

riferimento in materia ambientale, dal sistema di valutazione dei dirigenti, dalla procedura di valutazione di impatto ambientale.

Infatti, anche se è quasi sempre rintracciabile nelle disposizioni di riferimento una tempistica per la realizzazione delle attività, risulta assente un quadro sistematico che - in particolare, per le attività di predisposizione degli strumenti normativi secondari, per l'attuazione della normativa comunitaria e per la definizione di standard di riferimento in materia ambientale, articoli l'intero percorso che inizia con la individuazione delle priorità nella direttiva annuale e si conclude con la puntuale assegnazione ai C.d.R. responsabili della loro realizzazione, con contestuale indicazione delle risorse attribuibili sia finanziarie ma soprattutto, data la tipologia di attività, umane e strumentali.

Per tali attività - spesso connotate da una complessa procedura interistituzionale che indubbiamente presenta problemi di rilevazione dell'autonoma capacità/responsabilità operativa dell'Amministrazione - sarebbe comunque indispensabile che venga apprestato dall'organo politico uno specifico e coordinato (dall'organo politico) sistema di monitoraggio, in grado di tenere sotto controllo il quadro complessivo delle attività e di rilevare tempestivamente l'insorgere di criticità, sia tecniche e metodologiche, sia istituzionali e politiche.

Tale necessità sarà ancora più sentita in futuro quando il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio sarà sempre più destinato ad assumere connotazioni di amministrazione di propulsione, regolazione e controllo. Il quadro di queste attività, che spesso costituiscono anche il presupposto per definire il contesto di riferimento in termini di tutela ambientale al quale parametrare l'attività operativa sia dell'Amministrazione che degli altri operatori istituzionali e privati, deve potersi giovare di specifici indicatori di output, basati su appositi set di dati, alimentanti e messi a punto con la collaborazione dei centri di responsabilità deputati e del SECIN, quale supporto strategico finale all'opera dell'organo politico. Allo stato attuale quindi, l'attività di verifica non può che limitarsi a prendere atto dell'attività svolta, confrontata alle previsioni normative o di programmazione settoriale governativa, da ricavare mediante un'autonoma ricostruzione, in mancanza di un adeguato quadro di riferimento fissato nella direttiva annuale, senza poter rilevare in modo sistematico le cause di eventuali ritardi o mancati completamenti, né valutare tale prodotto in termini di efficienza ed efficacia interna.

Le più volte richiamate modificazioni funzionali e strutturali che hanno recentemente riguardato l'Amministrazione incidono anche nella valutazione dell'outcome. Infatti, la metodologia da adottare deve tenere presente il rapido cambiamento in corso sia del prodotto immediato dell'Amministrazione (output) sia dei meccanismi di causa/effetto tra l'attività

dell'Amministrazione e l'effettivo risultato in termini di modificazioni conseguite nel contesto ambientale.

Occorre quindi verificare quali siano le principali fasi del processo di rilevazione/valutazione dell'outcome, per rilevarne le criticità e gli eventuali rimedi da apportare. Detto processo si realizza con la scelta del set di indicatori e dei dati alimentanti, con l'individuazione del contesto di riferimento e con l'analisi del trend evolutivo effettuata sulla base dei parametri prescelti, con la identificazione del vincolo causa/effetto tra tali risultati e l'attività dell'Amministrazione.

La scelta dei dati base alimentanti per la determinazione degli indicatori per l'outcome è sicuramente un problema essenziale.

Fino ad oggi infatti, a parte la pubblicazione della "relazione sullo stato dell'ambiente" - spesso non tempestiva rispetto al termine biennale previsto dalla legge e con contenuti variabili e non del tutto sistemici - è mancata l'effettiva attuazione del progetto rappresentato dal "sistema informativo nazionale per l'ambiente" (SINA). Deve inoltre rilevarsi che solo dal 1998 l'ANPA ha avviato in modo organico il progetto di realizzazione del sistema informativo che, mediante il progetto "centri tematici nazionali", ha condotto alla strutturazione di un sistema di rete distribuita denominata "SINAnet". È importante rilevare che il risultato prodotto, costituito dallo "Annuario dei dati ambientali", è stato presentato nell'aprile 2002 dall'ANPA, in collaborazione con il SISTAN.

