comprese le opere idrauliche a seguito di calamità, con 1.248 mld. L'indicatore finanziario rapporto percentuale impegni totali su massa impegnabile si mostra elevato per le due F.O., con l'86,8% per la prima e l'82,8% per la seconda. Il rapporto percentuale pagamenti su massa spendibile si presenta, rispettivamente, pari al 36,6% e al 31%.

I dati relativi alla Cofog 2 *Difesa* sono stati disaggregati in diverse F.O. di quarto livello. La più rilevante è denominata *Previsione rischi e interventi e prevenzione di calamità*, con 1.615 mld in termini di previsioni di competenza. Gli impegni effettivi sono stati pari al 57,7% della massa impegnabile; mentre i pagamenti presentano un indicatore pari al 47%.

Analizzando la Cofog 10 *Protezione sociale*, la maggiore concentrazione dello stanziamento si rinviene nella F.O. *Interventi per la ricostruzione e indennizzi per calamità*, con 729 mld (-42,7% rispetto allo scorso anno). L'indicatore impegni effettivi totali su massa impegnabile non si presenta elevato, con il 52,2%; i pagamenti su massa spendibile risultano al di sotto della media, con il 41,6%.

5. Risorse finanziarie 2000 per categorie di opere pubbliche.

Le tabelle che seguono espongono la spesa a carico del bilancio dello Stato destinate alla realizzazione di opere pubbliche. Attraverso una selezione dei capitoli di bilancio sono state individuate, attraverso un'apposita elaborazione dei dati di consuntivo, 14 categorie di opere.

Sono stati presi in esame, per ciascun settore, gli stanziamenti di bilancio gestiti direttamente dalle amministrazioni centrali nonché quelli trasferiti (a titolo di contributi, pagamento di mutui e interessi) a favore di enti locali, enti vari e Commissari di Governo. Nel raffronto con il 1999, va tenuto presente che alcuni capitoli non sono più previsti nel bilancio 2000 e che, di contro, ne sono stati inseriti di nuovi. Sono stati espunti alcuni capitoli la cui denominazione era solo di "spese per manutenzione".

Con riferimento ai singoli settori di spesa, si precisa che:

- per l'*edilizia demaniale* sono comprese le opere per edifici pubblici, nonché l'*edilizia penitenziaria* e le caserme;
- nell'*edilizia abitativa* sono compresi anche gli interessi sui mutui;
- nelle *Opere ferroviarie* sono compresi anche gli interventi per le metropolitane, trasporti speciali, intermodali e funivie. E' stato compreso il capitolo 7350 del Ministero del tesoro relativo all'apporto dello Stato all'aumento del capitale delle Ferrovie dello Stato per la realizzazione di un programma di investimenti per l'ammodernamento delle strutture ferroviarie;
- alle *opere marittime* e portuali sono state sommate quelle fluviali;
- l'aggregato *calamità naturali* e protezione civile comprende opere di prevenzione e di ricostruzione, nonché gli interventi per danni bellici e cioè tutte le opere destinate a far fronte a calamità naturali, indipendentemente dalla categoria;
- le *opere varie* sono relative al turismo, allo sport, all'*edilizia di culto*, e ad altre tipologie di trasporto;
- sono state riclassificate le *opere irrigue* e sono state inserite le *opere igienico sanitarie e idriche*: le prime direttamente riferibili ad usi agricoli, le seconde per acquedotti, fognature e altre opere idriche;
- i fondi destinati agli enti locali ed enti vari (in cui sono compresi, IACP, Commissari di Governo, Autorità di bacino, ecc.) sono selezionati individuando i capitoli la cui denominazione reca chiaramente un trasferimento dal bilancio dello Stato. Le risorse finanziarie destinate all'Anas sono state riferite al comparto Amministrazioni centrali.

Lo stanziamento complessivo a carico del bilancio dello Stato per opere pubbliche, nel 2000, è pari a 45.303,5 mld, contro i 37.762 mld del 1999, con un incremento del 19,9% rispetto allo scorso esercizio. Il dato conferma la tendenza rispetto allo scorso anno - in cui si era

registrato un aumento seppur maggiore degli stanziamenti di 28,3 punti percentuali rispetto all'esercizio finanziario 1998 (37.762 mld nel 1999, contro 29.429 mld nel 1998).

Rilevante è anche l'aumento della massa spendibile, che passa da 75.562 mld del 1999 a 91.109 mld del 2000, con un incremento del 20,5%.

L'analisi degli indicatori finanziari rivela, nel 2000 rispetto al 1999, un peggioramento, anche se non particolarmente consistente, sia in termini di risorse impegnate su stanziamenti di competenza (-1,4 punti percentuali), che di pagamenti totali su massa spendibile (-0,6%).

L'analisi degli andamenti della spesa gestiti direttamente dalle Amministrazioni centrali mostra, nel 2000 rispetto al 1999, una flessione di 0,3 punti percentuali in termini di impegni su competenza e dello 0,8% punti percentuali in termini di pagamenti su massa spendibile.

Per le risorse trasferite, si è registrata una flessione del 17,4% in termini di impegni su competenza; sul versante dei pagamenti su massa spendibile, si è, invece, riscontrato un incremento dell'1,48%.

**Risorse finanziarie 2000, in milioni di lire, per categorie di opere pubbliche
Amministrazioni centrali**

categorie di opere	res. Tot. Stanz. "F" all'1/1	stanz.def.comp	massa impegn.	imp.eff. Su comp.	% imp. Su prev.def.comp	residui iniziali	massa spendibile	pagato totale	residui totali	% pag. tot su massa spendibile
Edilizia demaniale	727.488	1.517.340	2.244.828	753.945	49,69	3.387.181	4.904.521	905.817	3.618.907	18,47
Edilizia abitativa	0	2.491.438	2.491.438	2.430.609	97,56	1.826.877	4.318.315	2.928.974	1.367.188	67,83
Edilizia scolastica	0	1.163.122	1.163.122	1.103.174	94,85	816.278	1.979.400	1.059.974	917.751	53,55
Edilizia ospedaliera	0	3.885.891	3.885.891	3.605.467	92,78	2.579.974	6.465.865	1.155.874	5.029.559	17,88
Opere irrigue	124.071	405.464	529.535	102.453	25,27	1.389.708	1.795.172	331.681	1.382.288	18,48
Opere igienico san. e idriche	70.823	730.091	800.914	690.359	94,56	832.316	1.562.407	755.192	755.481	48,34
Opere ferroviarie	1.127.111	8.903.601	10.030.712	7.182.795	80,67	1.893.358	10.796.959	6.966.818	2.620.358	64,53
Opere marittime e port.	195.686	1.083.213	1.278.899	855.237	78,95	1.568.200	2.651.412	630.058	1.773.600	23,76
Opere aeroportuali	566	133.389	133.954	133.389	100,00	818.229	951.617	159.045	737.862	16,71
Patrimonio storico-art.	66.060	643.953	710.012	598.152	92,89	774.725	1.418.677	509.524	882.315	35,92
Salvaguardia ambientale	35.082	899.399	934.481	842.286	93,65	624.952	1.524.350	769.865	707.744	50,50
Viabilità	847.463	10.220.774	11.068.237	9.947.878	97,33	15.175.448	25.396.222	5.707.995	19.660.283	22,48
Calamità nat. e prot. Civ.	621.586	4.096.033	4.717.619	3.439.766	83,98	4.424.795	8.520.828	3.483.251	4.808.384	40,88
Opere varie	1.609.540	5.455.541	7.065.081	4.309.538	78,99	6.142.592	11.598.134	6.700.074	4.227.915	57,77
totale amm. Centrali	5.425.476	41.629.249	47.054.723	35.995.048	86,47	42.254.633	83.883.879	32.064.142	48.489.635	38,22

