia e diversità. Costituiranno un vero e proprio nucleo di "advisor" che si porranno al servizio dei progetti identificati operando le analisi di fattibilità, le progettazioni necessarie, creando quel sistema di relazioni e rapporti con la comunità nazionale ed internazionale necessari al buon fine dei progetti.

Ovviamente determinante sarà il coordinamento politico di questa struttura.

Inoltre propongo un momento periodico, in sede esclusivamente politica, di monitoraggio, verifica e coordinamento delle nostre iniziative. Una conferenza bimestrale che veda la partecipazione dei: a) segretari regionali; b) capigruppo regionali; c) presidenti regionali (purtroppo è solo accademia); d) sindaci più significativi; e) rappresentanti per regione di deputati e senatori (massimo 3); membri del governo.

Si tratta come vedete di proposte semplici ma che devono avviare una operatività diversa della nostra iniziativa politica e quel cambiamento e arricchimento della nostra tradizionale base di conoscenza che premi la credibilità delle nostre iniziative.

Per chiudere vorrei affrontare brevemente un tema in questo momento per noi molto delicato: quello delle nomine. Io sono completamente d'accordo con la chiara e schietta posizione di Lanfranco Turci secondo la quale un partito di governo deve prendersi, senza particolari esitazioni e sensi di colpa, la responsabilità di indicare nomi e scelte. Nel Mezzogiorno non si può sbagliare però la qualità della scelta. Un nome sbagliato in un'istituzione importante può essere un errore dalle gravi conseguenze, soprattutto se la nomina non è innovativa rispetto alla vecchia logica spesa pubblica-clientela tipica del vecchio Mezzogiorno; si tratta cioè (diciamolo pure) di evitare una

nomina democristiana. Si tratta invece di utilizzare la nomina con un primo innesco del meccanismo che deve portare al rinnovamento della classe dirigente meridionale. Proviamo quindi a pensare alla creazione di un "file" di professionisti nei vari settori alimentato da un progetto con società specializzate (i cosiddetti head hunters o cacciatori di teste).

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

96.  
Doc. XVII  
n. 7

## DOCUMENTO APPROVATO DALLA 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

*nella seduta del 2 luglio 1998*

*Relatore ANGIUS*

### A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

*promossa dalla Commissione stessa nella seduta del 17 luglio 1996; svolta dal Comitato paritetico della 6<sup>a</sup> Commissione permanente (Finanze e tesoro) del Senato della Repubblica e della VI Commissione permanente (Finanze) della Camera dei deputati nelle sedute del 18 marzo 1997; 24 giugno 1997; 15, 16, 22 e 23 luglio 1997; con sopralluoghi a Venezia (7 e 8 aprile 1997), a Napoli (5 e 6 maggio 1997), a Perugia (19 e 20 maggio 1997), a Catanzaro (16 e 17 giugno 1997), a Milano (30 giugno e 1<sup>o</sup> luglio 1997), in Canada (14-25 settembre 1997) e in Germania (3-7 marzo 1998) e conclusa dalla Commissione nelle sedute del 25 giugno e 2 luglio 1998*

### SUL FEDERALISMO FISCALE

(articolo 48, comma 6, del Regolamento)

Comunicato alla Presidenza l'8 luglio 1998

1. *Premessa: le esigenze legate alla domanda di federalismo fiscale*

La Commissione VI finanze della Camera e la 6<sup>a</sup> Commissione finanze e tesoro del Senato hanno deliberato lo svolgimento di una indagine conoscitiva sul federalismo fiscale, allo scopo di analizzare prioritariamente le seguenti problematiche:

1) il federalismo fiscale come elemento di una più profonda riforma del sistema fiscale: in sostanza, si intendeva verificare se l'introduzione del federalismo fiscale debba comportare o meno una incisiva modifica dell'attuale sistema tributario;

2) il rapporto tra le regioni e gli enti locali (comuni e province); in altri termini, si intendeva verificare se mantenere inalterato l'attuale sistema che prevede che il finanziamento residuo degli enti locali compete, anche per finalità perequative, allo Stato centrale, oppure se attribuire alle regioni il compito di operare trasferimenti agli enti locali sulla base di regole e per finalità autonomamente stabilite;

3) i problemi legati alla perequazione, in particolare per quanto concerne gli elementi cui fare riferimento (indicatori di costo o bisogno ovvero indicatori di capacità fiscale) e i soggetti chiamati a farvi fronte, vale a dire la scelta tra la perequazione verticale, in cui i trasferimenti sono finanziati dallo Stato centrale, e perequazione orizzontale, in cui i trasferimenti sono a carico delle regioni più ricche, attraverso la devoluzione di parte del relativo gettito;

4) la valutazione della fase di transizione ed i relativi costi della transizione stessa;

5) le problematiche connesse alla dimensione del debito pubblico italiano.

Il programma dell'indagine prevedeva che la stessa si dovesse articolare in una serie di audizioni di soggetti istituzionali e di rappresentanti di associazioni di categoria e in sopralluoghi in alcune regioni appartenenti a diverse aree geografiche del paese e in due paesi stranieri, Canada e Germania.

A tal fine si è provveduto, il 12 febbraio del 1997, alla costituzione di un Comitato paritetico, composto di 15 deputati e altrettanti senatori, incaricato di svolgere l'attività istruttoria correlata allo svolgimento dell'indagine. Tale attività si è tradotta nello svolgimento di alcune missioni in diversi capoluoghi di provincia del nostro paese e in due missioni svolte all'estero, e precisamente in Canada, dal 14 al 25 settembre 1997, e in Germania, dal 3 al 7 marzo 1998.

Il tema del federalismo fiscale è ormai da qualche anno al centro del dibattito politico, e sta assumendo una crescente importanza, come testimonia anche la sempre più ampia attenzione che ad esso presta l'opinione pubblica. Nei mesi più recenti, il tema ha assunto carattere prioritario tra quelli in discussione a proposito delle riforme «strutturali» da definire per adeguare l'assetto normativo del nostro Paese all'evoluzione del sistema economico-sociale.

L'esigenza di modificare l'attuale ripartizione dei poteri tra i vari livelli di governo, in primo luogo mediante l'introduzione nel nostro ordinamento di un effettivo sistema di federalismo fiscale, viene frequentemente sottolineata da parte di estesi settori della cosiddetta società civile.

In particolare, in alcune delle aree più avanzate, dal punto di vista economico, si fa sempre più insistente la richiesta di procedere ad un ampliamento dei poteri e

dell'ambito di autonomia degli enti territoriali, espressione delle realtà locali. Tale richiesta si può ricondurre in primo luogo al fatto che sono emersi in termini assai chiari i limiti e le inefficienze derivanti dall'eccesso di centralismo che ha sino ad ora caratterizzato l'ordinamento del nostro Paese, centralismo che non è venuto meno a distanza di più di un ventennio dall'avvio dell'esperienza regionale. Pertanto, l'adozione di un sistema che si contraddistingua per l'ampliamento della capacità finanziaria di regioni, province e comuni e che sottragga alla discrezionalità del potere centrale l'utilizzo di quote consistenti del gettito tributario è vista come un efficace strumento per conseguire apprezzabili miglioramenti nella gestione delle risorse pubbliche e significativi progressi nella qualità dei servizi erogati. Si sostiene, infatti, che lo spostamento di una considerevole parte della potestà fiscale dallo Stato agli enti territoriali assicurerebbe, mediante una più diretta rappresentanza delle preferenze e degli interessi locali nella determinazione delle scelte politiche, una maggiore responsabilizzazione degli organi di governo delle realtà locali, sia in ordine alla gestione della spesa che con riferimento al reperimento delle risorse necessarie al suo finanziamento, e un più proficuo utilizzo delle risorse disponibili per il finanziamento dei servizi da erogare. Si ritiene, inoltre, che ciò potrebbe determinare, entro un arco temporale sufficientemente ampio, una riduzione della pressione fiscale complessiva. Merita, peraltro, rilevare che non può esservi effettiva responsabilizzazione degli organi di governo locale in presenza di meccanismi che impongono allo Stato di ripianare *ex post* i disavanzi degli enti territoriali che non abbiano rispettato i vincoli costituiti dai principi di buona amministrazione e di uso efficiente delle risorse. Si può infatti ricordare che l'esperienza sin qui maturata, per quanto concerne addizionali, sovrimposte così come alcuni tributi dei comuni, evidenzia che molto spesso gli enti territoriali si dimostrano restii a ricorrere alla leva tributa-

ria per acquisire maggiori risorse, per il timore di perdere il consenso dei propri cittadini. In assenza di specifici vincoli di bilancio, si potrebbe quindi verificare una crescita consistente dei disavanzi degli enti territoriali.

Alla luce delle considerazioni cui si è fatto riferimento, sembra opportuno riportare alcuni dati, risultanti dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese, che dimostrano chiaramente la differenza esistente per quanto attiene all'entità delle risorse a disposizione dei vari livelli di governo. Da questi dati risulta che, in termini di cassa, nel 1997 lo Stato ha percepito entrate tributarie per un importo complessivo di circa 558 mila miliardi; di questi 319 mila circa erano assicurati da imposte dirette, e precisamente 188 mila dall'IRPEF e 44.500 dall'IRPEG, e 239 mila circa erano assicurati da imposte indirette, di cui circa 118 mila dall'IVA.

Per quanto concerne le regioni, nel medesimo anno si registravano entrate tributarie per un importo pari a 25 mila miliardi, di cui 6.500 derivanti da imposte dirette e 18.500 da imposte indirette. I trasferimenti, sostanzialmente a carico dello Stato, ammontavano a circa 121 mila miliardi.

Per quanto concerne comuni e province, nel 1997 si registravano entrate tributarie per circa 32 mila miliardi complessivi (17 mila derivanti da imposte dirette e circa 15 mila da imposte indirette), mentre i trasferimenti ammontavano a poco più di 30 mila miliardi, di cui 24.500 di provenienza statale e più di 5 mila di provenienza regionale.

Al di là dei dati assoluti, occorre precisare che il livello di autonomia tributaria è assai differente tra regioni e comuni. Questi ultimi, infatti, dispongono di un flusso di entrate proprie, per larga parte derivanti dall'ICI, pari a circa il 75% delle entrate correnti. Va peraltro segnalato che l'indice di autonomia tributaria, espresso in termini percentuali, risulta più alto nei comuni con popolazione superiore a 100 mila abitanti,

mentre la percentuale più bassa si registra nei comuni più piccoli, con popolazione fino a 1000 unità.

Va inoltre segnalato che da alcuni studi elaborati dall'Osservatorio fiscale della camera di commercio di Milano risulterebbe che l'imponibile dell'IRAP sarebbe concentrato per il 49,5% nel Nord-ovest, per il 12,7% nel Nord-est, per il 23,8% nel Centro e solo per il 13,5% nel Sud e nelle isole.

Accanto a questi dati, occorre poi considerare che la crescente domanda di federalismo si può attribuire anche allo sviluppo economico-produttivo registratosi in termini particolarmente accentuati in alcune aree del Paese. Tale sviluppo si traduce, nelle comunità interessate, nella diffusa consapevolezza della propria capacità di produrre ricchezza e nella rivendicazione di forme più avanzate di autogoverno inteso, in sostanza, come riconoscimento della possibilità di sottrarre alle esigenze della perequazione, o alle altre destinazioni riconducibili a obiettivi politici definiti a livello centrale, i proventi derivanti dalle imposte versate.