L'iniziativa è significativa non solo per i dati immediati che rende disponibili in modo sistematico ma, soprattutto, perché costituisce un affidabile sistema di alimentazione dei dati costante nel tempo e implementabile nella struttura, che potrà fornire elementi di riscontro dell'efficacia nel tempo delle politiche ambientali intraprese.

Il passaggio dalla definizione del sistema al suo utilizzo per la verifica puntuale degli outcome delle politiche ambientali prodotte dall'Amministrazione deve comunque essere ancora approntato.

In particolare, al fine di mettere a punto un adeguato collegamento funzionale che rilevi il legame di causa-effetto fra l'intervento dell'Amministrazione ed il risultato raggiunto, appare opportuno che sia raffrontata la struttura dell'Annuario dei dati ambientali al sistema rappresentato dall'articolazione Cofog delle funzioni-obiettivo di pertinenza dell'Amministrazione e, in un secondo momento, all'articolazione organizzativo-funzionale costituita dai CDR e dall'articolazione di bilancio (U.P.B. e capitoli). Solo una tendenziale coerenza di questi tre sistemi consentirà, in prospettiva, una corretta programmazione,

articolazione attuativa, monitoraggio e valutazione della dinamica operativa dell'Amministrazione.

In quanto alle effettive risultanze dei dati acquisiti l'Annuario propone, in questa prima esperienza, una valutazione "semplificata" che evidenzia il trend dei fenomeni monitorati in termini di "allontanamento", "indifferenza" e "miglioramento" verso gli obiettivi. Peraltro, la mancanza già rilevata di una sistemica complessiva degli obiettivi - da intendere come elementi specifici, quantificabili, raggiungibili, misurabili e verificabili - e di un metodo per il loro aggiornamento costante e coordinato sulla base delle politiche settoriali nazionale e comunitaria, nonché della determinazione delle puntuali azioni per il conseguimento degli obiettivi stessi, riduce l'attuale significatività del prodotto, che deve essere considerato come un fondamentale elemento di un coerente sistema di valutazione dell'outcome, ancora mancante di altri elementi fondamentali.

Va segnalato infine che la sintesi dell'Annuario propone un interessante "test", applicando i risultati desunti dagli indicatori relativi alle quattro tematiche prioritarie previste nel VI° programma ambientale dell'Unione Europea, per le quali, peraltro, la definizione degli obiettivi presenta le stesse carenze e genericità risultate dalla programmazione nazionale.

Il "test" evidenzia una grande variabilità di risultati, fatta eccezione per il tema dei cambiamenti climatici e dei rifiuti, che sono nettamente negativi (tavola 7).

Tuttavia, l'Annuario non può, dato il suo prevalente obiettivo conoscitivo, effettuare un'analisi dinamica che colleghi questi risultati a consapevoli attività istituzionali nel settore della politica ambientale sia del Governo che del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, limitandosi, al momento, a prendere atto dei mutamenti prodottisi nell'arco temporale considerato.

E' quindi evidente l'imprescindibilità di formulare uno specifico progetto operativo che consenta di valutare l'impatto sul contesto ambientale della consapevole e autonoma attività del Ministero al fine di consentire, in prospettiva, una programmazione, attuazione e valutazione che sempre più abbia come riscontro l'effettiva efficacia dell'attività.