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Risorse finanziarie 2000, in milioni di lire, per categorie di opere pubbliche - Enti locali

categorie di opere	res. Tot. Stanz. "F" all'1/1	Stanz def.comp	massa impegn.	imp.eff. Su comp.	% imp. Su prev.def.comp	residui iniziali	massa spendibile	pagato totale	residui totali	% pag. tot su massa spendibile
Edilizia demaniale	0	190.000	190.000	190.000	100,00	40000	230.000	230.000	0	100,00
Edilizia abitativa	0	0	0	0		167.962	167.962	0	167.962	0,00
Edilizia ospedaliera	356.511	1.083.532	1.440.043	15.000	1,38	356.511	1.440.043	12.750	1.427.293	0,89
Opere igienico san. e idriche	0	3.146	3.146	3.146	100,00	0	3.146	901	2.245	28,64
Opere ferroviarie	0	20.000	20.000	20.000	100,00	0	20.000	20.000	0	100,00
Salvaguardia ambientale	129.610	393.000	522.610	177.408	45,14	129.610	522.610	279.610	230.408	53,50
Viabilità	0	24.500	24.500	24.212	98,82	11.013	35.513	24.212	11.013	68,18
Calamità nat. e prot. Civ.	0	546.365	546.365	541.030	99,02	1.045.859	1.592.224	309.531	1.282.652	19,44
Opere varie	622.000	1.413.784	2.035.784	1.394.254	98,62	1.800.650	3.214.434	1.996.883	1.208.022	62,12
totale Enti locali	1.108.121	3.674.327	4.782.448	2.365.050	64,37	3.551.605	7.225.932	2.873.887	4.329.595	39,77
totale generale	6.533.597	45.303.576	51.837.171	38.360.098	84,67	45.806.238	91.109.811	34.938.029	52.819.230	38,35

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

5.1 In particolare: l'attività di finanziamento della Cassa depositi e prestiti in materia di investimenti.

Con riferimento agli investimenti, la tabella che segue espone la situazione dell'attività propria⁴ della Cassa depositi e prestiti: nel 2000 sono stati concessi mutui per complessivi 14.521 mld di lire (di cui 1.078 mld per passività) e anticipazioni, a valere sul Fondo rotativo per la progettualità (in base all'art. 1 legge n. 549/95) per circa 470 mld.

Rispetto al 1999, l'attività è risultata in crescita del 16,7% rispetto al 1999 (del 10,1% per gli enti locali); il fenomeno è dovuto all'aumento dei mutui ordinari (+31,4%).

Nel 2000, rispetto al 1999, si è registrato un aumento, pari al 15,7% (9,5% per gli enti locali), dei mutui strettamente concessi per finanziare investimenti. Tale incremento ha interessato in prevalenza il nord (21,9%).

Il 28,3 del totale dei mutui concessi per investimenti (13.443 mld) ha riguardato opere di viabilità e trasporti; il 15,4% del predetto importo è stato destinato per finanziare opere di edilizia scolastica e universitaria.

Il 43% dei mutui concessi alle Regioni ha interessato il settore delle opere di ripristino a seguito di calamità naturali (1.062 mld, rispetto ai 649 del 1999).

(in miliardi di lire)

Interventi	Totale mutui concessi 2000	Var. % 00/99	Totale mutui erogati 2000	Erogazioni % sul totale	Var. % Er. 00/99
Edilizia pubblica e sociale	1.496,1	18,7	1.313,9	18,3	24,9
Edilizia scolastica e universitaria	2.080,3	-10,4	1.252,1	17,4	8,3
Impianti sportivi, ricreativi e ricettivi	387,9	11,2	352,8	4,9	0,6
Edilizia sanitaria	249,2	204,8	6,0	0	252,6
Opere ripristino per calamità naturali	1.113,6	7,8	480,9	6,7	67,5
Opere viabilità e trasporti	3.812,3	38,5	1.662,6	23,2	-11,3
Opere idriche	274,4	-23,6	218,6	3,0	7,8
Opere igieniche	782,3	-32,6	600,2	8,3	-2,67
Opere nel settore energetico	235,5	3,0	213,5	2,9	-6,66
Opere pubbliche varie	1.629,3	125,7	594,5	8,3	-2,68
Mutui per scopi vari	1.382,1	2,6	466,8	6,5	58,7
Totale investimenti	13.443,0	15,7	7.162,4		
Passività	1.078,3	30,2			
Totale % sul totale	14.521,3	16,7			7,8

6. La riorganizzazione delle amministrazioni centrali dello Stato.

6.1 Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Com'è noto, il d.lgs. n. 300 del 1999 ha ridefinito l'organizzazione delle amministrazioni centrali dello Stato per pervenire alla razionalizzazione, alla soppressione e alla fusione di ministeri nonché all'istituzione di agenzie e al riordino dell'amministrazione periferica dello

⁴ Per attività propria, si intende l'attività che la Cassa depositi e prestiti svolge utilizzando i fondi di cui dispone ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 284/1999 (il fondo di dotazione; il risparmio postale ed altri prodotti finanziari; i depositi; i fondi provenienti da prestiti; i fondi provenienti dal servizio dei conti correnti postali, nel limite di 1/3 del saldo del conto corrente che la Cassa intrattiene con il Tesoro dello Stato, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 344/1965). Nell'ambito dell'attività propria, va compresa anche l'attività svolta dalla Cassa utilizzando i fondi dei conti correnti postali per la parte eccedente il terzo previsto dall'art. 3 della legge n. 344/1965. All'interno dell'attività propria si distingue anche tra mutui ordinari, che costituiscono l'ordinaria attività di investimento della Cassa come regolata dal d.m. Tesoro 7 gennaio 1998 a favore degli enti ammessi al credito della Cassa (i mutui ordinari sono per la maggior parte finanziamenti in cui l'ente mutuatario sopporta il relativo onere di ammortamento; in questa categoria non rientrano i mutui con oneri di ammortamento a carico dello Stato), e mutui concessi in base a leggi speciali, che specificano le finalità, la tipologia del mutuo, le modalità di ammortamento, e gli enti beneficiari (si tratta, in prevalenza, di mutui accordati in base a leggi di settore, le quali prevedono che l'ammortamento sia a totale o parziale carico dello Stato).

Stato.

In particolare, il citato decreto legislativo - in attuazione della delega disposta con l'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modifiche - ha previsto l'istituzione del "Ministero dell'ambiente e del territorio", costituito dall'unione del Ministero dell'ambiente con alcune componenti del Ministero dei lavori pubblici e dei servizi tecnici nazionali (il D.P.C.M. 10/4/2001 ha operato il trasferimento degli uffici del Ministero dei lavori pubblici).