Agli elementi cui si è accennato in precedenza, si può aggiungere che in particolare nelle aree a più intensa e diffusa industrializzazione vi è la consapevolezza che la competizione internazionale si è spostata dal livello della singola impresa a quello del sistema territoriale di appartenenza. La domanda di governo è, in tal senso, essenzialmente domanda di organizzazione dello spazio economico e di creazione di condizioni ambientali favorevoli all'attività delle imprese e comunque di superamento di impedimenti e vincoli, che possono pregiudicare la capacità concorrenziale, da attuarsi nel rispetto delle diversità dei sistemi produttivi locali e quindi ad opera di soggetti sub-centrali.

Inoltre il federalismo fiscale, con la ricordata enfasi sulla tendenziale corrispondenza tra finanziatori e beneficiari dei servizi, viene molto spesso visto come lo strumento in grado di attenuare gli effetti re-

strittivi derivanti dalle politiche di riduzione della spesa pubblica. Nella domanda di federalismo, e quindi in una diversa distribuzione dei poteri e delle responsabilità decisionali, si ritrova l'obiettivo di individuare, in maniera articolata sul territorio, un diverso equilibrio tra intervento pubblico, spazio riservato al mercato e prospettive di crescita del cosiddetto «terzo settore».

In linea generale si può rilevare, come hanno sottolineato in numerose occasioni i soggetti incontrati nel corso dell'indagine, che parziali progressi nel senso di una accelerazione del processo di decentramento sono stati conseguiti mediante la recente adozione di alcuni provvedimenti di riforma. Ciò vale, in primo luogo, per quanto concerne il profilo dell'ampliamento delle competenze attribuite agli enti territoriali, derivante dai provvedimenti adottati dal Governo in attuazione della legge n. 59 del 1997, mediante il conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni già riservate allo Stato. Al riguardo va segnalato che tale legge si fonda su un criterio fortemente innovativo in base al quale, in assenza di esplicite esclusioni, vale a dire per tutte le materie tranne quelle individuate in termini dettagliati che rimangono di competenza dello Stato, si può procedere al decentramento. Contestualmente al trasferimento di funzioni, la medesima legge n. 59 stabilisce che si debba procedere all'attribuzione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie per garantire l'effettivo svolgimento delle funzioni attribuite. Ciò implica, evidentemente, che un consistente flusso di risorse, già gestite dallo Stato, sarà affidato agli enti territoriali ai quali verrà attribuita la competenza per lo svolgimento delle relative attività.

Con riferimento specifico ai profili finanziari, si segnala che già con il decreto legislativo n. 504 del 1992 era stato avviato il processo di riordino della finanza delle province e dei comuni, e che tale processo ha subito una accelerazione con il decreto legislativo n. 244 del 1997, con il quale si è

provveduto al riordino del sistema di trasferimenti erariali, e con l'istituzione dell'IRAP e la parziale revisione dei tributi degli enti locali, previste dal decreto legislativo n. 446 del 1997. La riforma della finanza locale derivante dal decreto legislativo n. 504 e le modifiche successivamente apportate dal decreto legislativo n. 244 del 1997 si fondano sul principio per cui i trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali indispensabili, mentre gli oneri derivanti da altri eventuali servizi devono essere coperti con le entrate tributarie dei medesimi enti locali. Inoltre sono indicati i criteri in base ai quali va effettuata la ripartizione dei trasferimenti, a tal fine facendosi riferimento al concetto di «fabbisogno standardizzato», per la cui definizione si prevede il ricorso ad alcuni parametri, costituiti dalla popolazione, dalle condizioni di degrado, dall'incremento della domanda di servizi che si registra negli enti di maggiore dimensione demografica e dalla rigidità dei costi degli enti meno popolosi. Contemporaneamente il medesimo decreto legislativo n. 244 del 1997 ha stabilito i criteri in base ai quali effettuare la perequazione a favore di province e comuni, a tal fine indicando, quali elementi qualificanti, le basi imponibili, l'incentivo allo sforzo fiscale e l'incentivo allo sforzo tariffario. Contemporaneamente l'istituzione - assai controversa - dell'IRAP dovrebbe determinare un consistente aumento delle risorse proprie delle regioni, sebbene la destinazione di tali risorse risulti parzialmente vincolata dalla necessità di far fronte agli oneri connessi al finanziamento delle spese del settore sanitario, a seguito della soppressione dei contributi già destinati al medesimo scopo. In sostanza l'IRAP ha riproposto la necessità di affrontare le tematiche relative alla perequazione, stante il fatto che il relativo gettito, dedotta la quota da attribuire allo Stato, per la restante parte è destinato, oltre che al finanziamento dell'assistenza sanitaria, a sostituire gli importi spettanti a ciascuna regione a valere sul fondo perequativo di cui

alla legge n. 549 del 1995, che conseguentemente viene soppresso.

Inoltre va ricordato che, accanto al parziale riordino dei tributi locali, con la soppressione di alcuni di essi, il decreto legislativo n. 446 del 1997 ha attribuito una generale potestà regolamentare ai comuni e alle province in materia tributaria, che riguarda vari aspetti, quali l'accertamento, la riscossione, l'organizzazione, l'applicazione e la semplificazione degli adempimenti dei contribuenti.

Il complesso dei provvedimenti cui si è fatto riferimento ha innescato un processo evolutivo di notevole portata; peraltro, l'accentuato dinamismo impresso dalle più recenti iniziative ha provocato qualche disagio agli enti territoriali, come è stato sottolineato in diverse occasioni nel corso delle missioni svolte dal Comitato paritetico, stante il fatto che tali enti sono stati chiamati a far fronte ad un quadro normativo che ha subito rilevanti modifiche, e in relazione al quale si sono registrati non pochi elementi di incertezza. Occorre al riguardo sottolineare che, pur trattandosi di interventi di indubbio rilievo per quanto concerne il rafforzamento degli enti territoriali, e in particolare delle regioni, i provvedimenti richiamati si muovono entro una logica che si può ricondurre più al decentramento che al modello federalista. D'altra parte gli stessi provvedimenti dimostrano che esiste senza alcun dubbio uno spazio per interventi di riforma che siano ispirati agli obiettivi cui si è fatto riferimento in precedenza. Il presente documento intende a tal fine offrire alcuni elementi di valutazione in vista di ulteriori interventi normativi che si potranno adottare.

## *2. Le missioni effettuate in Italia*

Lo svolgimento delle diverse missioni effettuate in Italia ha consentito di acquisire una serie di informazioni e dati estremamente utili ai fini dell'indagine. Adottando

una metodologia di lavoro che ha privilegiato la ricerca «sul campo», attraverso l'incontro diretto con le varie realtà locali, espressione di interessi largamente diffusi, anziché l'analisi meramente teorica, è stato possibile assumere numerosi elementi conoscitivi ma anche valutazioni e suggerimenti sia per quanto concerne l'attuale situazione in ordine all'autonomia finanziaria degli enti territoriali, che per quanto riguarda le prospettive di sviluppo di tale autonomia.

I sopralluoghi in Canada e in Germania hanno invece offerto la possibilità di confrontarsi con due realtà ormai consolidate di Stati federali che per certi aspetti possono essere considerati come modelli esemplari; peraltro, ambedue i paesi visitati stanno vivendo una fase evolutiva assai interessante, essendo emersi proprio recentemente aspetti e problemi che impongono un adattamento dei rispettivi ordinamenti in materia di federalismo, con particolare riferimento ai profili di carattere tributario. In sostanza, si può affermare che l'indagine ha fatto emergere chiaramente il fatto che la tematica del federalismo fiscale, anche nelle realtà più avanzate e consolidate, sta conoscendo processi di adattamento e di correzione i cui esiti non sono facilmente prevedibili.

Nel corso dei sopralluoghi svolti in alcune regioni italiane è comunque emerso un generale consenso circa l'opportunità di realizzare un sistema fiscale improntato al federalismo, nonché l'esigenza di pervenire ad una chiara definizione delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo. L'opzione per tale ipotesi è generalmente collegata all'obiettivo di favorire lo sviluppo delle aree locali, di migliorare l'efficienza del sistema di raccolta e di utilizzazione delle risorse e di realizzare una maggiore responsabilizzazione dei singoli livelli di governo, innovando l'attuale assetto dei rapporti, considerato non ottimale, tra centro e periferia.

Fra le questioni prospettate, va segnalato che alcuni dei soggetti incontrati hanno sostenuto la possibilità di realizzare un ordi-

namento tributario di carattere federale anche senza modificare il quadro costituzionale vigente, nel rispetto dei principi in esso contenuti, mentre altri hanno invece evidenziato la necessità di ridefinire in Costituzione i rapporti reciproci tra gli enti locali, le regioni e lo Stato, con un riconoscimento costituzionale della potestà di governo dei comuni.

Parimenti condivisa è risultata l'esigenza di sostenere le aree più deboli del paese, in una prospettiva di federalismo solidaristico e cooperativo che garantisca l'erogazione di servizi di livello omogeneo, o quanto meno tendenzialmente standardizzato, in tutte le aree del Paese, attraverso un meccanismo di perequazione.

In linea generale si può rilevare che l'esigenza di provvedere ad una perequazione può essere intesa con riferimento all'obiettivo di colmare le differenze nella capacità fiscale e nei fabbisogni di spesa che non sono controllabili dai governi periferici. In sostanza, i trasferimenti perequativi dovrebbero essere attribuiti in relazione alle disparità fiscali esistenti sul territorio, definite queste ultime come la necessità di applicare aliquote più elevate per offrire il medesimo livello di servizi pubblici e/o l'impossibilità di offrire il medesimo livello di servizi con le medesime aliquote, pur rispettando pienamente i principi di equità ed efficienza, e cioè incentivando i governi periferici ad esercitare un coerente sforzo fiscale, a combattere l'evasione e a gestire in modo efficiente le risorse loro assegnate. La perequazione si può, inoltre, riferire all'obiettivo, indicato esplicitamente dall'ente di governo di livello sovraordinato, vale a dire dallo Stato, di assicurare livelli standardizzati di taluni servizi, ispirandosi ai principi della generalità e della uniformità almeno tendenziale nella erogazione degli stessi. Conseguentemente per ciascun servizio si dovrebbe individuare un livello minimo, nonché le risorse finanziarie che lo Stato mette a disposizione per assicurare concretamente l'erogazione del servizio al

livello indicato. Ciò dovrebbe tradursi nella corresponsione di trasferimenti ordinari, molto spesso a destinazione vincolata. A questo criterio si è ispirata la legislazione del nostro Paese, e in particolare i citati decreti legislativi n. 504 del 1992 e n. 244 del 1997 per quanto concerne i servizi pubblici locali.

Il principio di solidarietà sopra enunciato può essere attuato con schemi di perequazione verticale (con il bilancio dello Stato viene finanziato un fondo perequativo da distribuire alle regioni più deboli), ovvero con schemi di perequazione orizzontale (le regioni ricche destinano quota delle proprie entrate alle regioni più povere).

Appare tuttavia opportuno sottolineare che gli schemi di perequazione verticale devono essere costruiti in modo da consentire alle regioni più ricche di essere autosufficienti dal punto di vista finanziario. Questo principio costituisce il requisito minimo per la definizione di un sistema di federalismo fiscale.

Gli schemi di perequazione orizzontale devono invece essere costruiti in modo da assicurare che il complesso dei compiti attribuiti ai governi decentrati possa essere finanziato — per intero — con le fonti di finanziamento attribuite al sistema delle autonomie.