Tavola 7

Tematiche prioritarie V ^o Programma Ambientale UE	Indicatori Descrittori ambientali correlati	Tendenza EU	Indicatori ambientali Annuario SINAnet	Copertura spaziale	Copertura temporale	Tendenza Italia
I° CAMBIAMENTI CLIMATICI						
1. Cambiamenti climatici	Emissioni di gas ad effetto serra	↓	Stima delle emissioni nazionali di gas climalteranti	> 70%	1958-1997	↓
II° NATURA E BIODIVERSITA'						
2. Natura e biodiversità	"Aree a protezione speciale" designate	↔	Superficie delle aree protette	> 70%	2000-2001	↑
3. Qualità dell'aria	Inquinamento dell'aria sostanze acidificanti	↑	Stima delle emissioni nazionali in atmosfera delle sostanze acidificanti	> 70%	1980-1999	↑
III° AMBIENTE E SALUTE DELL'UOMO						
4. Qualità dell'aria	Sostanze che producono smog - precursori dell'ozono	↑	Stima delle emissioni nazionali in atmosfera delle sostanze precursori dell'ozono	> 70%	1980-1999	↑
5. Aree urbane	Inquinamento dell'aria nelle aree urbane - particolati, biossido di zolfo, biossido di azoto e ozono	↔	Qualità dell'aria; concentrazioni in aria al livello del suolo O ₃	> 70%	1993-1999	↓
6. Qualità delle acque	Inquinamento delle acque - concentrazioni di nitrati-azoto e di fosforo nei grandi fiumi	↔	I.M, I.BE, SECA (Stato Ecologico Corsi d'Acqua)	40%-70%	2000	↓
7. Sostanze chimiche	nessun indicatore a causa della mancanza di dati confrontabili	N.D.	contaminazione da fonti diffuse e puntuali, siti contaminati, qualità dei suoli	> 70%	1990-2000 (media)	↔
IV° RIFIUTI E RISORSE						
8. Rifiuti	Rifiuti urbani, rifiuti pericolosi	↔	Produzione rifiuti	> 70%	1995-1999	↓
9. Uso delle risorse	Consumo di energia	↓	Non sono presenti indicatori confrontabili con quelli europei			
10. Quantità delle acque	Prelievo delle acque a livello europeo	↔	Prelievi di acqua per uso potabile	> 70%	1993-1998	↑
11. Uso del territorio	Uso del territorio-terreno arabile, pascoli permanenti, terreni agricoli permanenti, foreste, aree edificabili, lunghezza della rete stradale	↔	Uso del suolo	> 70%	1996	↓

Leggenda

freccia verso l'alto = tendenza al miglioramento dei dati sui risultati ambientali

freccia verso il basso = tendenza al peggioramento dei dati sui risultati ambientali

freccia orizzontale = stabilità dei dati sui risultati ambientali

(Fonte: elaborazione tabelle Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio - "Primo popolamento degli indicatori SINAnet - marzo 2002")

ANALISI SPECIALI

PAGINA BIANCA

**Le risorse finanziarie pubbliche nelle aree depresse del Mezzogiorno:
andamenti delle erogazioni e strumenti per lo sviluppo.**

- 1. La situazione sintetica delle erogazioni aggiuntive e complessive in conto capitale nelle aree depresse.**
- 2. In particolare: le erogazioni delle risorse aggiuntive secondo il “conto risorse e impieghi”.**
- 3. In particolare: le erogazioni complessive in conto capitale secondo la banca dati “conti pubblici territoriali”:** *3.1. La verifica ex ante del principio di addizionalità.*
- 4. La ricostruzione delle risorse finanziarie del bilancio dello Stato destinato alle aree depresse:** *4.1. La elaborazione della Corte dei conti; 4.2. Il confronto tra le diverse ricostruzioni della spesa destinata alle aree depresse.*
- 5. Le assegnazioni del fondo per le aree depresse.**
- 6. La costruzione del nuovo Quadro comunitario di sostegno 2000-2006:** *6.1. Le erogazioni del QCS 2000-2006; 6.2. La riserva di premialità; 6.3. L’art. 73 della legge n. 448 del 2001 e la delibera CIPE n. 36 del 2002.*
- 7. Gli accordi programma quadro.**
- 8. Gli studi di fattibilità.**
- 9. I completamenti.**
- 10. Il *project financing*.**
- 11. Gli incentivi automatici.**
- 12. I nuclei di valutazione e verifica.**
- 13. Le erogazioni del QCS 1994-1999.**
- 14. La delibera Cipe n. 121 del 2001 in materia di riparto di risorse per infrastrutturazione.**

PAGINA BIANCA

1. La situazione sintetica delle erogazioni aggiuntive e complessive in conto capitale nelle aree depresse.

La erogazione delle risorse finanziarie pubbliche aggiuntive in conto capitale nelle aree depresse del Mezzogiorno fa registrare, dopo un rallentamento nel corso del 2000, una consistente ripresa nel 2001.

Prendendo, invece, in esame i dati, disponibili fino al 1999, relativi all'intero volume delle spese in conto capitale (ordinarie e aggiuntive), si osserva un calo della quota destinata al Mezzogiorno.