L'esame delle funzioni e dei compiti evidenzia la scelta operata dal legislatore delegato che, nonostante la possibilità di concentrare in un unico dicastero tutte le attribuzioni riconducibili alla gestione del territorio, ha invece optato per la loro ripartizione tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, affidando al primo quelle più strettamente legate al profilo della tutela del territorio ed al secondo quelle più propriamente connesse al profilo degli interventi sullo stesso, in quanto relative ad infrastrutture e trasporti.

Le funzioni del nuovo dicastero dell'ambiente indicate dall'art. 35 sono distribuite dal successivo articolo 36 in "quattro aree funzionali", in relazione alle quali devono essere istituiti i dipartimenti in cui si articolerà il nuovo Ministero (cfr. d.P.C.M. 27 marzo 2001, pubblicato sulla G.U. n. 114 suppl. ord. del 18 maggio 2001).

La prima area funzionale concerne le funzioni di indirizzo e regolazione, in quanto relativa alla "promozione di politiche di sviluppo sostenibile nazionali e internazionali; sorveglianza, monitoraggio e controllo nonché individuazione di valori limite, *standard*, obiettivi di qualità e sicurezza e norme tecniche".

Alla seconda area funzionale fanno capo i compiti concernenti la prevenzione ed il risanamento delle risorse naturali dagli inquinamenti, comprendendo essa la "valutazione d'impatto ambientale; prevenzione e protezione dall'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico e dai rischi industriali; gestione dei rifiuti; interventi di bonifica; interventi di protezione e risanamento nelle aree ad elevato rischio ambientale; riduzione dei fattori di rischio".

La terza area riguarda gli aspetti inerenti al territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali, in quanto riferita "all'assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali; individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette; tutela della biodiversità, della fauna e della flora; difesa del suolo; polizia ambientale; polizia forestale ambientale; sorveglianza dei parchi nazionali e delle riserve naturali dello Stato; controlli sulle importazioni e sul commercio delle specie esotiche protette; sorveglianza sulla tutela della flora e della fauna protette da accordi e convenzioni internazionali".

Nella quarta area rientra, inoltre, tutto il settore della tutela delle acque, concernendo essa la "gestione e tutela delle risorse idriche; prevenzione e protezione dall'inquinamento idrico; difesa del mare e dell'ambiente costiero".

L'art. 38 del decreto citato istituisce, infine, l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, rinviando agli artt. 8 e 9 dello stesso per quanto riguarda l'ordinamento, il personale e la dotazione finanziaria (dell'Agenzia).

Secondo la previsione dell'art. 38 comma 2 "l'Agenzia svolge i compiti e le attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo, ivi comprese l'individuazione e delimitazione dei bacini idrografici nazionali e interregionali". In particolare, ai sensi dell'art. 39, essa esercita le funzioni concernenti la protezione dell'ambiente, come definite dall'art. 1 del decreto-legge n. 496 del 1993, convertito dalla legge n. 61 del 1994, nonché le altre assegnate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e svolge anche le funzioni relative al riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo e delle acque di cui agli artt. 1 e 4 della legge n. 183 del 1989 ed ogni altro compito e funzione di rilievo nazionale di cui all'art. 88 del d.lgs. n. 112 del 1998.

In tale quadro, all'Agenzia, sono trasferite le attribuzioni dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (Anpa) e quelle dei Servizi tecnici nazionali istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ad eccezione di quelle del servizio sismico nazionale.

L'ANPA ed i predetti servizi sono soppressi dal decreto n. 300.

L'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, in realtà, era stata già istituita dal decreto-legge n. 496 del 1993, convertito con la legge n. 61 del 1994, insieme alle agenzie regionali per l'ambiente (Arpa) ed a seguito della sottrazione alle Usl della competenza relativa ai controlli ambientali. Per effetto di detta normativa, tali controlli erano stati affidati alle agenzie regionali, mentre all'agenzia nazionale erano stati attribuiti compiti di indirizzo e coordinamento tecnico nei confronti dei suddetti organismi regionali.

Il d.lgs. n. 300 prevede ora, da un lato, che nell'ambito dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici è costituito un organismo che assicuri il coinvolgimento delle Regioni previsto dall'art. 110 del d.lgs. n. 112 del 1998, al fine di garantire il sistema nazionale dei controlli in materia ambientale, e, dall'altro lato, che i rapporti tra l'agenzia e le agenzie regionali restano disciplinati dall'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 496 del 1993, convertito dalla legge n. 61 del 1994.

6.2 Il Ministero delle infrastrutture e trasporti.

Con d.P.R. 26 marzo 2001, n. 177 (in G.U. suppl. ord. n. 114 del 18 maggio 2000), è stato emanato il regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Al Ministero sono attribuite, con le inerenti risorse, le funzioni e i compiti dei Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione nonché del Dipartimento delle aree urbane istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, eccettuate quelle attribuite dallo stesso decreto, ad altri ministeri o agenzie e fatte salve quelle conferite alle Regioni e agli Enti locali.

Il nuovo assetto del Ministero prevede quattro dipartimenti, a loro volta articolati in direzioni generali, ciascuno dei quali cura i rapporti con gli organismi internazionali e il coordinamento con l'Unione europea, in materia di navigazione, trasporto marittimo e aereo.

Si tratta del Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo e del territorio (che svolge funzioni relative all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali), Dipartimento per le opere pubbliche e per l'edilizia (con compiti relativi ai lavori pubblici, alle strade nazionali ed autostrade, all'edilizia residenziale), Dipartimento per la navigazione e il trasporto marittimo e aereo (con compiti relativi al demanio, ai porti, agli aeroporti ed al sistema idroviario padano-veneto, sicurezza della navigazione marittima e dell'aviazione civile), Dipartimento per i trasporti terrestri. Ai dipartimenti si aggiungono due servizi trasversali: il Servizio per gli affari generali e per politiche del personale e il Servizio per i sistemi informativi e statistici. Per il raccordo delle strutture dipartimentali è prevista l'istituzione della conferenza permanente dei capi dei dipartimenti, con compiti di coordinamento e formulazione di proposte al Ministro in ordine all'emanazione di indirizzi e direttive di raccordo operativo e di esercizio coordinato delle funzioni dei dipartimenti.

Il provvedimento menziona anche l'Agenzia delle infrastrutture per la protezione dell'ambiente e per servizi tecnici, prevista dall'art. 44 del d.lgs n. 300/1999, quale struttura sottoposta al potere di indirizzo e vigilanza del Ministero.

Lo schema del regolamento si compone di due capi: il primo concerne le attribuzioni dei dipartimenti e altri organismi; il secondo riguarda l'articolazione delle suddette strutture e gli ambiti di esercizio delle competenze del Ministero.

6.3 La ricomposizione delle risultanze di consuntivo secondo le disposizioni dei regolamenti di attuazione della Riforma dell'organizzazione di Governo (d.lgs. n. 300/1999).

L'analisi dei dati di consuntivo che segue si fonda su una "simulazione" degli esiti del consuntivo 2000, elaborati sulla base della classificazione funzionale, fino al dettaglio del

quarto livello funzionale, calibrata sulla riorganizzazione dei Ministeri dei trasporti e della navigazione, lavori pubblici e ambiente, così come configurata dai menzionati regolamenti di attuazione del d.lgs. n. 300/1999 (d.P.R. n. 117 e n. 178/2001).