Inoltre la perequazione deve rispettare lo sforzo fiscale, cioè non assorbire il gettito aggiuntivo derivante dall'esercizio dell'autonomia tributaria nelle quote del fondo di perequazione.

Particolare attenzione, infine, va posta al finanziamento di servizi che definiscono i diritti di cittadinanza, che dovrebbe avvenire in tutto o in parte con strumenti di finanziamento che prevedano oneri a carico dei bilanci dei livelli di governo superiori e forme di «ingerenza» nelle modalità di utilizzo.

In tema di perequazione, si sono comunque evidenziate significative differenze tra quanti hanno sottolineato la necessità di assicurare un livello di servizi omogeneo su tutto il territorio nazionale e quanti respin-

gono l'idea di una piena uniformità delle prestazioni e dei servizi, ritenendo che debba essere lasciato alla libera determinazione delle autonomie territoriali un ampio margine di discrezionalità in proposito.

Sempre a proposito dei meccanismi di perequazione, è emersa una differenziazione tra le tesi di quanti preferiscono un sistema di tipo orizzontale, basato su trasferimenti operati dalle regioni più ricche in favore di quelle con minore capacità fiscale e quelle, maggioritarie, che suggeriscono un sistema di perequazione di carattere verticale, realizzato mediante trasferimenti effettuati direttamente dallo Stato centrale.

Un aspetto particolarmente delicato per la definizione del sistema di perequazione è quello relativo al criterio di commisurazione dei trasferimenti perequativi, che, secondo alcuni, dovrebbe essere collegato, piuttosto che al gettito incassato, alla capacità fiscale potenziale delle singole realtà, misurata in base ad un rapporto *standard* medio tra basi imponibili e gettito, così da incentivare lo sforzo fiscale realizzato dai singoli enti impositori.

Per quanto riguarda la configurazione dei poteri rispettivamente attribuiti ai vari livelli di governo, è risultata evidente, nel corso degli incontri svolti, una parziale difformità di orientamenti tra chi prospetta un sistema fondato essenzialmente sulla centralità dell'ente regione e chi auspica un sistema incentrato sui comuni; si può peraltro rilevare che è prevalso l'indirizzo favorevole ad attribuire alle regioni funzioni di carattere normativo e programmatico, affidando prevalentemente ai comuni le responsabilità di gestione ed amministrazione. A favore di questa tesi è stata sottolineata l'inopportunità di affidare ai comuni, molti dei quali, soprattutto quelli di piccole dimensioni, impreparati dal punto di vista strutturale e culturale, il compito di provvedere ai complessi adempimenti legati alla gestione dei tributi ed alla lotta all'evasione fiscale cui essi non potrebbero far fronte.

D'altro canto, è stata altresì sottolineata la necessità di privilegiare la dimensione

comunale, considerata più vicina al cittadino e dunque più controllabile, onde evitare il costituirsi di un centralismo regionale che riproponga i difetti del centralismo statale.

Più problematica è apparsa invece l'individuazione di un ruolo specifico per le province alle quali, secondo alcuni, potrebbero essere affidate, soprattutto nelle regioni più grandi, competenze in materia di coordinamento rispetto ai comuni di minori dimensioni, in particolare nell'ambito della promozione allo sviluppo.

Connesso con quello dell'articolazione della struttura federale è il tema della gestione dei trasferimenti finanziari in favore dei comuni, rispetto al quale si registra una netta differenziazione tra la posizione di quanti (ANCI) ritengono opportuno mantenere la materia nella competenza dello Stato e quella di chi (Conferenza dei Presidenti delle Regioni) ritiene invece preferibile affidare alle regioni tale compito, attribuendo alle stesse anche un ruolo di coordinamento della finanza locale nell'ambito di una forma più complessiva di governo del territorio.

Molti amministratori locali hanno evidenziato che la riduzione, dovuta alle esigenze del risanamento finanziario perseguito negli ultimi anni, dell'ammontare dei trasferimenti statali assicurati agli enti locali ha comportato, oltre ad un inevitabile significativo ampliamento, soprattutto per i comuni, della percentuale di spese coperte da tributi propri, una contrazione del complesso delle risorse disponibili. Al riguardo è stata sottolineata l'esigenza di una riforma della fiscalità locale che, secondo l'opinione prevalente, dovrebbe comportare, oltre che un incremento delle risorse finanziarie attribuite agli enti locali, anche l'individuazione di aree di imposizione riservate ai medesimi enti il più possibile omogenee con le funzioni loro affidate. Inoltre, è stato da tutti raccomandato che il rafforzamento dell'autonomia impositiva avvenga senza aumenti della pressione fiscale complessiva o appesantimenti degli adempimenti burocratici, evitando inutili sovrapposizioni di competenze

e di strutture tra organismi statali e organismi decentrati.

In quest'ultima prospettiva sono state avanzate varie ipotesi per definire quale sia il tipo di prelievo che, per semplicità di applicazione e per immediatezza di rapporto con i servizi erogati a livello locale, meglio si adatti ad essere affidato all'imposizione locale. Fra gli altri, l'ANCI ha suggerito di far ricorso ad un'addizionale IRPEF sostitutiva, mentre i rappresentanti delle organizzazioni sindacali hanno richiamato la possibilità di realizzare un frazionamento dell'IVA su base locale. A questo riguardo è stata anche prospettata la possibilità di introdurre delle «imposte di scopo» locali, che sottolineino con evidenza il legame tra prelievo fiscale e servizio erogato dall'ente impositore.

È stata inoltre rilevata l'esigenza di eliminare gli eccessivi vincoli, attualmente esistenti, sulle decisioni di spesa operate dagli enti locali, attribuendo margini di discrezionalità più ampi alla loro attività programmatica ed assicurando un legame più diretto e trasparente tra imposizione locale ed erogazione di servizi alle singole collettività. A questo proposito, tuttavia, non sembra che si possa prescindere dalla necessità che alla responsabilità impositiva e di spesa si accompagni una precisa responsabilità finanziaria dell'ente locale, il che implica la previsione di vincoli molto stretti sugli equilibri di bilancio e limiti all'ammontare del disavanzo.

Da più parti è stato, infine, evidenziato lo stretto legame esistente tra riforma in senso federale della struttura fiscale e riforma della macchina amministrativa; in particolare, nelle aree meridionali del Paese tanto le amministrazioni locali quanto l'amministrazione finanziaria non sembrano attualmente in grado, sia sul piano delle strutture che su quello della qualificazione del personale, di raccogliere la sfida che il federalismo fiscale comporta; in questo senso è stata generalmente riconosciuta la necessità di prevedere, nell'avvio della riforma, una congrua

fase transitoria, che permetta il passaggio dal sistema attuale a quello futuro senza compromettere la stabilità degli equilibri complessivi e senza generare oneri aggiuntivi per i cittadini e le imprese.

### 3. *Le missioni effettuate all'estero: i modelli di federalismo in Germania e Canada e le implicazioni per il caso italiano*

Particolarmente interessanti, ai fini dell'indagine, sono risultate le missioni svolte in Canada e in Germania, che hanno consentito al Comitato paritetico di acquisire utili elementi informativi per quanto concerne l'attuale assetto degli ordinamenti dei due paesi, ma anche di conoscere le questioni che costituiscono oggetto di riflessione e di dibattito ai fini di eventuali riforme. Dai numerosi incontri svolti nel corso di entrambi i sopralluoghi è emerso che le normative in materia di federalismo fiscale, anche laddove sono state elaborate e sperimentate con risultati sostanzialmente apprezzabili, si prestano a discussioni e polemiche, in relazione ai processi evolutivi in atto concernenti sia i profili istituzionali che quelli economico-sociali. Ciò induce a ritenere che non sia utile tentare di adottare un modello di federalismo fiscale definitivo, dovendosi piuttosto procedere sulla base di un approccio «pragmatico», apportando progressivi aggiustamenti, in modo da tener conto delle novità e delle esigenze che dovessero emergere. In particolare, il dibattito in corso in Germania, a seguito dell'unificazione del Paese, induce a ritenere che non sembra opportuno definire sistemi normativi eccessivamente rigidi, privi della flessibilità necessaria per consentire eventuali adattamenti e correzioni, e inidonei a ricondurre in uno schema uniforme le varie esigenze di realtà locali assai differenziate e difficilmente assimilabili.

Lo studio delle esperienze di altri paesi ad ordinamento federale, ed in particolare dei casi della Germania e del Canada, per-

mette di rilevare come in tali paesi vengano definiti con precisione (talvolta ad opera della stessa Costituzione) sia i confini di autonomia tra i diversi livelli di governo, ed in particolare il diritto delle entità federate di essere titolari in prima istanza delle risorse prodotte nel loro territorio, sia i criteri ed i meccanismi attraverso cui questo diritto può essere in parte negato, attraverso la redistribuzione di parte di queste risorse tra le medesime entità. I principi di autonomia e redistribuzione e i meccanismi costituzionali con cui queste due esigenze contraddittorie trovano una composizione: sono questi in effetti i due aspetti fondamentali di un sistema federale.

Seguendo uno schema definitivo già suggerito da alcuni studiosi, la Germania rientra tra quei paesi dove molto forte è la componente redistributiva, mentre ridotta è la componente di autonomia.

Il sistema di governo federale tedesco si caratterizza come un modello fortemente cooperativo, intendendosi con tale espressione un modello decisionale che si distingue per «la consultazione, il coordinamento, la cooperazione, la pianificazione e le decisioni congiunte anziché per una netta divisioni di poteri e responsabilità tra i vari livelli di governo» (K.H.Goetz, *Le dinamiche intergovernative del processo politico pubblico in Germania*).

L'indirizzo solidaristico del federalismo fiscale in Germania è fondato sul principio sancito all'articolo 106 della Legge Fondamentale che prevede che «il fabbisogno del *Bund* e quello dei *Länder* devono essere temperati reciprocamente in modo da ottenerne un giusto conguaglio, evitare un'eccessiva pressione fiscale sui contribuenti e mantenere l'uniformità delle condizioni di vita nel territorio federale».

Da questo principio deriva la ripartizione delle risorse finanziarie tra i diversi livelli di governo presenti in Germania, così come il meccanismo di ripartizione delle risorse tra i diversi livelli (*Bund*, *Länder* e comuni) — cosiddetta ripartizione verticale — e tra

enti del medesimo livello (tra tutti i *Länder*), cosiddetta ripartizione orizzontale.

L'autonomia e la responsabilità degli enti territoriali presuppongono necessariamente la disponibilità di entrate proprie. L'ordinamento della Germania individua, quindi, le risorse di ciascun livello di governo allo scopo di assicurare l'effettiva possibilità di svolgere le funzioni proprie. Si ricorre, invece, alla redistribuzione soltanto nella misura in cui le entrate proprie non risultino sufficienti. Ciò comporta che gli enti territoriali che dispongono di più consistenti risorse finanziarie devono rinunciare ad una parte delle loro entrate a favore di quelli finanziariamente più deboli. Va aggiunto inoltre, che, in linea generale, la redistribuzione di una parte delle disponibilità complessive viene effettuata senza imporre agli enti beneficiari vincoli di destinazione.