Tale tendenza delle risorse complessive, ove non contrastata da appropriate politiche di sviluppo, potrebbe mettere a rischio il rispetto del principio di addizionalità delle risorse comunitarie a partire dal 2000, che dovrà essere dimostrato dai governi nazionali dei paesi dell'Unione europea nel luglio del 2003.

2. In particolare: le erogazioni delle risorse aggiuntive secondo il “conto risorse e impieghi”.

Passando, in particolare, all'esame degli andamenti delle risorse aggiuntive delle spese in conto capitale, occorre premettere che si intendono per tale tipologia di spese quelle di origine comunitaria e il loro cofinanziamento nazionale nonché le risorse nazionali appositamente destinate alle aree depresse (in particolare, quelle allocate nel “fondo per le aree depresse”, oggetto di riparto da parte del CIPE, art. 1 della legge n. 208 del 1998).

Va inoltre precisato che le spese in conto capitale includono sia gli investimenti in capitale fisso (per infrastrutture materiali e immateriali), sia i trasferimenti.

La ricostruzione delle risorse aggiuntive in conto capitale viene operata dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione attraverso la elaborazione di un apposito documento contabile denominato “conto risorse e impieghi”.

Il conto considera sia le risorse finanziarie allocate nel bilancio dello Stato, sia i trasferimenti in conto capitale a imprese e famiglie.

Il conto considera, inoltre, la gestione di tesoreria, ovvero i tiraggi dai conti correnti degli enti destinatari del trasferimento di risorse finanziarie dal bilancio dello Stato.

Le voci che concorrono alla formazione del conto:

- a) considerano i flussi di cassa originati dalle variazioni di bilancio dal capitolo fondo per le aree depresse a quelli ad imputazione diretta (capitolo 9012, fino al 1999, capitolo 8590 fino al 2001, capitolo 7483 dal 2002), oltre ad altri capitoli di minore consistenza;

- b) considerano i flussi di cassa di origine comunitaria per il cofinanziamento nazionale quantificati come somma degli impieghi (tesoreria e bilancio) destinati dal bilancio della Unione europea ai fondi strutturali ed ai PIC (obiettivi 1, 2 e 5b);
- c) non considerano gli sgravi contributivi per il Mezzogiorno, ritenendo l'intervento non specifico per le aree depresse ma di natura più generale di politica di sviluppo;
- d) non considerano, nella logica di rappresentare l'impatto delle risorse finanziarie sull'economia, i pagamenti delle rate di ammortamento dei mutui e dei relativi interessi, trattandosi di oneri connessi ad interventi che hanno già prodotto in passato i propri effetti sul sistema economico;
- e) non considerano le spese per il funzionamento delle amministrazioni centrali e locali responsabili delle politiche per lo sviluppo delle aree depresse;
- f) non considerano altri capitoli a destinazione mista, non essendo stato possibile (per lo stesso Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione) procedere ad una individuazione delle quote da ripartire.

L'impostazione del conto risorse impieghi intende monitorare l'afflusso delle erogazioni direttamente al sistema economico, anche se, per la parte dei trasferimenti dal bilancio dello Stato agli enti pubblici territoriali, il conto non può cogliere l'effettiva destinazione delle risorse al sistema economico.

Il confronto intertemporale offerto dal conto risorse e impieghi (Tabella 1) mostra che, rispetto alla crescita degli impieghi registrata nel 1998 e nel 1999 (pari, rispettivamente, al 13,2% e al 18,5%), nel 2000 rispetto al 1999, si è registrata una contrazione pari all'11,2%.

Tale contrazione è da imputare alle seguenti ragioni:

- a) caduta nel 2000 delle erogazioni dai conti di tesoreria da parte del Ministero dell'industria per l'incentivazione delle imprese (legge n. 488 del 1992 e altre);
- b) i tiraggi delle regioni sui conti correnti di tesoreria relativi ai programmi comunitari mostrano nel 2000 una leggera contrazione sia per quanto riguarda i conti correnti delle regioni UE, sia per quelli relativi ai fondi del Ministero dell'economia e delle finanze (IGFOR) e del Ministero del lavoro; a tale rallentamento fa riscontro una consistente accelerazione nella prima metà del 2001 dei tiraggi dai conti di tesoreria regionali per i programmi comunitari;
- c) un aumento nel 2000 pari al 52,4% dei pagamenti diretti dal bilancio dello Stato al sistema economico e un incremento dei pagamenti del Ministero dell'economia per il finanziamento della programmazione negoziata e per l'imprenditoria giovanile;

- d) una leggera riduzione degli accrediti sui conti correnti di tesoreria nel 2000: si tratta degli accrediti sui conti ordinari delle regioni, sui conti di altri enti (comuni, province, Anas, Ministero dell'industria, provveditorati, ecc.) e sul fondo dell'occupazione.