Al riguardo, si osserva che la ricomposizione dei dati finanziari ha incontrato, in alcuni casi, una sovrapposizione di soggetti sulla stessa funzione. Per esempio, l'attuale Direzione generale della difesa del suolo, che farà parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, presenta competenze analoghe a quelle che sarà chiamato a svolgere il nuovo Ministero delle infrastrutture e trasporti; l'Ufficio di Roma capitale, che viene collocato nell'ambito del Ministero delle infrastrutture e trasporti, presenta anche competenze che interessano la tutela e la conservazione dei beni architettonici e monumentali. Ne discende che la predetta "simulazione", pur se comporta l'inevitabile rischio di possibili approssimazioni, può consentire di mettere a fuoco profili di criticità da risolvere in occasione della messa a punto dell'ormai imminente disegno di legge di bilancio per il 2002.

6.3.1 Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a complessivi 6.590 mld. Gli impegni in conto competenza sono pari all'81,9%. Anche gli impegni totali su massa impegnabile (pari a 6.590 mld) raggiungono percentuali elevate (81,2%).

La riduzione dell'accumulo dei residui di stanziamento in corso d'anno si presenta contenuta (-1,1).

I pagamenti totali su massa spendibile (14.323 mld) sono stati pari al 35,9%.

A fronte di una liquidità (autorizzazioni di cassa su massa spendibile) del 52,3%, la capacità di pagamento (pagamenti totali su autorizzazioni di cassa) risulta pari al 68,6%.

I residui totali finali presentano un incremento, pari all'12,2%.

Analizzando la ricomposizione della spesa secondo l'analisi funzionale, risulta che il 70,6% degli stanziamenti definitivi di competenza è allocato nell'ambito della Cofog **Tutela dell'ambiente** (4.659 mld), di cui l'86,7% impegnati.

Di tale stanziamento, 2.249,2 mld (pari al 48,2% della Cofog **Tutela dell'ambiente**) sono destinati alla funzione obiettivo di quarto livello *Attività delle Autorità di bacino a seguito di calamità* e 1.060 mld (pari al 22,7% del predetto stanziamento) riguardano la **Tutela dell'ambiente nelle aree a rischio idrogeologico**.

Sempre nell'ambito della Cofog **Tutela dell'ambiente**, per entità degli stanziamenti, vanno segnalate le seguenti altre funzioni obiettivo di quarto livello: *Tutela dei beni ambientali e paesaggistici* (476,2 mld); *Tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine* (335,8 mld); *Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue civili* (273,9 mld); *Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue agricole ed industriali* (283,4 mld); *Interventi finanziari per la riduzione dell'inquinamento* (218 mld).

Oltre all'analizzata Cofog **Tutela dell'ambiente**, la Cofog **Affari economici** assorbe 618,9 mld, di cui consistente è la finalizzazione per la F.O. di quarto livello *Interventi di bonifica ed opere nelle aree depresse* (230 mld).

Di rilievo anche le risorse destinate alla Cofog **Difesa** (pari a complessivi 324 mld), di cui 276 mld sono destinati alla F.O. *Interventi di emergenza e soccorso per calamità* e alla Cofog **Ordine pubblico e sicurezza** (pari a complessivi 237 mld), che sono concentrate nella F.O. *Attività di controllo del territorio*.

6.3.2 Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a complessivi 57.071 mld. Gli impegni in conto competenza sono pari all'90,1%. Anche gli impegni totali su massa impegnabile (pari a 64.714,7 mld), raggiungono percentuali elevate (86%).

Significativa, sul piano della capacità gestionale, è la riduzione dell'accumulo dei residui di stanziamento (-23%, in termini assoluti, -1.761 mld).

I pagamenti totali su massa spendibile (108.728,2 mld) sono stati pari al 43,4%.

A fronte di una liquidità (autorizzazioni di cassa su massa spendibile) del 60,1%, la capacità di pagamento (pagamenti totali su autorizzazioni di cassa) risulta pari al 72,3%.

I residui totali finali presentano un leggero incremento, pari al 6,5%.

Analizzando la ricomposizione della spesa secondo l'analisi funzionale, risulta che il 74,8% degli stanziamenti definitivi di competenza è allocato nell'ambito della Cofog **Affari economici** (42.709 mld), di cui l'91,2% impegnati.

Di tale stanziamento, 20.181,8 mld (pari al 47,2% della Cofog **Affari economici**) sono destinati alla funzione obiettivo di quarto livello *Interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A.*, di cui il 96,6% impegnati.

Sempre nell'ambito della Cofog **Affari economici**, vanno segnalate, per consistenza finanziaria, le seguenti F.O. di quarto livello: *Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali nazionali* (4.478,5 mld); *Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali regionali e di interesse di enti locali* (4.464,4 mld); *Interventi finanziari per il miglioramento del trasporto in gestione diretta e in concessione* (2.515,6 mld); *Interventi finanziari per il trasporto pubblico locale* (1.347,1 mld); *Vigilanza e sostegno alle imprese armatoriali e navalmeccaniche* (1.243,6 mld); *Sovvenzioni e contributi per le metropolitane ed il trasporto rapido di massa* (1.208 mld).

Consistenti sono anche le risorse finanziarie destinate alla Cofog **Insedimenti urbani ed assetto del territorio** (10.120,5 mld), che assorbe il 17,7% dello stanziamento complessivo del nuovo Ministero. Le quote parte più consistenti sono destinate alle seguenti funzioni obiettivo di quarto livello: *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche nelle aree depresse* (2.034,9 mld); *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche* (1.895,3 mld); *Edilizia residenziale* (1.765,4 mld); *Interventi e contributi finanziari per la costruzione di abitazioni a seguito di calamità* (1.425,7 mld); *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche a seguito di calamità* (1.180,2 mld).

7. Il decentramento amministrativo.

7.1 Il d.lgs. n. 112/1998: i trasferimenti relativi all'area territorio, trasporti e ambiente.

Come è noto, numerosi atti normativi hanno regolato la materia del decentramento delle funzioni in attuazione delle leggi quadro sul riordino e la riforma della pubblica amministrazione (legge 15 marzo 1997, n. 59 e legge 15 maggio 1997, n. 127).

La tabelle che seguono sintetizzano lo stato di attuazione del decentramento delle funzioni.