Ne consegue che il sistema fiscale tedesco prevede un limitato numero di tributi di esclusiva spettanza di ciascuno dei tre livelli di governo (federale, regionale e comunale), mentre risulta largamente prevalente il meccanismo per cui i tributi sono condivisi tra i vari soggetti e il gettito viene ripartito tra gli stessi. Tale meccanismo si applica, in particolare, ai principali tributi (imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta sul reddito da lavoro dipendente, imposta sui redditi da capitale, imposta sui redditi delle persone giuridiche, imposta sul valore aggiunto). Peraltro, mentre per le imposte sui redditi la stessa Legge Fondamentale stabilisce le quote spettanti ai diversi livelli di governo, la ripartizione verticale dell'IVA costituisce l'elemento flessibile nella distribuzione del gettito tributario tra *Bund* e *Länder*. Modificando questo rapporto è quindi abbastanza semplice adeguare la ripartizione delle imposte alle variazioni della capacità finanziaria attribuita e degli oneri sostenuti rispettivamente dal *Bund*, da un lato, e dai *Länder*, dall'altro.

Il carattere solidaristico del sistema federale tedesco si estrinseca, pertanto, nei meccanismi di perequazione finalizzati a coprire i costi di gestione amministrativa a livello

di ogni *Land* e comune, assicurando, come detto, l'uniformità delle prestazioni erogate in tutto il territorio, e nell'assegnazione di risorse aggiuntive per investimenti strutturali attraverso trasferimenti «erariali» a destinazione vincolata.

Nel corso della visita effettuata in Germania e dei relativi incontri con le autorità di quel paese, è emersa l'esigenza di introdurre elementi di competitività tra le varie amministrazioni finanziarie, in quanto tutta la struttura amministrativa fiscale fa capo (escluse le dogane e i monopoli) alle amministrazioni del *Bund*, soprattutto per consentire di utilizzare le risorse recuperate attraverso una maggiore efficienza dei sistemi accertativi, aggiuntive rispetto alla media del gettito. In altre parole, è apparsa evidente la volontà di introdurre meccanismi premiali dello sforzo fiscale, inteso soprattutto come capacità delle strutture amministrative burocratiche di recuperare maggior gettito.

Dall'indagine non è emersa, invece, alcuna sottolineatura dell'eventuale esigenza di inserire elementi di competitività, intesa quale possibile autonoma modifica delle aliquote delle imposte, ovvero di definizione della base imponibile da parte dei livelli locali di governo al fine di attrarre investimenti produttivi.

Attualmente la Germania è impegnata in un'operazione di riequilibrio strutturale delle economie dei *Länder* orientali, attraverso un meccanismo di trasferimento di risorse attuato sia con la perequazione orizzontale sia con leggi speciali che prevedono il trasferimento di risorse federali.

Va rilevato che se l'autonomia diretta dei *Länder*, sia sul piano delle funzioni che delle entrate, è molto limitata, essi viceversa influenzano congiuntamente la politica fiscale del governo nazionale attraverso i propri rappresentanti nel *Bundesrat*. In particolare, la Legge Fondamentale stabilisce che le leggi tributarie devono avere l'approvazione del *Bundesrat*, così come le percentuali di divisione del gettito dell'IVA tra

i diversi livelli di governo ed i trasferimenti perequativi. Inoltre anche la politica economica decisa dal *Bundestag* viene discussa e sottoposta all'approvazione da parte del *Bundesrat*. Da questo punto di vista si può dunque affermare che esiste in Germania una autonomia fiscale e finanziaria del sistema regionale, piuttosto che delle singole regioni. Significativo, al riguardo, appare il fatto che il Governo ha dovuto rinunciare alla adozione di un ambizioso progetto di riforma tributaria che, tra le altre cose, avrebbe ridotto notevolmente la pressione fiscale sulle imprese, a causa della contrarietà espressa dal *Bundesrat*, dove la maggioranza dei seggi appartiene alle forze di opposizione.

In termini quantitativi, va segnalato che l'ammontare complessivo delle entrate tributarie del *Bund* corrisponde, sostanzialmente, a quello attribuito ai *Länder*; in particolare, nel 1997 il *Bund* disponeva di risorse complessivamente pari a 331 miliardi di marchi, mentre il complesso delle entrate dei *Länder* ammontava a 328 miliardi di marchi circa ed i comuni registravano, nello stesso anno, entrate per un ammontare pari a circa 94 miliardi.

Più lontano dall'esperienza del nostro Paese è invece il modello adottato in Canada, che si può includere tra i paesi federali che uniscono ad un forte grado di autonomia degli enti sub-centrali un forte sistema di redistribuzione. Infatti, pur essendo il sistema federale canadese tradizionalmente classificato come modello di federalismo competitivo, dagli incontri svoltisi nel corso della missione è emersa la presenza di significativi elementi correttivi volti ad accentuare il carattere cooperativo del medesimo sistema.

Il federalismo fiscale canadese è organizzato su alcuni istituti fondamentali, in parte direttamente discendenti dalla Costituzione del 1867 (integrata anche nella parte che disciplina i rapporti finanziari dal *Constitution Act* del 1982), e in parte introdotti dagli accordi (*fiscal agreements*) che, a partire

dal 1940, vengono periodicamente raggiunti tra il Governo federale e quelli provinciali per introdurre alcune forme di regolazione finanziaria che progressivamente integrano e modificano anche lo schema costituzionale. Ciò si traduce nella attivazione di procedure e nella individuazione di sedi di negoziazione che in alcuni casi si rilevano assai complesse.

La forma di tali accordi è stata negli anni assai varia e flessibile: essi possono avere carattere multilaterale o anche solo bilaterale, possono essere cioè sottoscritti tra il Governo federale e una, alcune o tutte le Province; possono essere recepiti da norme giuridiche (costituzionali o legislative) ovvero rimanere allo stato di accordi. I *fiscal agreements* che, nella prassi, hanno ormai definitivamente assunto periodicità quinquennale e vengono recepiti con legge federale, determinano inoltre i criteri per i trasferimenti alle Province (*cash and tax transfers*), individuando i tributi il cui gettito è assunto a base di riferimento, le quote spettanti alle Province, i criteri per la loro determinazione ed eventuali altre regolazioni finanziarie.

In Canada, Province ed enti locali si finanziano in misura quasi totale sulla base di tributi propri. Il livello di concorrenzialità verticale ed orizzontale è elevato; le Province si fanno concorrenza soprattutto sul lato delle imposte sul consumo e delle imposte sulle società, mentre la concorrenza verticale è elevata soprattutto per quanto riguarda l'imposta sulle persone fisiche, che è caratterizzata da una legislazione uniforme sul territorio nazionale, ma con facoltà per la Provincia di imporre proprie aliquote. Le disparità tra le Province in termini di base imponibile è consistente, superiore perfino a quella esistente tra le regioni italiane, ed un sistema di finanziamento basato prevalentemente sui tributi propri indurrebbe a rilevanti disparità nei servizi offerti, che sono evitate grazie alla presenza di un forte sistema redistributivo. Esso assume due forme; in primo luogo, esiste un siste-

ma diretto di redistribuzione tra le Province, basato su trasferimenti generali - il c.d. *Representative Tax System* -, che conduce ad una parziale equalizzazione del gettito *pro capite* all'aliquota standard per ogni Provincia. Inoltre, vi è un forte intervento del Governo federale - che si effettua nella forma di co-finanziamenti, o *matching grants* - in settori specifici, quali la sanità, la sicurezza sociale e l'istruzione. Entrambi i sistemi sono basati su forme di perequazione verticale; anche nel caso del *Representative Tax System*, i trasferimenti sono basati su confronti tra le basi imponibili *pro capite* delle diverse Province, ma vengono finanziati interamente dal Governo federale.

Il sistema canadese attraversa, peraltro, una fase di intenso travaglio derivante, in particolare, dalla presenza di forti spinte secessionistiche da parte della minoranza francofona della provincia del Quebec. Tali dinamiche, pur essendo essenzialmente riconducibili all'esistenza di comunità con radici storiche, linguistiche e culturali fortemente differenti, coinvolge inevitabilmente anche il regime relativo ai rapporti finanziari tra le Province, determinando tensioni che giungono a rimettere in discussione la tenuta stessa del sistema.

Al di là di tali profili, che appaiono peculiari della realtà canadese, il federalismo fiscale vigente non si è dimostrato in grado di assicurare un adeguato e stabile assetto dei rapporti tra comuni e Province, in presenza di una evoluzione demografica e sociale che ha comportato la concentrazione della maggior parte della popolazione nelle aree metropolitane. Nell'attuale assetto, peraltro, i comuni, privi di autonomia finanziaria, si rivelano spesso inadeguati a soddisfare la domanda crescente di servizi pubblici proveniente dalle comunità interessate. Tutto ciò è aggravato dal fatto che la ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Province è definita sulla base di una disciplina rigida di rango costituzionale, sottoposta ad un procedimento di revisione aggravato. In particolare, nell'attuale quadro costituzionale, l'intera disciplina della finanza

comunale è demandata *esclusivamente* alla legislazione provinciale e sino ad oggi le Province si sono rivelate assai restie a riconoscere effettivi margini di autonomia finanziaria ai comuni anche se di grandi dimensioni.

#### 4. Conclusioni

Come si è segnalato in precedenza, il complesso delle audizioni effettuate e le missioni svolte hanno permesso di acquisire una notevole mole di elementi informativi e di valutazioni su alcune delle problematiche relative alla adozione nel nostro Paese di un sistema di federalismo fiscale. In linea generale, sulla base dei dati assunti, si può confermare quanto anticipato in premessa, per cui nel Paese si registra una diffusa aspettativa nei confronti delle iniziative che il Parlamento potrà assumere al riguardo. Ciò vale in particolare per le aree del Paese economicamente più sviluppate dove, almeno in alcuni casi, la richiesta di una più accentuata autonomia finanziaria delle rispettive istituzioni deriva anche dalla considerazione in base alla quale spetta ai livelli di governo più vicini alle comunità locali assumere la responsabilità di gestire le risorse derivanti dai tributi versati dai cittadini ivi residenti, stante il fatto che in tal modo questi ultimi disporrebbero di maggiori strumenti di controllo e potrebbero avvalersi di servizi qualitativamente superiori a quelli che, altrimenti, sarebbero forniti dalle amministrazioni centrali. In altri termini, la domanda di federalismo fiscale in alcuni casi è, almeno parzialmente, fondata su una sostanziale disaffezione nei confronti del potere centrale; ciò si traduce in una pressante richiesta di potenziamento della autonomia finanziaria dei livelli di governo locali, non soltanto in termini di ampliamento della potestà regolamentare, qual è quella già contenuta nel decreto legislativo n. 446, ma soprattutto sotto il profilo di un consistente riequilibrio della ripartizione del complessivo gettito tributario tra lo Stato e

gli enti territoriali. Infine non va trascurato il fatto che molto spesso la domanda di federalismo fiscale è sostenuta anche sulla base della presunzione che esso determinerà una riduzione del carico tributario complessivo, proprio in considerazione degli effetti positivi che uno spostamento della potestà fiscale dal livello di governo centrale a quelli locali determinerebbe in termini di maggiore efficienza e di riduzione di spese inutili.

L'esigenza di incrementare le risorse a disposizione degli enti territoriali può essere soddisfatta adottando diverse soluzioni; in termini estremamente sintetici, si può affermare che una prima e più radicale ipotesi, che comporterebbe più consistenti modifiche all'attuale assetto del sistema tributario, consiste nell'ampliamento dell'autonomia tributaria degli enti territoriali, e contestualmente nel ridimensionamento dell'incidenza dei tributi erariali sul complesso della pressione tributaria. In altri termini, si tratterebbe di attribuire agli enti territoriali la possibilità di istituire e disciplinare tributi propri, in modo da poter acquisire dagli stessi un gettito adeguato a far fronte al finanziamento dei servizi che gli stessi intendono erogare, al livello quantitativo e qualitativo che si ritengono opportuni.