Le risultanze del conto risorse e impieghi, che costituiscono oltre che uno strumento di monitoraggio degli andamenti di cassa anche un segnalatore di criticità dell'attuazione degli interventi e più in generale delle politiche pubbliche di settore, dovrebbero sollecitare, da parte governativa, un approfondimento sulle correlazioni con le retrostanti difficoltà mostrate dall'attuazione degli strumenti per lo sviluppo ed evidenziate nel "Quarto rapporto del Dipartimento per le politiche e lo sviluppo 2000-2001" presentato come allegato alla Relazione previsionale e programmatica per il 2002.

Peraltro, lo strumento offerto dal conto risorse impieghi, impostato com'è a dare riscontro dei soli andamenti di cassa e non invece della dinamica dell'intero processo di spesa, che va dall'allocazione in bilancio (stanziamenti) al momento del pagamento, non si presta a considerazioni strettamente gestionali allo scopo di monitorare eventuali scostamenti tra i momenti programmatori e quelli più strettamente realizzativi.

Va evidenziato che, per il 2001, i dati provvisori mostrano un'inversione di tendenza con un recupero sul 2000 di 47,4 punti percentuali. Da una prima analisi dei dati forniti nella seconda metà di maggio 2002, il recupero degli impieghi è da imputare principalmente: all'andamento del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (+143%); ai pagamenti destinati alle regioni obiettivo 1 (+111,4%); allo strumento degli incentivi fiscali automatici. Il dato degli impieghi diretti dal bilancio dello Stato, che aveva presentato nel 2000 rispetto al 1999 un incremento dei pagamenti pari al 52,4%, presenta nel 2001 una consistente flessione (-41,9%).

Tabella 1

Conto risorse e impieghi nelle aree depresse con flussi comunitari e al netto degli sgravi fiscali
Mezzogiorno (1)

Spese in conto capitale aggiuntive, specificatamente destinate alle aree depresse

(flussi di cassa in milioni di euro)

Voci	1997	1998	1999	2000 (2)	2001 provvisori	Var. % 00/01
<i>Risorse</i>						
Bilancio Stato	3.348,7	4.990,7	6.258,4	8.503,5	7.155,5	-15,9
Fondo tesoro IGFOR e lavoro (FSE)	4.179,7	3.940,8	4.989,0	3.607,5	6.862,7	90,2
Altro (2)	580,5	717,6	59,6	58,9	98,6	67,5
Totale risorse	8.108,9	9.649,1	11.307,3	12.169,8	14.116,8	16,0
Utilizzo (+) accumulo (-) disp.tà tesoreria	192,6	-250,0	-165,8	-2.279,6	466,4	-120,5
Totale	8.301,5	9.399,1	11.141,5	9.890,1	143.583,2	47,5
<i>Impieghi</i>						
Bilancio Stato	1.213,7	1.081,5	819,6	1.249,8	725,1	-42,0
Min Industria pag. in transito su sistema bancario(3)	532,5	498,9	194,2	-449,3	-385,8	-14,1
Min Industria conti tesoreria pag. rettificati (4)	2.593,6	1.941,4	2.117,5	1.672,8	2.563,7	53,3
Società impren. Giovanile	149,8	165,3	274,2	288,7	382,2	32,4
Regioni conti UE ob. I	1.153,2	1.551,4	1.523,5	1.333,0	2.817,3	111,4
Min. Tesoro IGFOR e Min. lavoro	710,6	642,5	1.086,1	934,8	2.271,9	143,0
Programmazz. negoziata da Cassa D.P.	0,0	0,0	293,9	326,9	244,8	-25,1
Altri conti tesoreria Stato e enti pub.ci	724,6	114,7	137,9	186,4	223,6	19,9
<i>Pagamenti al sistema economico</i>	<i>7.078,0</i>	<i>5.995,5</i>	<i>6.446,9</i>	<i>5.543,1</i>	<i>8.842,8</i>	<i>59,5</i>
INPS fondo occupazione	0,0	685,6	606,8	946,7	1.404,2	48,3
Altri enti con conti in tesoreria	601,7	1.590,5	2.686,6	2.318,9	2.880,8	24,2
Accreditati su conti ordinari regioni	417,3	1.034,8	1.262,7	943,6	1.254,5	33,0
Accreditati su conti tesoreria	1.019,0	3.310,9	4.556,2	4.209,1	5.539,5	31,6
Capitoli bilancio	204,5	92,8	138,4	137,9	200,4	45,3
Totale Impieghi	8.301,5	9.399,2	11.141,5	9.890,1	14.582,7	47,4
Totale impieghi rettificato dei pag.ti Min.Industria in transito su sistema bancario	7.769,1	8.900,3	10.947,3	10.339,5	24.968,5	44,8