Area Territorio ambiente e infrastrutture (d. lgs. 112/1998) - Dati in lire					
Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse una tantum	Personale
Viabilità	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	2.581.400.000.000	1.194.000.000.000	3.920
Edil. Resid. Pubbl.	Regioni	Conf. St-Reg 16/03/2000		7.000.000.000.000	91
Opere pubbliche	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	256.600.000.000	545.400.000.000	1.002
Ambiente	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	815.000.000.000		
Demanio idrico	Regioni	DPCM 12/10/2000	500.000.000		104
		DPCM 13/11/2000			
Catasto	Comuni	DPCM 19/12/2000	80.000.000.000		4.000
		Conf. Unif. 06/12/2000			
Trasporti	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	12.600.000.000	57.450.000.000	745
		DPCM 13/11/2000			
Protezione civile	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/09/2000	53.300.000.000		60
		DPCM 19/12/2000			
Totale			3.799.400.000.000	8.796.850.000.000	9.922
Risorse complessive			12.596.250.000.000		

Nota: Gli importi in corsivo sono comprensivi delle spese relative al personale trasferito

Settore	trasferimenti diretti			trasferimenti indiretti		Totale in milioni		
	regioni (a)	province (b)	comuni (c)	province (d)	comuni (e)	regioni = a - d - e	province = b + d	comuni = c + e
<i>energia</i>	914	2.075	-	240	36	638	2.315	36
<i>ambiente</i>	664.386	-	-	94.856	2.002	567.528	94.856	2.002
<i>demanio idrico</i>	457	-	-	66	-	391	66	-
<i>opere pubbliche</i>	<i>edilizia statale (oo.pp. Veneto)</i>	2.236	-	-	-	-	-	-
	<i>sp. di funzionamento</i>	85	-	-	1.315	-	93.308	47.385
	<i>opere marittime</i>	10.866	-	-	1.286	-	-	-
	<i>sp. di funzionamento</i>	12	-	-	84	-	-	-
	<i>difesa suolo</i>	127.494	-	-	23.700	-	-	-
	<i>sp. di funzionamento</i>	3.556	-	-	699	-	2.857	699
<i>trasporti</i>	8.576	875	-	637	1.930	6.009	1.512	1.930
<i>viabilità</i>	<i>manutenzione ordinaria</i>	437.900	-	-	407.767	-	30.133	407.767
	<i>sp. in conto cap. ann.</i>	1.443.319	-	-	368.747	-	1.074.572	368.747
	<i>spese di personale Dirigenti</i>	5.780	-	-	510	-	5.270	510
	<i>sp. di funzionamento</i>	71.431	-	-	64.125	-	7.306	64.125
Totale	3.074.238	2.950	-	1.235.994	3.968	1.834.276	1.238.944	3.968

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento della Funzione pubblica UIPA

Area Trasporto pubblico locale (d.lgs. n. 422/97) – Dati in lire					
Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse <i>una tantum</i>	Personale
Trasp. Pu. Locale art. 8 d.lgs 422/97	Regioni e ee.ll.	DPCM 16/11/2000	1.396.000.000.000		24
Trasp. Pu. Locale art. 9 d.lgs 422/97	Regioni e ee.ll.	DPCM 16/11/2000	2.287.000.000.000		6
Totale			3.683.000.000.000	-	30

Nota: Gli importi in corsivo sono comprensivi delle spese relative al personale trasferito

7.2 In particolare: il decentramento in materia ambientale.

Con specifico riferimento al profilo del decentramento amministrativo, va evidenziato come rilevanti conseguenze gestionali siano derivate anche dall'accordo per il completamento del federalismo - ex d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 - raggiunto in sede di concertazione e concluso per il settore ambientale con l'emanazione del D.P.C.M. 12 ottobre 2000.

Come è noto con il titolo III (artt. 68-85) del d.lgs. n. 112 del 1998, si è operato un consistente trasferimento alle Regioni ed agli Enti locali di funzioni amministrative in tema di protezione della natura e dell'ambiente, di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e di gestione dei rifiuti.

In sostanza, con la normativa sul federalismo amministrativo sono residue al Ministero due tipologie di competenze: le attività di programmazione, coordinamento, impulso, promozione e vigilanza, che peraltro non implicano di norma una diretta attività di individuazione di interventi, e l'attività connessa a situazioni di emergenza, sia contingenti sia strutturali.

In altri termini, le attuali competenze del Ministero dell'ambiente rappresentano, in effetti, la "testa" e la "coda" della complessiva attività di programmazione e attuazione della politica ambientale che, tuttavia, per una sana gestione richiedono adeguate risorse finanziarie. Il processo attuativo, avviatosi nella seconda metà del 1999, si è realizzato con l'istituzione di un Commissario straordinario di Governo per il completamento del federalismo amministrativo che ha operato con la partecipazione delle Amministrazioni statali e regionali interessate.

Lo scopo era quello di completare l'attuazione del decentramento amministrativo entro la metà dell'anno 2000, consentendo l'emanazione di appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che, per settori di materie e competenze, secondo lo schema definito dal d.lgs. n. 112/1998, individuassero le funzioni e le risorse finanziarie, strumentali ed umane da trasferire alle Amministrazioni centrali ed alle Regioni.

In materia ambientale, a causa di una serie di motivi (finanziamento annuale della attività del Ministero, trasferimento alle Regioni di competenze di fatto già concretamente esercitate dalle stesse, eccesso di assegnazioni finanziarie per il 2000 rispetto agli altri esercizi precedenti e successivi), il criterio di determinazione del *quantum* di risorse finanziarie da "conferire" alle Regioni ha prodotto, nella concreta applicazione al Ministero dell'ambiente, un risultato del tutto anomalo, in quanto il coefficiente di rivalutazione - rispetto al triennio assunto come base storica - è risultato superiore al 148%, mentre per la media delle altre amministrazioni esso si è attestato intorno al 20-35%.

L'accordo raggiunto ha previsto infatti una quota annuale di 815 mld da destinare alle Regioni, oltre a 36 mld annui a carico del Ministero per la concorrenza nell'esercizio delle funzioni trasferite, importo tutto versato su un fondo globale assegnato alle Regioni e poi

ripartito tra le stesse sulla base di criteri e parametri determinati in sede di concertazione.

Peraltro, non esistendo vincoli nell'utilizzo della quota attribuita a ciascuna regione né alcun controllo da parte del Ministero del tesoro, potrebbe accadere che le quote di risorse finanziarie assegnate alle regioni, in conseguenza del trasferimento delle competenze in materia ambientale, siano in effetti utilizzate per interventi in altri settori.

Peraltro, la gestione della spesa in materia ambientale presenta alcuni tratti caratteristici rispetto a quella delle altre amministrazioni dello Stato.

Infatti - a parte l'esperienza dei piani triennali - non esiste una normativa di spesa, basata su leggi permanenti, cosicché tutti i fondi si riferiscono a norme speciali, di durata circoscritta o a rifinanziamenti concessi dalla legge finanziaria per l'anno di riferimento. Inoltre, il 90% circa delle dotazioni finanziarie del Ministero sono impiegate per trasferimenti a soggetti esterni ai quali è affidato il compito di realizzare concretamente gli interventi. Infine, le procedure per l'impegno dei fondi stanziati sono generalmente assai complesse, mentre quelle per l'erogazione operano di norma per stadi di avanzamento degli interventi e, pertanto, i pagamenti vengono in genere effettuati con ampi sfasamenti temporali rispetto alla correlata precedente fase dell'impegno.

Ingenti risorse finanziarie per investimenti, assegnate al Ministero dalla legge finanziaria 2000, sono state di fatto congelate in attesa che fosse individuato l'ammontare di fondi da trasferire alle regioni, mentre, a causa dei meccanismi di programmazione della spesa per investimenti profondamente innovati, è aumentata la complessità tecnico-operativa della gestione della spesa stessa.

Tutti questi elementi non solo concorrono a determinare un'elevata discontinuità nelle serie storiche della spesa dell'Amministrazione e negli stessi indicatori contabili (dovrebbero invece rappresentare sinteticamente le capacità di realizzazione dei programmi di spesa), ma la condizione imposta da cicli irregolari di finanziamento si riflette inevitabilmente anche sulle risultanze contabili, caratterizzate infatti da vaste oscillazioni negli importi e nei coefficienti relativi ai diversi principali momenti contabili.