Pertanto tale ampliamento dei poteri degli enti territoriali in materia fiscale dovrebbe esercitarsi in termini tali da non determinare un aumento della pressione tributaria complessiva, in considerazione delle richieste, sempre più pressanti, di un'attenuazione del carico fiscale, cui si è fatto riferimento in precedenza. Appare comunque immediatamente evidente che l'adozione di una soluzione di questo tipo implicherebbe una radicale trasformazione dell'attuale sistema tributario, da realizzare mediante la sostituzione di tributi erariali con tributi locali e/o regionali ovvero mediante la revisione di alcune delle caratteristiche dei tributi erariali. Occorre peraltro ricordare che, oltre alle difficoltà di ordine generale che una soluzione di questo tipo determinerebbe, dal

punto di vista tecnico non si ravvisano significativi spazi per un consistente ridimensionamento di alcuni tributi erariali; ciò vale in particolare per quanto riguarda l'IVA. Infatti il processo di armonizzazione a livello comunitario impone vincoli insuperabili per quanto concerne la misura delle aliquote; conseguentemente una loro sostanziale riduzione non sarebbe consentita dalle autorità comunitarie, nè tanto meno un loro aumento al di sopra dei limiti indicati nelle direttive che disciplinano la materia, tanto più se affidate alla discrezionalità dei singoli enti territoriali. Più ampi margini di manovra offrono invece le imposte dirette, e in particolare l'IRPEG e l'IRPEF, a proposito delle quali, almeno in linea di principio, non sembrano esistere impedimenti normativi per una sostanziosa riduzione delle relative aliquote.

D'altra parte l'adozione di una soluzione di questo tipo determinerebbe rilevanti difficoltà per gli enti territoriali con minore capacità fiscale che, disponendo di basi imponibili più limitate, finirebbero per acquisire risorse sicuramente insufficienti. Ciò imporrebbe la necessità di prevedere un consistente ricorso alla perequazione, la quale, stanti i vincoli di bilancio che impediscono lo stanziamento di adeguate risorse da parte dello Stato, graverebbe, in ultima istanza, sugli enti territoriali più ricchi. Pertanto, il ricorso alla perequazione orizzontale in misura rilevante, finirebbe per annullare, per gli enti chiamati a sostenere i relativi oneri, i vantaggi dell'accentuazione dell'autonomia tributaria. A questo proposito può essere utile ricordare quanto il Comitato paritetico ha avuto modo di verificare nel corso della missione in Germania. In sostanza, i meccanismi perequativi definiti dopo l'unificazione di questo Paese, una volta conclusa la fase di transizione durata dal 1990 al 1994, sono diretti a correggere gli effetti della ripartizione del gettito tra i *Länder*, tramite congrue erogazioni compensative dei *Länder* finanziariamente più forti a quelli più deboli, allo scopo di ravvi-

cinare le condizioni di vita sul territorio federale, conformemente al principio affermato nell'articolo 106 della Legge Fondamentale, cui si è fatto riferimento nel paragrafo precedente. Il sistema di perequazione si fonda su un parametro di compensazione commisurato allo scostamento della capacità tributaria dei singoli *Länder* dalla capacità finanziaria media dei *Länder*. I *Länder* la cui capacità tributaria è inferiore alla media hanno diritto a fruire di contributi compensativi a carico dei *Länder* finanziariamente forti in misura tale da raggiungere almeno il 95% della capacità tributaria media.

Il sistema perequativo vigente in Germania, richiamato nei suoi aspetti essenziali, non aveva sollevato particolari problemi né suscitato obiezioni insuperabili da parte dei *Länder* più ricchi fino alla riunificazione del Paese. A seguito della unificazione, infatti, sono entrati a far parte della Repubblica federale tedesca i territori già appartenenti alla RDT, la cui capacità fiscale, per le condizioni di notevole ritardo nello sviluppo economico che li caratterizzava e che sono peggiorate immediatamente dopo l'unificazione per il tracollo delle misure di sostegno dell'occupazione e dell'apparato produttivo dimostratosi in larga parte obsoleto, è risultata largamente inferiore a quella dei *Länder* più svantaggiati della RFT. Ciò si è tradotto in un notevole aggravio dell'onere posto a carico dei *Länder* più ricchi per sostenere gli oneri connessi alla perequazione; ne è derivato un dibattito, che in alcuni casi ha assunto toni assai vivaci, circa la necessità di rivedere i meccanismi perequativi, stante la crescente insofferenza di alcuni dei *Länder* più ricchi nei confronti di un sistema che li costringe a sostenere oneri troppo gravosi e che deresponsabilizzerebbe i *Länder* più poveri, i quali non sarebbero indotti a promuovere il proprio autosviluppo, disponendo di risorse «certe». Il dibattito in corso in Germania fornisce elementi utili e induce a ritenere che un sistema di perequazione che si pro-

ponga di assicurare condizioni di vita sostanzialmente equiparate non è facilmente sostenibile in presenza di forti divari economico-sociali. È questo il caso del nostro Paese, dove tuttora si registrano considerevoli differenze, per quanto concerne i più significativi indicatori economico-sociali, tra il Centro-nord ed il Mezzogiorno. Ovviamente ciò non deve intendersi nel senso che si debba rinunciare all'obiettivo di una tendenziale armonizzazione degli *standard* dei servizi erogati, quanto piuttosto che occorre valutare se il perseguimento di una effettiva omogeneità non comporti costi troppo pesanti e non possa scatenare reazioni difficilmente gestibili. Peraltro l'esistenza di situazioni assai differenziate nel territorio, quanto alla capacità tributaria, potrebbe risultare aggravata qualora si adottasse un sistema di federalismo fiscale basato esclusivamente sul rafforzamento dell'autonomia tributaria degli enti territoriali; infatti, gli enti più ricchi avrebbero meno difficoltà ad applicare aliquote ridotte, mentre gli enti con minore capacità tributaria si vedrebbero obbligati ad aumentare la pressione fiscale. Ciò potrebbe determinare effetti distorsivi nell'allocazione delle attività produttive a scapito delle regioni economicamente più arretrate. Inoltre si deve considerare che una massiccia redistribuzione della potestà tributaria a favore degli enti territoriali nei termini indicati in precedenza determinerebbe considerevoli impatti anche sulle procedure e sull'organizzazione dell'amministrazione finanziaria. Infatti, mentre l'amministrazione dello Stato risulterebbe inevitabilmente sovradimensionata, si porrebbe, per gli enti territoriali, la necessità di dotarsi di propri apparati amministrativi, di cui attualmente tali enti sono sostanzialmente privi, con la sola eccezione dei comuni che già gestiscono alcuni tributi. Ciò comporterebbe non poche difficoltà, soprattutto per gli enti territoriali del Mezzogiorno, di cui occorre tener conto ai fini della valutazione degli oneri complessivi delle diverse opzioni da considerare.

In alternativa all'ipotesi sin qui prospettata, l'obiettivo di un rafforzamento della capacità fiscale degli enti territoriali può essere perseguito adottando il modello tedesco per cui il gettito delle maggiori imposte viene ripartito tra governo centrale e governi locali. Tale soluzione, che si esplica nella compartecipazione degli enti territoriali al gettito dei tributi erariali, comporta evidentemente meno problemi, dovendosi stabilire soltanto la quota del gettito che, per ciascuno dei tributi eventualmente interessati, deve essere destinata ai vari enti. Peraltro, per alcuni tributi l'individuazione del gettito attribuibile al territorio dei vari enti non appare agevole. Infatti, se per le imposte sui redditi si può assumere come dato qualificante, ai fini della evidenziazione della connessione tra contribuenti e territorio, il domicilio fiscale, nel caso di persone fisiche, ovvero la sede legale, nel caso di soggetti IRPEG, più complicato appare procedere ad una ripartizione in presenza di soggetti che operino contemporaneamente nel territorio di più enti. Al riguardo, si può segnalare che il problema si è posto recentemente con riferimento all'istituzione dell'IRAP, stabilendosi, all'articolo 4 del decreto legislativo n. 446 del 1997, che, qualora l'attività produttiva sia esercitata nel territorio di più regioni, si considera prodotto nel territorio di ciascuna di esse il valore della produzione proporzionalmente corrispondente all'ammontare delle retribuzioni corrisposte al personale utilizzato, fatti salvi alcuni casi particolari per quanto concerne alcune imprese operanti nei settori creditizio e finanziario.

Si può tuttavia rilevare che l'attribuzione «certa» di parte del gettito agli enti territoriali non consentirebbe di raggiungere l'obiettivo di responsabilizzare questi ultimi nella gestione delle risorse assegnate; in altri termini, non si otterrebbe il risultato di promuovere un rapporto più stretto fra capacità di spesa e responsabilizzazione delle istituzioni, soprattutto ove a tale sistema si accompagnasse, come avviene in Germania,

una forte perequazione. In altri termini, si può prefigurare il rischio di una generalizzazione di comportamenti poco virtuosi.

Fra le due ipotesi alternative, cui si è accennato, si possono collocare alcune soluzioni intermedie, che sostanzialmente si fondano sul tentativo di pervenire ad un punto di equilibrio tra i diversi obiettivi cui si è fatto riferimento, e in particolare tra quello di dotare gli enti territoriali di più consistenti risorse e quello di responsabilizzarli quanto al reperimento e all'impiego delle stesse. La realizzazione dell'obiettivo della responsabilizzazione (*accountability*) dei governi locali induce a ritenere che si debba procedere prioritariamente nel senso di differenziare il più possibile le fonti di entrata che spettano ai diversi livelli di governo: tale strategia consente, infatti, di rendere più evidente al contribuente la controparte istituzionale a cui versare l'imposta e da cui aspettarsi la produzione di un servizio collettivo. Tuttavia, appare anche evidente che in un sistema articolato su più livelli di governo, tale suggerimento può essere realizzato soltanto in parte, in quanto la sua integrale attuazione richiederebbe la definizione di una gamma troppo vasta di tributi. Va inoltre osservato che l'*accountability* può essere garantita non solo con l'applicazione di tributi propri differenziati, ma anche nel contesto delle sovrimposizioni (sovrimeposte o addizionali), purché ai diversi livelli di governo sia data la possibilità di fissare la propria aliquota. L'utilizzazione della medesima forma di imposizione per finanziare diversi livelli di governo presenta poi evidenti vantaggi dal punto di vista della gestione amministrativa dei tributi, con particolare riguardo ai costi di esazione degli stessi e alle procedure di accertamento. Essa potrebbe infatti favorire forme di collaborazione tra diversi livelli, da cui potrebbero derivare avanzamenti nel recupero delle ampie zone di evasione che affliggono il sistema tributario italiano. Va in proposito rilevato che appare assai avvertita, da parte del mondo dell'impresa, l'esigenza di

un coordinamento della politica fiscale generale, affinché il decentramento tributario non comporti un aggravio negli adempimenti dei contribuenti ed una esasperata complessità della struttura del prelievo. D'altra parte, non vanno trascurati alcuni problemi che può provocare il ricorso in misura eccessiva ad addizionali e sovrimposte, in particolare per quanto concerne gli effetti negativi che sono tipici della doppia imposizione in genere, anche alla luce della esigenza di procedere nel senso di una complessiva attenuazione del carico fiscale.