(1) Include le risorse di parte nazionale e comunitaria specificatamente destinate alle aree depresse, al netto degli sgravi fiscali. Le risorse si aggiungono alle risorse ordinarie erogate nell'area.

(2) Per il 1998 è incluso un giroconto di 1.200 mld di lire proveniente dal conto "Fondo innovazione tecnologica".

(3) Dal 1999, l'importo è immediatamente utilizzabile dalle imprese senza giacere sui conti delle banche concessionarie (l. n. 448/98, art. 30, c. 1). Il segno positivo (o negativo) indica un accumulo (o decumulo) dei fondi in giacenza sul sistema bancario tenuto conto dei pagamenti effettuati dal Ministero dell'industria.

(4) I dati sono rettificati con i pagamenti del Ministero dell'industria in transito sul sistema bancario e rappresentano l'effettivo afflusso sull'economia. Per il 1998 il mandato di pagamento di dicembre pari a 1.983 mld di lire è stato registrato in uscita dalla tesoreria nel gennaio 1999.

Fonte. Conto Risorse - Impieghi. Gruppi monitoraggio dei flussi di cassa, Ministero dell'economia e delle finanze.

3. In particolare: le erogazioni complessive in conto capitale secondo la banca dati "conti pubblici territoriali".

Come sopra anticipato, i dati relativi al complesso della spesa totale in conto capitale sono riferiti al periodo 1996-1999 e sono resi disponibili da una apposita banca dati denominata "conti pubblici territoriali" (CPT).

Si tratta di una banca dati che nasce per colmare la lacuna delle fonti statistiche nazionali a dare informazioni circa la ripartizione territoriale dei flussi di spesa ed entrata pubblica e per fornire un supporto al miglioramento dei processi decisionali pubblici ai vari livelli di governo. Ulteriore esigenza è quella di predisporre un indicatore idoneo a verificare il principio di addizionalità delle risorse comunitarie rispetto alle risorse nazionali (art. 9 del reg. CEE n. 2081 del 1993 e art. 11 del reg. CEE n. 1260 del 1999).

La predetta banca dati fa riferimento ad un aggregato denominato “settore pubblico allargato” ed a una definizione delle spese in conto capitale riferita all’aggregato “spese connesse allo sviluppo”, che è più ampio rispetto a quello utilizzato nella contabilità pubblica. Ciascun ente viene considerato attraverso l’eliminazione dei flussi intercorrenti tra i vari livelli di governo (consolidamento). La ricostruzione dei flussi di spesa è effettuata sulla base dei bilanci consuntivi degli enti considerati. La banca dati pur essendo completa, affidabile ed esaustiva difetta di tempestività. Infatti, il conto è aggiornato ai dati di due anni antecedenti l’anno di riferimento. Per tale ragione il Ministero dell’economia e delle finanze sta elaborando un indicatore anticipatore del CPT.

Va inoltre puntualizzato che i dati del CPT sono espressi in termini di cassa, mentre quelli di contabilità nazionale di fonte Istat sono compilati in base al criterio della competenza economica.

La spesa in conto capitale totale include (a) le spese di investimento (pari al 68/71% del totale) per l’acquisto diretto, da parte delle amministrazioni, di beni mobili ed immobili, (b) la spesa indiretta per trasferimenti in conto capitale alle imprese e alle famiglie (26/29% del totale), nonché (c) le spese correnti relative alla formazione professionale, in quanto considerate spese in “capitale umano” (2/3% del totale).