Nella descritta situazione organizzativa, deve pure evidenziarsi come la nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'ambiente per l'anno finanziario 2000 non ottemperi alle disposizioni fissate dalla legge n. 94/1997 circa le indicazioni programmatiche dirette ad individuare gli obiettivi concreti da perseguire nel corso dell'esercizio con riferimento alle risorse presumibilmente disponibili. Né il rinvio al raffronto tra le risorse disponibili nell'esercizio precedente e le previsioni del 2000 può dare contezza delle effettive esigenze derivanti dalla prosecuzione dei programmi e delle attività avviate o da perseguire.

7.3 Segue: la devoluzione dei poteri al sistema regionale-locale in materia di difesa del suolo.

La lenta rifondazione dello Stato, connotata da un complesso passaggio di poteri al sistema regionale-locale, è durato più di trenta anni. Ne è derivato l'affollamento sul territorio di una molteplicità di soggetti pubblici esponenziali degli interessi delle collettività rappresentate su ambiti territoriali diversi (regionale, comunale, locale). Peraltro, dopo l'ultimo processo di regionalizzazione (legge n. 59/1997 e d.lgs. n. 112/1998), le materie delle acque, della difesa del suolo e della tutela dagli inquinamenti in genere vengono mantenute nell'orbita dell'amministrazione centrale, specie in termini di indirizzo. In tale contesto l'Autorità di bacino - nazionale, a composizione mista Stato-Regioni - che è l'Amministrazione d'apice specializzata preposta alla tutela del suolo e delle acque, è chiamata ad operare sulla base del principio che riconosce agli enti locali territoriali di area vasta la legittimazione a decidere degli assetti proprietari dei beni, delle risorse e delle loro utilizzazioni. A parte il fatto che a più di dieci anni dalla legge n. 183/1989 la pianificazione di bacino è ancora agli inizi, ne discende un problematico funzionamento di tale assetto organizzatorio, secondo il quale il processo di

conoscenza e di decisione spetta all'Autorità, sulla base delle determinazioni delle sue strutture tecniche, mentre l'attuazione delle scelte è di competenza degli enti territoriali.

In materia di difesa del suolo, peraltro, come evidenziato in una recente indagine della Sezione del controllo (adunanza del 19 giugno 2001), continuano ad osservarsi fenomeni di gestione del dissesto idrogeologico, in deroga alla normativa vigente (legge n. 183/1989 e successive integrazioni e modificazioni), attraverso lo strumento dell'ordinanza ministeriale di cui all'art. 5 della legge n. 225/92, che dovrebbe, invece, essere riservato a circostanze eccezionali definite nello spazio e nel tempo.

8. La normativa in materia di lavori pubblici.

Dopo l'emanazione della legge 18 novembre 1998, n. 415 (c.d. Merloni-ter), e del d.P.R. n. 554/1999, recante il regolamento generale di esecuzione della medesima legge-quadro sui lavori pubblici, l'Amministrazione dei lavori pubblici ha completato la definizione del nuovo quadro normativo. E' stato emanato il regolamento sul nuovo sistema di qualificazione delle imprese (previsto dall'art. 8 della legge n. 109/94 e successive modificazioni e integrazioni), che ha sostituito l'Albo nazionale costruttori (d.P.R. n. 34/2000); è stato approvato il nuovo Capitolato generale d'appalto (d.m. n. 145/2000) ed è stato emanato il decreto ministeriale riguardante gli schemi-tipo del programma triennale e dell'elenco annuale dei lavori da eseguire (d.m. 21 giugno 2000). L'emanazione e pubblicazione di quest'ultimo provvedimento entro il 30 giugno 2000, ai sensi dell'art. 14 della legge, costituiva *conditio sine qua non* perché le nuove norme sulla programmazione obbligatoria e vincolante entrassero a regime dal gennaio 2001. E' stato emanato anche il regolamento recante le norme di procedura del giudizio arbitrale (d.m. 2 dicembre 2000, n. 398).

Si tratta di una riforma particolarmente rilevante: la nuova disciplina, che regola il procedimento di programmazione, progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche fino al collaudo, prende il posto delle vecchie norme che risalgono alla fine dell'800. Di rilievo la previsione che il regolamento sia applicato anche dalle Regioni, fino a quando esse non si doteranno di una propria normativa, al fine di evitare "vuoti" legislativi in una materia così rilevante.

L'impatto della disciplina tende a porre un rimedio alla lunghezza dei tempi amministrativi e cioè alle preoccupanti incertezze applicative della previgente normativa e alle difficoltà burocratiche delle strutture amministrative, che, finora, secondo le analisi svolte dall'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici (cfr. la prima relazione presentata il 31 maggio 2000 al Parlamento da quest'ultima Autorità), hanno assorbito il 50% dei tempi realizzativi delle opere. E' inoltre risultato che negli ultimi cinque anni solo il 2,6% dei lavori è stato portato a termine, mentre il 36% non è stato mai assegnato.

Rilevante è stata l'opera interpretativa, ispirata ad un intento di unità e di ragionevolezza, svolta da parte del Ministero (esigenza per la quale, peraltro, è stato riorganizzato, in attuazione dell'art. 33 del d.P.R. n. 34/2000, nell'ambito della Direzione generale degli affari generali e del personale, l'Ispettorato generale per i contratti) e dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici per evitare gli inevitabili problemi applicativi del rinnovato quadro normativo.

In tale contesto di evoluzione normativa, che investe la stessa tenuta del nuovo assetto ordinamentale, la questione più complessa - specie a seguito della recente legge di revisione della Costituzione (in G.U. 12 marzo 2001, n. 59) che ha modificato, tra gli altri, l'art. 117 Cost. e la cui definitiva approvazione, ai sensi dell'art. 138 Cost., è ancora in itinere - riguarda comunque l'applicazione del federalismo nella materia dei lavori pubblici, in quanto occorrerà conciliare la crescente autonomia normativa delle Regioni e la tendenza della normazione

statale ad estendere alle Regioni, siano esse a statuto ordinario o speciale, la portata delle disposizioni precettive oltre a quelle a carattere meramente programmatico⁵.

9. Il programma di sviluppo del Mezzogiorno.

9.1 La nuova programmazione degli investimenti e gli strumenti per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Nel corso degli anni 1999 e 2000, è stato definito il quadro di azione pubblica per la nuova programmazione e la riqualificazione degli investimenti nel Mezzogiorno.

In primo luogo, va menzionata l'approvazione, da parte della Commissione U.E., del nuovo QCS 2000-2006 per le Regioni italiane dell'obiettivo 1 (decisione C (2000) 2050 del 1° agosto 2000). Inoltre, con la decisione della Commissione Europea n. C (2000) 2327 del 27 luglio 2000, sono state approvate le mappe per gli aiuti e gli interventi nelle Regioni del Centro-Nord a cui si applica l'obiettivo 2 dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006.

Sul versante degli strumenti di intervento, sono state approvate nuove intese istituzionali di programma e i relativi strumenti operativi - gli accordi di programma quadro (APQ) - e sono proseguite le operazioni di completamento delle opere incompiute e quelle connesse alla realizzazione di studi di fattibilità.

Per lo sviluppo locale permane la strategia della programmazione negoziata e quella dell'incentivazione attraverso la leva fiscale.