Considerati gli elevati fabbisogni finanziari derivanti dalle ipotesi di federalismo fiscale avanzate per il caso italiano, appare comunque necessario immaginare, accanto ai tributi propri e alle sovrimposizioni, forme di compartecipazione al gettito di tributi erariali.

Da questo punto di vista, può risultare utile ipotizzare una soluzione che tenti di coniugare un ampliamento dell'autonomia tributaria con una parziale compartecipazione al gettito erariale, prevedendo altresì la possibilità di ricorrere ad addizionali e sovrimposte su tributi erariali, purché non si determini per questa via un aumento complessivo della pressione fiscale.

Per quanto concerne i soggetti del federalismo fiscale, va rilevato che nei paesi federali di maggiore dimensione, o comunque - se piccoli - di tradizioni culturali e storiche differenziate, il federalismo fiscale è incentrato sul livello intermedio di governo (Regioni, Stati, Cantoni, *Länder*, comunità ecc.).

In Germania, ad esempio, il modello di federalismo vede la prevalenza dei singoli stati della federazione (*Länder*). Laddove le condizioni storiche hanno posto esigenze di particolare natura, il sistema tedesco conosce l'ente città-stato (Amburgo, Brema e Berlino), il cui ordinamento però è mutuato dagli stessi *Länder*: ragion per cui non sarebbe corretto parlare di un livello di governo speciale, bensì di una struttura statua-

le (*Land*) calata su un territorio di dimensioni ridotte.

Il fatto che il federalismo fiscale sia incentrato sui livelli intermedi di governo non significa che gli enti locali minori non debbano veder riconosciuta la propria autonomia e la propria funzione. In effetti, il sopralluogo in Canada ha potuto evidenziare i problemi di un sistema che non riconosce l'autonomia istituzionale delle municipalità e sottopone tali enti alla piena potestà delle Province. L'assenza di legami tra governo centrale e enti locali risulta particolarmente dannosa con riferimento all'erogazione di quei servizi, di competenza locale, per i quali si avvertono esigenze di uniformità di prestazione su tutto il territorio.

Sulla base dell'esperienza realizzata dalla maggior parte dei paesi federali, si può ritenere che il coinvolgimento dei livelli intermedi nella gestione dei trasferimenti finanziari agli enti locali sembra dare luogo a risultati positivi, in quanto il controllo del livello intermedio appare meno «intrusivo» di quello del governo centrale, anche perché spesso l'autonomia locale è tutelata da norme costituzionali. In effetti, la miglior conoscenza delle realtà sottoposte a coordinamento sembrerebbe consentire ai livelli di governo intermedi interventi più selettivi e capaci di incidere più efficacemente su eventuali scostamenti, dagli *standard* programmati, di una singola amministrazione locale.

Nel corso degli incontri con i rappresentanti dei governi locali è stata più volte ribadita la necessità di prevedere, nell'ambito della disciplina costituzionale delle funzioni del Parlamento, meccanismi di rappresentanza e procedure diretti a conciliare l'esigenza di autonomia con quella di uniformità di intervento pubblico in determinati settori, necessaria per garantire l'unità della nazione.

Per quanto attiene più strettamente alla tematica del federalismo fiscale, va rilevato come soprattutto la scelta di un meccanismo di perequazione orizzontale comporti l'esigenza di individuare una sede nell'am-

bito della quale gli interessi potenzialmente conflittuali delle regioni ricche e di quelle povere trovino una composizione. In altri termini, con un sistema orizzontale di perequazione appare opportuno assicurare alle regioni ricche la possibilità di intervenire quando si tratti di stabilire criteri e entità dei trasferimenti a loro carico. Contemporaneamente alle regioni povere va garantita l'effettività dei trasferimenti.

Nel caso della Germania, questa «stanza di compensazione» o «sistema delle garanzie» è offerta dalla Seconda Camera o Senato delle Regioni (*Bundesrat*) che, sulla base della Legge Fondamentale (art. 107), ha appunto il compito di approvare i trasferimenti effettuati dai *Länder* ricchi a quelli poveri in base al «sistema di compensazione finanziaria tra *Länder*» (*Länderfinanzausgleich*) e di contrattare con cadenza biennale la quota di compartecipazione al gettito IVA che deve essere redistribuita ai *Länder* «poveri».

In effetti, la presenza di una Camera dei *Länder* costituisce, più che un elemento di rafforzamento del ruolo delle regioni, un meccanismo per garantire maggiore uniformità negli ordinamenti delle regioni stesse. Ciò in particolare è dovuto al fatto che il *Bundesrat* più che rappresentare le istanze specifiche di ciascuna regione opera secondo logiche politiche di dimensione nazionale.

Peraltro, la forza della posizione delle regioni nell'assetto costituzionale dello Stato non è necessariamente legata alla presenza di una Camera delle Regioni, come dimostra l'esempio canadese dove il concreto assetto dei rapporti fra il governo federale e le Province è definito, come si è ricordato in precedenza, sulla base di complesse procedure negoziali che in una certa misura esaltano il profilo dell'autonomia provinciale.

ANGIUS, relatore

113  
10  
Roma, 7 luglio 1998

Per opportuna conoscenza degli On.li senatori, si comunica che è disponibile il seguente documento prodotto dal Servizio del Bilancio:

**Nota di lettura n. 27: "A.S. 3158: "Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria".**

Il documento può essere richiesto alla Segreteria del Servizio del bilancio (tel. 3444) o in Archivio.

8.

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**Gruppo Sinistra Democratica-L'Ulivo**

*Ufficio Legislativo*

**LEGGE FINANZIARIA 1998**

(Note e documenti)

**XIII LEGISLATURA**

*n. 3 - dicembre 1997*

## 1. Finanza regionale e locale nella finanziaria 1998

### Meno vincoli, più autonomia

1. Meno vincoli, più autonomia: questi i capisaldi delle norme che regolano la finanza regionale e locale per il 1998 e anni seguenti. Si interrompe infatti la dinamica, che si ripeteva ormai puntualmente ad ogni finanziaria, di riduzione di trasferimenti e blocco del personale.  
Si interviene, con l'articolo 38 del ddl Collegato, con norma programmatica che stabilisce che il sistema delle autonomie regionali e locali garantisce, per il triennio 1998-2000, che il fabbisogno finanziario complessivo per il 1998, al netto della spesa sanitaria, della spesa relativa a nuove funzioni acquisite o delegate, non sia superiore a quello rilevato a consuntivo per il 1997, e sia incrementato per il 1998-2000, in misura pari al tasso programmato di inflazione.
2. Il monitoraggio del fabbisogno è di competenza delle Conferenze (Regioni, Città), che propongono, in caso di andamenti incompatibili con i limiti programmati, le misure da adottare.
3. Per quanto riguarda la spesa sanitaria, esclusa dal fabbisogno programmato, grazie a una valutazione realistica del preconsuntivo 1997, il fondo sanitario 1998 dovrebbe collocarsi intorno ai 106 mila mld.
4. Ancora in materia di sanità, si segnalano le norme introdotte; nel Collegato:
  - l'art. 24 reca disposizioni per la razionalizzazione della spesa sanitaria, con una riduzione di spesa prevista pari a 300 mld;
  - l'art. 25 detta norme in materia di prestazioni dei medici specialisti, la cui applicazione comporta minori spese per 100 mld;
  - l'art. 26 modifica la partecipazione alla spesa per prestazioni di medicina fisica e riabilitativa, con un risparmio di spesa per 250 mld;
  - l'art. 27 contiene la determinazione dell'onere a carico del SSN per il triennio (10.737 mld nel 1998);
  - l'art. 29 aumenta il contributo sui premi di assicurazione ai fini del SSN dal 6,5% all'8,5% e comporta un aumento delle entrate di 450 mld;
  - l'art. 48, comma 49, istituisce il principio di rivalsa del SSN nei confronti delle società di assicurazione per prestazioni ospedaliere, in caso di incidenti d'auto, nella misura del 12% delle tariffe ospedaliere, che si aggiunge al trasferimento forfettario (di cui all'art. 29), con effetti per 400 mld annui.

In legge finanziaria, tab. F, è previsto il finanziamento dei disavanzi delle USL per un importo di oltre 3 mila mld.

5. Alle Regioni a statuto ordinario è attribuita, a partire dal 1° gennaio 1999, la competenza in materia di accertamento, riscossione, recupero, rimborsi e contenzioso relativamente alle tasse automobilistiche non erariali (art. 14, comma 10; Collegato).
6. L'articolo 37 del Collegato detta disposizioni di carattere generale relativamente ai pagamenti a carico del bilancio dello Stato verso gli enti che detengono le disponibilità liquide in tesoreria unica. Si innova rispetto alle norme della finanziaria dello scorso anno, nel senso che i pagamenti suddetti vengono effettuati quando i limiti di giacenza superano una misura tra il 10% e il 20% dell'entità dell'assegnazione di competenza.  
Da notare che, nello stesso articolo, al comma 8, il superamento della tesoreria unica si applica per i piccoli comuni fino a 500 abitanti, già dal 1° luglio 1998.
7. E' stata introdotta una delega al Governo che istituisce un'addizionale comunale IRPEF (art. 38, commi 9-12, Collegato).  
Il meccanismo di operatività, indicato nei criteri direttivi della delega, si fonda sull'indicazione di un'aliquota base, determinata in modo da coprire gli oneri delle funzioni e dei compiti trasferiti ai comuni nel corso dell'anno precedente, ai sensi della legge Bassanini (n. 59/1997).  
La determinazione dell'aliquota base è di fatto una compartecipazione all'IRPEF da parte dei comuni e, infatti, si ha una riduzione dell'aliquota IRPEF in misura pari all'aliquota base.  
Su tale aliquota base, si dà la facoltà ai comuni di introdurre un'addizionale, a partire dal periodo d'imposta successivo a quello dell'adozione dell'aliquota base, fino ad un massimo dello 0,5% nell'arco di un triennio, con un valore massimo dello 0,2% annuo.  
La facoltà di introdurre l'addizionale IRPEF, cancella analoga facoltà di addizionale IRAP, come deciso nella delega fiscale concessa con il Collegato 1997.
8. Con l'articolo 39 del Collegato si fissano norme particolari per comuni e province. In particolare:
  - l'incremento dei trasferimenti erariali 1998, pari a 544,3 mld è ripartito secondo i nuovi criteri stabiliti dal d.lgs. n. 244/97;
  - è spostato al 31 gennaio 1998 il termine per la deliberazione del bilancio, delle tariffe e aliquote d'imposta per i tributi e servizi locali;
  - è concessa la piena impegnabilità dei fondi disponibili per mutui ventennali ai comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti per costruzione o ristrutturazione di acquedotti, fognature e impianti di depurazione (d.l.

318/86) e dei fondi disponibili per mutui ventennali ai comuni montani del centro-nord per realizzare reti di metanizzazione (d.l. 8/1993);

- si riserva ai soli comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti e ai comuni montani le dotazioni del Fondo ordinario per gli investimenti (opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico, di cui all'art. 41 del d.lgs. 504/92);
- si concede agli enti locali la possibilità di estinguere anticipatamente mutui contratti con le banche e di contrarne di nuovi di importo pari al residuo debito, maggiorato dell'indennizzo dovuto per l'estinzione del precedente mutuo.