Per quanto la quota degli investimenti pubblici sia nel Mezzogiorno più bassa della media nazionale, la Tabella 2 mostra che la quota delle spese in conto capitale risulta più elevata nel Mezzogiorno rispetto alla media italiana. Va peraltro evidenziato come nel Mezzogiorno l’impegno finanziario sia legato al maggior flusso di incentivi (3,4% del PIL contro l’1,9% del Centro-nord) e non ad un’ incisiva azione volta a colmare la carenza delle infrastrutture.

Tabella 2

Ripartizione delle spese pubbliche in conto capitale secondo la banca dati Conti pubblici territoriali

(in milioni di euro)

Voci	Spese di investimento		Spese di investimento + trasferimenti di capitale		Spese connesse allo sviluppo	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999
Italia						
Val. assoluti	31.986,4	34.555,0	45.253,7	47.085,1	46.323,6	48.586,8
% sul totale	5,1	5,2	7,3	7,1	7,4	7,3
% sul PIL	3,0	3,1	4,2	4,3	4,3	4,4
Variazione m.a.	8,3	8,0	7,4	4,0	7,4	4,9
Mezzogiorno						
Val. assoluti	10.424,5	10.728,8	17.333,6	17.111,9	17.806,4	17.706,0
% sul totale	5,9	5,8	9,8	9,2	10,1	9,5
% sul PIL	4,0	4,0	6,6	6,4	6,8	6,6
Var. m.a.	4,5	2,9	4,0	-1,3	4,8	-0,6
Quota Mezzogiorno/Italia	32,6	31,0	38,3	36,3	38,4	36,4

Il raffronto tra i dati del conto risorse e impieghi e quelli mostrati dal CPT, pur nella consapevolezza delle differenze che connotano le due banche dati sia in termini di metodologia di rilevazione che per aggregato di riferimento, rivela che al termine del periodo preso in considerazione risulta un rallentamento nella erogazione delle risorse pubbliche in conto capitale di tipo ordinario; talché è possibile affermare che l'impegno finanziario aggiuntivo nel Mezzogiorno nel periodo 1998-1999 non sarebbe stato effettivamente aggiuntivo bensì in parte sostitutivo dell'impegno delle risorse ordinarie.

L'insoddisfacente risultato merita un'attenta riflessione dal momento che il Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 richiede, per il conseguimento dell'addizionalità, non solo il pieno utilizzo dei fondi comunitari e degli altri fondi "specificatamente destinati" ma anche l'impegno e il pieno utilizzo nel Mezzogiorno delle risorse finanziarie ordinarie per una quota pari a circa il 30% del totale nazionale delle risorse ordinarie.

A questo obiettivo sono rivolte le Intese istituzionali di programma Stato-regioni e i relativi Accordi di programma quadro specificatamente rivolti ad indirizzare territorialmente le risorse ordinarie.

Il ritardo con il quale sono stati resi operativi gli Accordi di programma (il primo di questi è stato siglato nel marzo del 1999) ha concorso a determinare il non adeguato utilizzo delle risorse ordinarie.

Ulteriori strumenti per accelerare l'impiego delle risorse in conto capitale è il rafforzamento dei corpi tecnici delle amministrazioni e il rilancio degli studi di fattibilità.

3.1 La verifica ex ante del principio di addizionalità.

Il principio di addizionalità, sancito dall'art. 11 del Regolamento CEE n. 1260 del 1999, stabilisce che, per ciascun obiettivo, ogni Stato membro debba mantenere, nell'insieme dei territori in questione, le proprie spese pubbliche, o assimilabili, a finalità strutturali, almeno allo stesso livello raggiunto nel periodo di programmazione precedente.

Con riferimento alla verifica *ex ante* dell'addizionalità per le regioni dell'obiettivo 1, l'art. 11 stabilisce che, attraverso un calcolo indicativo allegato al Piano, la Commissione e lo Stato membro determinano il livello delle spese che lo Stato manterrà nell'insieme delle regioni coperte dall'obiettivo 1 durante il periodo di programmazione.

Il metodo di calcolo è esemplificato in una apposita tabella riportata in un *Vademecum (Plans and programming documents for the Structural Funds 2000-2006)*, definito in sede europea, sulla cui base sono state effettuate le elaborazioni funzionali alla verifica *ex ante* del principio di addizionalità.