9.2 Gli stanziamenti per il triennio 2001-2003.

In attuazione di quanto programmato con il D.P.E.F. 2001-2004, la legge finanziaria n. 388/2000 ha previsto stanziamenti a favore delle aree depresse pari a 19.430 mld, ripartiti per grandi aggregati di spesa con delibera del Cipe n. 138 del 21 dicembre 2000.

A favore delle attività produttive (incentivi e strumenti di programmazione negoziata) sono stati destinati circa 14.700 mld dei 19.430 complessivi⁶. Di essi, 7.500 mld sono stati destinati al credito di imposta, 3.500 a favore delle agevolazioni alle attività produttive *ex lege* n. 488/1992 e circa 3.700 alla programmazione negoziata. Agli interventi infrastrutturali sono stati destinati circa 3.850 mld, dei quali 3.580 da utilizzare nell'ambito delle Intese istituzionali di programma fra lo Stato e le Regioni, ripartiti per circa l'85% nel Mezzogiorno e il 15% nel Centro-Nord. Un importo di circa 860 mld è stato infine destinato a iniziative nel campo della ricerca, della formazione e del lavoro per finanziare progetti di ricerca e di internazionalizzazione delle imprese e di formazione dei giovani.

9.3 Le intese istituzionali di programma.

Le intese istituzionali di programma tra lo Stato e le Regioni (legge n. 662/1996, art. 2, comma 203) costituiscono il quadro all'interno del quale vengono programmate le disponibilità specificatamente destinate alle aree depresse, le risorse ordinarie e quelle derivanti da strumenti già definiti (QCS, POR e programmazione negoziata), anche per realizzare l'obiettivo, definito nel D.P.E.F. 2000-2003, di destinare al Mezzogiorno circa il 30% delle risorse ordinarie nel prossimo settennio.

⁵ In materia, va ricordato che la Regione Emilia Romagna, la Provincia autonoma di Trento e la Provincia autonoma di Bolzano hanno promosso ricorsi per conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale (i tre ricorsi sono stati depositati nella cancelleria della Corte costituzionale il 6 luglio 2000, in G.U. 1° serie speciale, n. 37 del 6 settembre 2000). La predetta Regione e le due Province autonome hanno chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta allo Stato disciplinare, con regolamento ed in modo direttamente vincolante, i lavori pubblici di interesse regionale e provinciale di competenza delle ricorrenti e, conseguentemente, di annullare il d.P.R. n. 554/99, nella parte in cui esso intende disciplinare lavori pubblici di interesse regionale, e segnatamente l'art. 1, c. 2 e 5, per violazione dei principi e norme costituzionali.

⁶ L'importo è stato, successivamente, rimodulato con la delibera Cipe del 4 aprile 2001; ne risulta che 6.900 mld sono destinati al credito di imposta; 3.500 alle agevolazioni *ex lege* n. 488/92; 4.317,2 alla programmazione negoziata.

Le fonti di finanziamento degli APQ sono, per il 78%, provenienti da stanziamenti derivanti da leggi ordinarie (Piani Anas, autostrade e F.S.), il 2% da deliberazioni Cipe, il 5% dalle Regioni, il 2% da altri enti, il 6% dall'Unione Europea e il 7% da privati.

Nel corso del 1999 e del 2000, sono state stipulate 16 intese e, in attuazione di esse, 53 Accordi di programma quadro (23 nel 1999 e 30 nel 2000), di cui 21 nel Mezzogiorno.

L'ammontare complessivo delle risorse finalizzate all'attuazione degli interventi inseriti nei APQ ammonta a circa 65.000 mld (40.000 per gli accordi del 1999, di cui 24.500 per interventi di ricostruzione post terremoto in Umbria e Marche e 25.000 per gli accordi 2000). Di tali risorse, circa 11.500 mld sono destinati nel Mezzogiorno, pari al 17,7% del totale. Se si escludono gli interventi di ricostruzione per il terremoto in Umbria e Marche, la percentuale sale al 28,5%. Dei 65.000 mld complessivi, 49.000 mld sono costituiti da risorse ordinarie, di cui circa 1.270 mld sono stati impegnati sulle risorse specifiche per le aree depresse.

Una parte delle risorse assegnate alle intese istituzionali è stata destinata nel 2000, come nel 1999, ad opere di completamento nel Mezzogiorno. Si tratta di 673 mld (539 nell'anno precedente) da utilizzare per le opere commissariate ai sensi della legge n. 135/97 (18 interventi di cui 17 nel Mezzogiorno) e per i nuovi completamenti selezionati con graduatoria e meccanismo premiale, costituiti da 231 interventi nel Mezzogiorno e 71 nel Centro-Nord. Quanto agli interventi localizzati nel Mezzogiorno, a novembre 2000, più della metà delle opere (124 su 231, per un ammontare di investimento pari a 1.600 mld, su un totale di 2.557 mld) risultavano avviate, con verbale di aggiudicazione dei lavori relativo all'opera finanziata o a una sua parte. I migliori risultati si sono avuti in Calabria, con 40 opere su 49 e in Campania con 36 opere su 51. La tabella inserita nel paragrafo che segue illustra, nel dettaglio, lo stato dei completamenti.

L'investimento medio per singolo intervento, al netto del settore ricostruzione post terremoto, è di circa 23 mld.

Per il 2001-2002, dopo le risorse assegnate (3.500 mld) con la delibera Cipe n. 70/1998, in parte destinate alle opere di completamento, e quelle (3.500 mld) di cui alla delibera Cipe n. 44/1999, con la delibera Cipe n. 14/2000, sono stati ripartiti stanziamenti per 4.500 mld da destinare a settori prioritari di investimento (ciclo acqua, riassetto idrogeologico, mobilità), per l'attuazione di interventi pluriennali da realizzare sul territorio regionale.

9.4 Stato di attuazione dei completamenti.

Per accelerare la realizzazione di opere pubbliche incompiute e avviare, contestualmente, la progettazione di nuovi interventi, il Cipe (con delibera 9 luglio 1998, n. 70) ha destinato 3.500 mld per intese di programma per: (a) investimenti in completamenti di opere pubbliche, selezionate secondo una graduatoria basata su parametri quantitativi di funzionalità e di fruibilità (in aggiunta ad un gruppo di 18 interventi già individuati ex art. 13 della legge n. 135/1997); (b) studi di fattibilità, per il 3% dello stanziamento, selezionati attraverso un'apposita graduatoria.

Le risorse sono state ripartite per 3.000 mld di lire alle regioni del Mezzogiorno, per 150 alle Regioni Umbria e Marche, interessate dagli eventi sismici, per 350 mld per le restanti Regioni del Centro-Nord.

Complessivamente, 3.350 mld sono stati destinati a 18 opere commissariate, individuate dalla legge n. 135/1997 (340 mld circa) e a nuovi completamenti (2.915 mld); circa 95 mld a studi di fattibilità.

Lo schema di ripartizione delle risorse prevedeva l'assegnazione, *ex ante* del 70% dei fondi su base regionale a interventi selezionati sulla base di una graduatoria di merito appositamente definita e l'assegnazione del rimanente 30% secondo la posizione di ogni Regione in quella stessa graduatoria, per premiare la qualità degli interventi ammessi al finanziamento (quota premiale).