9. Si segnalano ancora disposizioni varie contenute nel Collegato, relative agli enti locali. Riguardano:

- la facoltà ai comuni di adottare aliquote inferiori al 4‰ per i proprietari di immobili che eseguono interventi di recupero edilizio (art 1, comma 5, Collegato);
- la proroga dei termini, dal 1991 al 1997, per la sanatoria del contezioso fiscale dei comuni con il ministero delle Finanze;
- la proroga dei termini, fino al 31 dicembre 1998, per il rispetto dei requisiti fissati dalla legge, per quanto riguarda i macelli e gli impianti di macellazione e i laboratori per la lavorazione della carne, pubblici e privati.

## 2. Disposizioni in materia di riforma dello stato sociale nella finanziaria 1998

1. Con il maxi-emendamento presentato in Aula dal Governo, nella prima lettura, in Senato, del ddl Collegato, si sono introdotte disposizioni in materia di previdenza, assistenza, solidarietà sociale e sanità.

L'attuale articolo 48, nel testo ora all'esame della Camera (n. 4354) consta di 57 commi: i commi dal 1° al 42° riguardano la materia pensionistica; dal 43° al 48° la riforma dell'assistenza; dal 49° al 50° il riordino della partecipazione alla spesa sanitaria; dal 51° al 53° l'introduzione del "riccometro".

Gli emendamenti al testo primitivo del maxi-emendamento non hanno apportato correzioni significative per cui rimane valida, ai fini di documentazione, la scheda di lettura n. 295 del Servizio Studi del Senato.

Si ricordano inoltre la relazione del sen. Morando alle Commissioni V e VI riunite del 6/11/97 e la scheda sintetica, predisposta dall'Ufficio legislativo del Gruppo, di illustrazione dei singoli commi, distribuiti all'Assemblea del Gruppo del 7/11/97.

### 2. Modifiche alla riforma previdenziale.

Un impatto di 4.200 mld nel 1998, con una proiezione di 8.000 mld nel 2007: questi gli effetti, al netto della riduzione del gettito IRPEF, prodotti dalle disposizioni in materia previdenziale.

Seguendo la relazione tecnica del Governo e la relazione Morando citata può dirsi che:

- l'incidenza sugli effetti di minor spesa viene, nel 1998, per circa i 2/3 dalle modificazioni dei requisiti di accesso al pensionamento anticipato; tale incidenza scende al 57% a fine decennio;
- l'incidenza relativa agli incrementi degli oneri contributivi passa invece dal 29% del totale al 38% nel 2007;
- le altre misure - armonizzazione, deindicizzazione - concorrono con un effetto intorno al 5%.

#### 2.1 *Pensioni di anzianità*

E' la modifica più rilevante alla L. 335/95 (legge Dini) ed attiene alle condizioni di accesso al pensionamento di anzianità.

- #### 2.1.1
- Per quanto riguarda i lavoratori dipendenti privati la L. 335/95 ha fissato nel 2008 la fine del periodo di transizione per le pensioni di anzianità; in quest'anno si accede alla pensione di anzianità con 57 anni di età e con 35 anni di anzianità contributiva, oppure con 40 anni di anzianità contributiva.

Il periodo di transizione viene, con la modifica proposta dal Governo, anticipata al 2002 per quanto riguarda le condizioni di età anagrafica e anzianità contributiva.

Non muta la condizione di accesso con il solo requisito dell'anzianità contributiva. [vedi riquadro n. 1].

2.1.2 Per quanto riguarda i lavoratori dipendenti pubblici, la modifica è ancora più radicale.

Infatti, con la L. 335/95, i dipendenti pubblici hanno la possibilità di andare in pensione anticipata, oltre che con le condizioni previste per i dipendenti privati, anche :

a) avendo un'età anagrafica di 53 anni nel 1998 e, con aumenti biennali della stessa, di 57 anni nel 2008, insieme ai requisiti contributivi validi prima della riforma, con riduzione del trattamento pensionistico, proporzionale agli anni mancanti per raggiungere i 35 anni di anzianità contributiva;

b) prescindendo dall'età anagrafica ed avendo un'anzianità contributiva che può essere al minimo di 30 anni, con riduzione del trattamento pensionistico proporzionale agli anni mancanti al 37° anno di anzianità contributiva.

Con la modifica proposta, i dipendenti pubblici possono andare in pensione solo secondo quanto previsto dalla tabella A-bis del riquadro n. 2. Ovvero:

- in base al raggiungimento dei requisiti di età anagrafica e anzianità contributiva (nel 2001 sono richiesti 55 anni anziché 54, nel 2003, 56 anni anziché 55), anticipando l'entrata a regime al 2004 per i 57 anni di età;
- in base al solo requisito di anzianità contributiva.

2.1.3 Per quanto riguarda i lavoratori autonomi, il regime vigente prevede:

- 57 anni di età + 35 anni di anzianità contributiva
- 40 anni di anzianità contributiva.

La modifica che viene introdotta riguarda solo l'innalzamento dell'età anagrafica a 58 anni.

2.1.4 Sono esclusi dal rispetto dei nuovi requisiti di accesso al pensionamento anticipato e continuato quindi ad applicarsi per essi le norme della L. 335/95:

- a) i lavoratori dipendenti, pubblici e privati, qualificati come operai dai contratti collettivi, e i lavoratori ad essi equivalenti, come individuati con decreto;
- b) i lavoratori precoci, iscritti a forme pensionistiche obbligatorie per non meno di un anno in età compresa tra i 14 ed i 19 anni;
- c) i lavoratori in mobilità, in cassa integrazione o in prosecuzione volontaria che possano conseguire al termine della fruizione della mobilità o della Cassa integrazione o al 31/12/98 per la prosecuzione volontaria, i requisiti per il pensionamento di anzianità.

2.2 *Contributi dei lavoratori autonomi*

Le aliquote contributive a carico dei lavoratori artigiani e commercianti sono elevate dello 0,8% a partire dal 1° gennaio 1998.

E' previsto inoltre un ulteriore aumento, dal 1° gennaio 1999, dello 0,2% annuo fino a raggiungere il 19% (nel 2018 per i commercianti, nel 2019 per gli artigiani).

L'attuale aliquota è, oggi, del 15,3% per i commercianti e del 15% per gli artigiani.

### 2.3 *Cumulo reddito-pensioni*

Viene abrogato il divieto totale di cumulo per i trattamenti d'anzianità dei lavoratori dipendenti e si attenua l'effetto per quelli degli autonomi.

Si reintroduce dunque la disciplina precedente alla L. 662/96, con il comma 14 del testo dell'attuale Collegato che recita: "I trattamenti pensionistici di anzianità eccedenti l'ammontare del trattamento corrispondente al trattamento minimo del Fondo lavoratori dipendenti non sono cumulabili con i redditi da lavoro autonomo nella misura del 50% fino alla concorrenza dei redditi stessi."

Ovviamente, la quota di pensione che eccede il reddito è interamente cumulabile, per cui un trattamento pensionistico di 5 milioni di lire, con un reddito autonomo di 4 milioni subisce una decurtazione di 1 milione 650 mila lire.

### 2.4 Per quanto riguarda l'insieme delle misure di razionalizzazione, di armonizzazione delle gestioni, di deindicizzazione, si rimanda alle note prima citate.

## 3. Fondo per le politiche sociali

Con il comma 43 si istituisce, presso la Presidenza del Consiglio, il Fondo per le politiche sociali.

Vengono fissate le finalità del Fondo - promozione di interventi per garantire infanzia, anziani, handicappati, tossicodipendenti, immigrati, poveri - che si avvarrà delle risorse provenienti dalle varie leggi di intervento sociale.

### 3.1 *Reddito minimo di inserimento*

A decorrere dal 1998 è introdotto, in via sperimentale, l'istituto del reddito minimo di inserimento "a favore dei soggetti privi di reddito singoli o con uno o più figli a carico ed impossibilitati a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli."

Con delega vengono fissati i criteri per la gestione di tale istituto.

## 4. Partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria

Con il comma 50 si dà al Governo una delega per il riordino della partecipazione alla spesa sanitaria e la revisione delle esenzioni.

## 5. Riccometro

Ancora una delega al Governo, al comma 51, per la definizione, a partire dal 1° luglio 1998, di criteri di valutazione per la concessione di prestazioni sociali agevolate da parte delle amministrazioni pubbliche.

E' il cosiddetto "riccometro" e si prevede che, per chi richiede prestazioni sociali, si determini la sua situazione reddituale e patrimoniale; ci sia l'obbligo per lo stesso di fornire le informazioni necessarie e per le amministrazioni che concedono le prestazioni di effettuare i controlli.

RIQUADRO N° 1

| Tabella B, L. 335/1995 |                 |           | Tabella A-bis   |           |
|------------------------|-----------------|-----------|-----------------|-----------|
|                        | colonna 1       | colonna 2 |                 |           |
| Anno                   | Età e anzianità | Anzianità | Età e anzianità | Anzianità |
| 1996                   | 52 e 35         | 36        |                 |           |
| 1997                   | 52 e 35         | 36        |                 |           |
| 1998                   | 53 e 35         | 36        | 54 e 35         | 36        |
| 1999                   | 53 e 35         | 37        | 55 e 35         | 37        |
| 2000                   | 54 e 35         | 37        | 55 e 35         | 37        |
| 2001                   | 54 e 35         | 37        | 56 e 35         | 37        |
| 2002                   | 55 e 35         | 37        | 57 e 35         | 37        |
| 2003                   | 55 e 35         | 37        | 57 e 35         | 37        |
| 2004                   | 56 e 35         | 38        | 57 e 35         | 38        |
| 2005                   | 56 e 35         | 38        | 57 e 35         | 38        |
| 2006                   | 57 e 35         | 39        | 57 e 35         | 39        |
| 2007                   | 57 e 35         | 39        | 57 e 35         | 39        |
| 2008                   | 57 e 35         | 40        | 57 e 35         | 40        |

RIQUADRO N° 2

| Tabella B, L. 335/1995 |                 |           | Tabella A-ter   |           |
|------------------------|-----------------|-----------|-----------------|-----------|
|                        | colonna 1       | colonna 2 |                 |           |
| Anno                   | Età e anzianità | Anzianità | Età e anzianità | Anzianità |
| 1996                   | 52 e 35         | 36        |                 |           |
| 1997                   | 52 e 35         | 36        |                 |           |
| 1998                   | 53 e 35         | 36        | 53 e 35         | 36        |
| 1999                   | 53 e 35         | 37        | 53 e 35         | 37        |
| 2000                   | 54 e 35         | 37        | 54 e 35         | 37        |
| 2001                   | 54 e 35         | 37        | 55 e 35         | 37        |
| 2002                   | 55 e 35         | 37        | 55 e 35         | 37        |
| 2003                   | 55 e 35         | 37        | 56 e 35         | 37        |
| 2004                   | 56 e 35         | 38        | 57 e 35         | 38        |
| 2005                   | 56 e 35         | 38        | 57 e 35         | 38        |
| 2006                   | 57 e 35         | 39        | 57 e 35         | 39        |
| 2007                   | 57 e 35         | 39        | 57 e 35         | 39        |
| 2008                   | 57 e 35         | 40        | 57 e 35         | 40        |

**Riproduciamo di seguito la nota n. 2  
precedentemente distribuita, con i  
riferimenti degli articoli e dei commi  
al testo del Collegato Camera  
(n. 4354)**

**Nota sui contenuti principali della legge finanziaria 1998  
e sulle modifiche ad essa apportate dal Senato**

1. La manovra delineata con i documenti di bilancio per il 1998 - bilancio, legge finanziaria e ddl collegati - realizza gli obiettivi indicati nel DPEF e nelle risoluzioni approvate dalle Camere a partire dal rapporto disavanzo pubblico/PIL che si colloca, nel 1998, al 2,8%.