Per la ricostruzione dei dati di base, l'Italia continua ad avvalersi della citata banca dati relativa alla ricostruzione di "conti pubblici territoriali" per tutte le regioni italiane, avente come oggetto la territorializzazione della spesa dell'intero settore pubblico allargato e delle imprese di pubblica utilità, già utilizzata per tutta l'attività di monitoraggio sulla verifica dell'addizionalità effettuata nel periodo 1994-1999.

Le spesa pubblica nazionale complessivamente prevista per il periodo 2000-2006, al netto dei Fondi strutturali, cresce significativamente, in termini medi annui ed in valori costanti, rispetto al periodo precedente.

In particolare, l'esame dell'addizionalità, quale risulta dalla predetta tabella, consente di affermare che la spesa pubblica nazionale nelle regioni dell'obiettivo 1 durante il periodo di programmazione 2000-2006, si dovrebbe mantenere ad un livello medio annuo di 19.591,5 milioni di euro a prezzi 1999, quindi ad un livello significativamente più alto rispetto a quello realizzato nel periodo 1994-99 e pari a 16.308 milioni di euro.

Se si considera il contributo delle varie componenti del settore pubblico, si evidenzia che il settore pubblico in senso stretto contribuisce in modo determinante al rispetto del principio di addizionalità, mentre la componente definibile come "extra-bilancio" decresce leggermente (da 3.275,8 euro nel periodo base a 2.795,7 nel periodo di programmazione successivo). Del resto, la maggior parte degli enti economici e delle aziende autonome considerati sono stati recentemente trasformati in S.p.a. Pur avendo vissuto negli ultimi anni situazioni alquanto diverse, le evidenze contabili di tali soggetti hanno avuto come elemento comune il rallentamento o il rinvio dei programmi di investimento.

4. La ricostruzione delle risorse finanziarie del bilancio dello Stato destinato alle aree depresse.

Il criterio adottato dalla Corte per ricomporre le previsioni del bilancio dello Stato destinate alle aree depresse secondo la classificazione per funzioni-obiettivo si fonda sull'analisi dei singoli capitoli di spesa, che costituiscono l'unità elementare del c.d. bilancio amministrativo.

Nell'individuazione dei capitoli di spesa o quota percentuale degli stessi da ritenere imputabili alle aree depresse, si è operato in stretta collaborazione con le amministrazioni dello Stato interessate.

E' stato così possibile selezionare i capitoli in ragione:

- a) della loro denominazione;
- b) della norma sostanziale presupposto della iscrizione in bilancio della relativa spesa;
- c) delle indicazioni fornite dalle amministrazioni responsabili della gestione in base alle quali è stato poi possibile individuare, nei casi più complessi (es. pluralità di leggi di spesa presupposto di un medesimo capitolo), la frazione di previsione di spesa da imputare alle aree depresse.

Per completezza di informazione, si è tenuto conto di tutte le spese destinate, direttamente o indirettamente, alle aree depresse, e più precisamente:

- delle spese per investimenti;
- delle spese per interventi;
- delle spese per ricostruzioni a seguito di calamità;
- delle spese per quota capitale ed interessi dei mutui a carico dello Stato;
- delle spese di funzionamento necessarie a gestire i fondi destinati alle aree depresse.

Individuati i capitoli e i loro importi, si è provveduto alla ricomposizione della spesa destinata alle aree depresse secondo la classificazione funzionale fino al dettaglio del quarto livello. Va precisato che la denominazione dei tre primi livelli della classificazione funzionale ricalca quella prevista, in sede europea, dalla COFOG. Le denominazioni del quarto livello previste dalla Corte divergono invece da quelle indicate nella legge di bilancio.

Esiste, inoltre, una ulteriore differenza tra la elaborazione funzionale della Corte e quella contenuta nella legge di bilancio e nel conto consuntivo. Infatti, la Corte, anche in considerazione dei risultati dell'istruttoria che viene svolta in modo analitico in contraddittorio con le singole amministrazioni, ha ritenuto di apportare talune "correzioni" agli importi indicati nel terzo livello funzionale; talché, la elaborazione della Corte non coincide con quella effettuata dalla Ragioneria.