Per quanto riguarda i tempi di realizzazione degli interventi rispetto alle scadenze fissate per la ripresa dei lavori (15 gennaio 2000 per le opere commissariate del Mezzogiorno e 13 aprile 2000 per quelle del Centro-Nord), le date di effettivo inizio risultano generalmente anteriori. Alla data delle verifiche, 10 interventi risultavano in corso e 3 sospesi. In ordine alla data di ultimazione dei lavori, i tempi contrattuali conducono, come limite massimo, ai primi mesi del 2003, se non interverranno eventi ostativi al momento non prevedibili.

Sulla base della documentazione pervenuta all'Unità di verifica degli interventi pubblici del Ministero, fino al mese di novembre 2000, risulta effettivamente avviata circa la metà delle opere, pari al 59% dei finanziamenti.

Nel Mezzogiorno, a novembre 2000, risultano essere state avviate 124 opere su 231, pari al 62% dei finanziamenti; nel Centro-Nord, sono state avviate 23 opere su 71, pari al 35% dei finanziamenti.

(Valori finanziari in milioni di lire)

Regioni	Numero	Avviati finanziamento	Costo attualizzato opere da completare	Numero	Finanziamento Cipe
Abruzzo	6	31.639	284.889	21	139.998
Molise	2	1.350	5.345	11	39.310
Campania	36	558.523	3.312.237	51	756.279
Puglia	16	102.801	670.843	54	340.098
Basilicata	1	25.000	-	8	92.000
Calabria	40	140.170	916.957	49	217.377
Sicilia	18	629.948	4.301.082	28	834.197
Sardegna	5	109.540	279.390	9	158.042
Mezzogiorno	124 <i>(53,7%)</i>	1.598.971 <i>(62,0%)</i>	9.770.743	231 <i>(100,0%)</i>	2.577.301 <i>(100,0%)</i>
Piemonte	3	14.100	27.800	8	65.281
Valle d'Aosta	1	4.100	62.866	1	4.100
Lombardia	1	2.000	91.688	4	17.700
Liguria	2	32.374	815.278	3	41.624
P.A. Bolzano	0	0	-	1	3.550
P.A. Trento	1	1.324	5.100	2	2.224
Veneto	4	26.294	123.901	8	46.894
Friuli V.Giulia	1	4.758	129.000	5	32.029
E.Romagna	0	0	-	3	10.900
Toscana	8	21.304	81.48.856	14	49.540
Lazio	2	11.000	48.856	22	63.728
Centro-nord	23 <i>(32,4%)</i>	117.254 <i>(34,7%)</i>	1.385.958	71 <i>(100,0%)</i>	337.570 <i>(100,0%)</i>
Italia	147 <i>(48,7%)</i>	1.716.225 <i>(58,9%)</i>	11.156.701	302 <i>(100,0%)</i>	2.914.871 <i>(100,0%)</i>

9.5 Gli studi di fattibilità.

Una delle cause principali dei ritardi nell'avvio e nell'attuazione delle opere pubbliche in Italia va ricercata nella carenza del processo progettuale, in particolare nell'assenza o nella scarsa qualità degli studi di fattibilità, che dovrebbero essere realizzati all'inizio di ogni processo di progettazione, specie per valutare gli effetti economici, sociali ed ambientali degli interventi.

Per indurre le amministrazioni ad elaborare gli studi di fattibilità all'inizio di ogni processo progettuale complesso, è stato introdotto, nel QCS 2000-2006, un incentivo monetario:

in tal senso, uno degli indicatori per accedere alla riserva premiale del 4% è, infatti, il conseguimento di una quota di progetti dotati di studio superiore ai requisiti minimi stabiliti dalla c.d. legge Merloni.

La fase di selezione tecnica e amministrativa si è conclusa con le delibere Cipe n. 106 del 30 giugno 1999 e n. 135 del 6 agosto 1999, con le quali sono stati pubblicati gli elenchi (Centro-Nord e Mezzogiorno) di oltre 300 studi sulla base di una graduatoria e ammessi a cofinanziamento.

I trasferimenti delle risorse sono stati effettuati nel mese di maggio 2000 per le Amministrazioni centrali e nel mese di luglio per le Amministrazioni regionali. A partire dalla data di affidamento degli studi, le Amministrazioni hanno a disposizione otto mesi (studi di importo al di sotto di 200.000 ECU) o dodici mesi (studi di importo superiore), per l'invio dello studio al Cipe.

A novembre 2000, risultavano pubblicati i bandi di 159 studi, a cui si aggiungono 12 studi affidati con il ricorso a strutture tecniche interne. Si tratta di oltre la metà degli studi di importo superiore a 80 milioni (soglia sotto la quale è possibile l'affidamento diretto): 148 studi sono relativi al Mezzogiorno e 23 al Centro Nord.

Particolarmente avanti sono, nel Mezzogiorno, le Regioni Molise, Basilicata e Calabria, nel Centro-Nord, le Regioni Veneto e Piemonte.

Gli studi in corso di affidamento con bando pubblico riguardano un importo di 181 mld.

9.6 La programmazione finanziaria di medio lungo termine: l'approvazione del QCS 2000 - 2006 per il Mezzogiorno.

Con la decisione C (2000) 2050 del 1° agosto 2000 è stato approvato, dalla Commissione Europea, il nuovo Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 per le Regioni italiane dell'obiettivo 1.

Il primo dato innovativo del QCS 2000-2006 è l'assegnazione alle Regioni del Mezzogiorno di un'autonoma responsabilità di spesa per il 71,4% delle risorse comunitarie e nazionali ripartite (circa 55.000 mld); ciò allo scopo di combinare obiettivi di perequazione ed efficacia.

Sia per le predette risorse, che per quelle la cui responsabilità di spesa è affidata ad Amministrazioni locali (circa 22.000 mld), i quattro livelli di governo coinvolti (Unione europea, Stato centrale, Regioni, Autonomie locali) hanno concordato una ripartizione fra sei obiettivi di politica economica. Una volta stabilita la ripartizione aggregata sarà la concertazione fra Regioni a stabilire in qual modo essa dovrà essere attuata.

Un altro aspetto della modalità di assegnazione delle risorse è dato dal c.d. principio di premialità (già sperimentato per i completamenti e per gli studi di fattibilità), in base al quale circa 9.000 mld (il 10% delle risorse) non viene ripartito *ex ante* fra Amministrazioni, bensì *ex post*, in relazione ai risultati che Regioni e Amministrazioni centrali avranno mostrato dopo due anni di avvio del programma di spesa. Le *performance* verranno misurate a metà 2003 sulla base di un gruppo di 19 indicatori già fissati; gli andamenti della spesa saranno sottoposti ad un continuo monitoraggio.

Un altro tratto fondamentale della spesa è l'addizionalità, a garanzia della necessaria complementarità dei finanziamenti statali e comunitari, in vista di una tendenziale coesione e economica e sociale tra gli Stati membri dell'Unione. Per effetto della previsione di cui all'art. 9, par. 2, del regolamento CEE n. 2082/1993, il principio dell'addizionalità ha assunto una più chiara connotazione, dal momento che è stato puntualmente previsto che le risorse dei Fondi strutturali potranno essere concesse solo quando si sarà accertato che lo Stato membro mantenga le proprie spese almeno allo stesso livello raggiunto durante il periodo di programmazione precedente.