[Per avere un quadro compiuto vedere anche intervento Ciampi in Senato del 1° ottobre 1997].

E' stata confermata l'entità della manovra - 25.000 miliardi, di cui 15.000 di minori spese e 10.000 di maggiori entrate. Le modifiche, più rilevanti, introdotte al Senato, non hanno alterato i saldi di bilancio: senza quindi compromettere il processo di risanamento della finanza pubblica, si sono ampliati gli spazi di manovra per dare maggior impulso alle componenti della ripresa economica e dello sviluppo.

E' proprio questi aspetti che vengono richiamati nella presente nota, sottolineandone sopra tutto gli effetti che si attendono per i settori e le categorie economiche.

2. **Revisione aliquote IVA**

Nell'ambito del processo di armonizzazione fiscale europeo, con il d.l. tributario si attua il riordino delle aliquote IVA, ridotte a 3: 4%, 10%, 20%, per un gettito aggiuntivo, nel 1998, di 5.500 mld.

[Per un'informazione dettagliata, vedi nota n. 1 - settembre 1997 - distribuita dall'Ufficio Legislativo del Gruppo]

3. **Agevolazioni per l'edilizia**

E' concessa una detrazione del 41% sull'imposta lorda dell'IRPEF, fino a un tetto di 150 milioni di lire, delle spese sostenute per interventi di ristrutturazione delle abitazioni. La detrazione è recuperata nello spazio di 5 anni (fino a 10 anni nel caso di redditi bassi). L'agevolazione è concessa per le spese sostenute nel 1998 e 1999 (Collegato, art. 1).

Viene estesa la possibilità di detrazione, dell'imposta lorda IRPEF, di interessi passivi per mutui accesi per la costruzione (e quindi non solo per l'acquisto) della prima casa; ciò in misura pari al 19%, fino ad un ammontare di 5 milioni (Collegato, art. 2).

4. **Incentivi per le PMI e territoriali**

E' concessa, alle PMI che operano nelle aree depresse e in particolare nelle aree interessate ai patti territoriali, nelle aree urbane con forti tassi di disoccupazione e con popolazione superiore a 120.000 abitanti, nei comuni che partecipano alle aree di sviluppo industriale, nei comuni montani e nelle isole minori, un credito

d'imposta di 10 milioni per il primo nuovo dipendente assunto e 8 milioni per ciascuno dei successivi, per un importo massimo di 60 milioni annui in ciascuno dei tre anni successivi alla prima assunzione (Collegato, art. 3).

Viene altresì concesso un credito d'imposta graduato fino ad un massimo del 30% delle spese per investimenti realizzati nelle zone interessate a contratti d'area stipulati nei territori di cui agli obiettivi 1 e 2 (Collegato, art. 5).

5. **Agevolazioni per i portatori di handicap**

Sono estese agli accompagnatori dei portatori di handicap le agevolazioni per l'acquisto delle auto con caratteristiche specifiche necessarie per la locomozione - detrazione IRPEF, esenzione dalla tassa di passaggio di proprietà, di possesso e dall'IVA (Collegato, art. 6).

6. **Incentivi per il commercio**

Il Senato ha introdotto, nel Collegato, l'attuale art. 8 in materia di incentivi fiscali per il commercio, con il quale si concede un credito d'imposta per le piccole e medie imprese commerciali e per le imprese turistiche che acquistano beni strumentali ai fini della ristrutturazione di negozi e alberghi. Il credito d'imposta è pari al 20% del costo sostenuto, al netto dell'IVA, per un ammontare comunque non superiore a 100 milioni. E' stanziata una somma di 500 miliardi.

All'articolo 11, co. 2 del Collegato si concede una agevolazione per manutenzione e ristrutturazione degli immobili per usi commerciali e turistici in termini di accelerazione del periodo di ammortamento (tre anni).

Per dare una risposta positiva alle questioni poste dall'aumento dell'IVA per i prodotti del tessile-abbigliamento e calzature si sono introdotte norme di favore per gli esercenti attività di commercio al minuto di prodotti tessili, abbigliamento e calzature. Tali norme consentono, in pratica, con il sistema di diminuire l'importo dell'IVA da versare, di ridurre drasticamente l'impatto negativo dell'aumento dell'IVA sui prodotti in oggetto (Collegato, art. 11, co. 5 e seg.).

Il costo da portare in deduzione per le autovetture utilizzate dagli agenti e rappresentanti di commercio è portato da 35 a 50 milioni (Collegato, art. 14, co. 1).

7. **Aiuti alle zone terremotate di Umbria e Marche e alle zone ad elevato rischio sismico**

Oltre ai 570 mld già assegnati per l'emergenza nelle zone terremotate di Umbria e Marche, nel Collegato (art. 9) sono previste agevolazioni per la ricostruzione degli edifici distrutti, sotto forma di contributi pari all'ammontare dell'IVA; in pratica non si paga l'IVA e tale agevolazione si cumula con le altre previste, a partire dalla detrazione del 41% sull'imposta lorda IRPEF.

Con legge finanziaria sono stati inoltre adeguati le dotazioni finanziarie per la contrazione di mutui 15-20 annali per un importo di 1300 mld, con oneri a carico dello Stato. Nel complesso si assicureranno alle zone colpite dal terremoto risorse pari a 4.000 mld, comprese quelle di provenienza UE.

Sempre all'articolo 9 del Collegato si è stabilito che ai soggetti che riparano e ricostruiscono edifici in zone ad elevato rischio sismico, è concessa una agevolazione che di fatto riduce l'IVA sulle spese di ricostruzione al 10%.

#### 8. Interventi in favore dell'agricoltura

Sono prorogate al 31 dicembre 1999 le agevolazioni tributarie per la formazione della proprietà contadina (Collegato, art. 3, co. 14).

E' stata ridotta l'aliquota IVA dal 20% al 10% per quanto riguarda i fiori recisi (Collegato, art. 11, co. 1).

E' estesa agli acquisti delle macchine agricole un contributo, fino al 10% del prezzo, da parte dello Stato, secondo i criteri già adottati per la rottamazione delle auto (Collegato, art. 14, co. 31).

E' concessa una delega al Governo per una ridefinizione degli interventi pubblici in agricoltura, specificando in particolare che il contenimento dei costi dovrà realizzarsi contenendo gli oneri fiscali, contributivi e previdenziali e, intervenendo sui costi energetici, di trasporto e del denaro (Collegato, art. 44, co. 12).

In legge finanziaria si è stabilito di incrementare di 150 mld il finanziamento di tab. C, relativo alla L. 185/92 (Fondo di solidarietà-calamità) e di stanziare 10 mld nel 1999 e 25 mld nel 2000, in tab. A, per interventi per l'imprenditoria giovanile in agricoltura.

#### 9. Misure in favore dell'artigianato

Le Commissioni Bilancio e Finanze del Senato hanno soppresso la norma che addossava ai datori di lavoro - artigiani - gran parte dell'onere dei contributi sociali per gli apprendisti.

Inoltre, in finanziaria, il Fondo per l'Artigianocassa è stato incrementato di 25 mld per il 1998 (tab. D).

#### 10. Addizionale IRPEF

Al comma 9 e segg. dell'articolo 38 del Collegato vi è la delega al Governo per l'istituzione di un'addizionale IRPEF fino ad un massimo dello 0,5% nell'arco di un triennio, con un valore massimo dello 0,2% annuo.

Tale addizionale verrà applicata al posto dell'addizionale IRAP, indicata nelle deleghe fiscali con il Collegato 1997.

#### 11. Interventi per la scuola

Si segnala che l'Aula ha abrogato la norma, introdotta in sede di esame delle Commissioni bilancio e finanze, che obbligava i docenti che svolgono un'attività professionale ad optare per il tempo parziale.

Nella tabella del Ministero della Pubblica Istruzione sono state incrementati alcuni capitoli, relativi alla scuola materna (+ 60 mld), alla scuola elementare parificata (+ 40 mld) e alla scuola media non statale (+ 10 mld).

Si rammenta che il bilancio del Ministero della Pubblica Istruzione si cifra in oltre 60 mila mld, e incide sul bilancio complessivo per l'8,9%.

127

Sempre all'articolo 9 del Collegato si è stabilito che ai soggetti che riparano e ricostruiscono edifici in zone ad elevato rischio sismico, è concessa una agevolazione che di fatto riduce l'IVA sulle spese di ricostruzione al 10%.

8. **Interventi in favore dell'agricoltura**

Sono prorogate al 31 dicembre 1999 le agevolazioni tributarie per la formazione della proprietà contadina (Collegato, art. 3, co. 14).

E' stata ridotta l'aliquota IVA dal 20% al 10% per quanto riguarda i fiori recisi (Collegato, art. 11, co. 1).

E' estesa agli acquisti delle macchine agricole un contributo, fino al 10% del prezzo, da parte dello Stato, secondo i criteri già adottati per la rottamazione delle auto (Collegato, art. 14, co. 31).

E' concessa una delega al Governo per una ridefinizione degli interventi pubblici in agricoltura, specificando in particolare che il contenimento dei costi dovrà realizzarsi contenendo gli oneri fiscali, contributivi e previdenziali e, intervenendo sui costi energetici, di trasporto e del denaro (Collegato, art. 44, co. 12).

In legge finanziaria si è stabilito di incrementare di 150 mld il finanziamento di tab. C, relativo alla L. 185/92 (Fondo di solidarietà-calamità) e di stanziare 10 mld nel 1999 e 25 mld nel 2000, in tab. A, per interventi per l'imprenditoria giovanile in agricoltura.

9. **Misure in favore dell'artigianato**

Le Commissioni Bilancio e Finanze del Senato hanno soppresso la norma che addossava ai datori di lavoro - artigiani - gran parte dell'onere dei contributi sociali per gli apprendisti.

Inoltre, in finanziaria, il Fondo per l'Artigianocassa è stato incrementato di 25 mld per il 1998 (tab. D).

10. **Addizionale IRPEF**

Al comma 9 e segg. dell'articolo 38 del Collegato vi è la delega al Governo per l'istituzione di un'addizionale IRPEF fino ad un massimo dello 0,5% nell'arco di un triennio, con un valore massimo dello 0,2% annuo.

Tale addizionale verrà applicata al posto dell'addizionale IRAP, indicata nelle deleghe fiscali con il Collegato 1997.

11. **Interventi per la scuola**

Si segnala che l'Aula ha abrogato la norma, introdotta in sede di esame delle Commissioni bilancio e finanze, che obbligava i docenti che svolgono un'attività professionale ad optare per il tempo parziale.

Nella tabella del Ministero della Pubblica Istruzione sono state incrementati alcuni capitoli, relativi alla scuola materna (+ 60 mld), alla scuola elementare parificata (+ 40 mld) e alla scuola media non statale (+ 10 mld).

Si rammenta che il bilancio del Ministero della Pubblica Istruzione si cifra in oltre 60 mila mld, e incide sul bilancio complessivo per l'8,9%.

Si segnala inoltre che in legge finanziaria, sono stanziare, in tab. A, risorse aggiuntive per le politiche della formazione e dell'istruzione pari a 600 mld.