

RELAZIONE
SULL'ANDAMENTO E SUI RISULTATI DELL'INTERVENTO
ORDINARIO NELLE AREE DEPRESSE
(Anno 1997)

PREMESSA

La Relazione sull'andamento e sui risultati dell'intervento ordinario nelle aree depresse per l'anno 1997 contiene, rispetto all'anno precedente, elementi di novità nella struttura e nei contenuti; ulteriori sviluppi e modifiche saranno impostati nelle prossime edizioni con adeguamenti di ordine metodologico e nella sistematizzazione dell'analisi.

Sono in itinere, inoltre, modifiche di ordine istituzionale. Il disegno di legge collegato alla Finanziaria in materia di investimenti ed occupazione (art. 14), interviene unificando in un'unica «Relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree depresse e sui risultati conseguiti», i vari adempimenti, previsti in precedenza da diverse leggi, che vengono contestualmente abrogati. Ulteriori elementi di cambiamento deriveranno dall'accorpamento e dalla ristrutturazione del Ministero del Tesoro, bilancio e programmazione economica, che ha istituito il Dipartimento dello sviluppo e coesione e la revisione degli assetti e delle competenze in materia di interventi sugli investimenti sulle aree depresse.

La Relazione che segue rappresenta, dunque, uno stato di avanzamento e una ricomposizione ancora transitoria degli elementi che contribuiscono a definire le risorse e i risultati dell'intervento pubblico in queste aree. E' in atto peraltro una ridefinizione della spesa del bilancio dello Stato specificatamente destinata alle aree depresse mediante una selezione dei capitoli interessati; essa potrà essere la base per la costruzione, mediante codifica, di una specifica sezione funzionale di spesa, che sostituirà il raggruppamento della vecchia classificazione funzionale (sezione XV), soppressa nel 1998 con la riforma della stessa per coerenza con la metodologia internazionale.

L'analisi effettuata si divide in due parti principali. La prima parte si concentra principalmente sugli aspetti macro-finanziari mentre la seconda approfondisce alcune singole linee di intervento e la loro attuazione. Viene, inoltre, allegato il materiale elaborato dalle diverse amministrazioni.

Per quanto riguarda la prima parte si procede ad una valutazione dei risultati finanziari raggiunti rispetto agli obiettivi programmati. Il paragrafo sugli strumenti e le procedure di spesa ricostruisce il quadro del processo di spesa e dei soggetti erogatori. La stima delle risorse affluite alle aree depresse nel 1997 è preceduta da un modello

metodologico di lettura e interpretazione del ciclo del finanziamento e degli ambiti dell'intervento da rilevare.

Segue la quantificazione delle risorse, considerando prima il bilancio dello Stato, poi, il conto risorse e impieghi che rileva i flussi di cassa della Tesoreria e il cofinanziamento comunitario. Secondo queste stime nel confronto del 1997 con il 1996, la riduzione dei pagamenti dai capitoli di bilancio viene più che compensata da un incremento dell'utilizzo dei fondi comunitari e da un maggior tiraggio sulle giacenze dei conti correnti di Tesoreria. Si conferma così che la restrizione sulle autorizzazioni di cassa sul bilancio statale attuata con la Finanziaria 1997, finalizzata alla contrazione delle ingenti giacenze di Tesoreria, non ha influito sulle effettive capacità di spesa degli enti verso l'economia.

Il quadro finanziario per le opere destinate alle aree depresse è completato dall'analisi di specifici aspetti dell'attività di programmazione e di spesa: le delibere del CIPE con la ripartizione delle assegnazioni; la descrizione della banca dati per progetti, che registra gli interventi finanziati con la Leggi 64/86 e 488/92; il monitoraggio effettuato su alcuni specifici programmi di investimenti. Queste analisi ancora parziali offrono un'indicazione del monitoraggio dell'attività di programmazione e spesa per le aree depresse a cui si mira per le future Relazioni.

Nella seconda parte della Relazione sono descritte alcune linee di intervento, attuate negli ultimi anni, al fine di sostenere lo sviluppo degli investimenti, promuovere le attività economiche - in particolare quelle tese a favorire l'occupazione giovanile - adeguare lo sviluppo tecnologico nelle aree meridionali, riordinare e riavviare un processo di investimento pubblico nelle infrastrutture e, infine, ad attuare a livello locale piani di sviluppo nel quadro della programmazione negoziata.

Gli interventi descritti non esauriscono gli strumenti utilizzabili per il conseguimento degli obiettivi segnalati. Essi consentono, tuttavia, di valutare i tratti caratteristici delle linee di intervento maggiormente sviluppate nel corso del 1997.

PARTE PRIMA

I.1 OBIETTIVI, PRIORITA' E VINCOLI RELATIVI AGLI INTERVENTI NELLE AREE DEPRESSE PER IL 1997

L'analisi degli obiettivi e dei risultati conseguiti a favore delle aree depresse nel corso del 1997 non può essere disgiunta dal più generale contesto di politica economica, che imponeva al paese un rientro accelerato della finanza pubblica per rispettare le condizioni del trattato di Maastricht.

Il 1997 è stato l'anno dell'ingresso del paese nell'Unione economica e monetaria e le manovre correttive di finanza pubblica sono state calibrate in modo da raggiungere il parametro del 3 per cento nel rapporto dell'indebitamento della Pubblica amministrazione rispetto al PIL.

Il risanamento della finanza pubblica è stato dunque il principale obiettivo del Governo, al quale sono state legate necessariamente le politiche di sostegno allo sviluppo, che hanno operato nel rispetto dei vincoli posti dall'andamento dei conti pubblici. Peraltro, il perseguimento di uno sviluppo sostenibile è da un lato strettamente connesso al superamento dei deficit pubblici e dall'altro beneficia, sotto il profilo della riqualificazione della spesa, del monitoraggio e del controllo dei flussi di cassa del settore pubblico.

Il riallineamento dei conti pubblici e le misure di controllo della spesa hanno comportato alcune restrizioni anche nel settore degli investimenti destinati alle aree depresse; tuttavia, le misure correttive messe in campo non hanno influenzato in maniera significativa il *livello* complessivo di tale spesa, ma hanno avuto effetti selettivi su alcune voci di spesa e sul loro *tasso di crescita*.

Nel DPEF 1998-2000, redatto nel maggio 1997, il Governo indicava, tra gli obiettivi prioritari, la riduzione del costo del lavoro e l'attenuazione degli svantaggi localizzativi per le nuove imprese nelle aree depresse. Dopo aver osservato che "il concreto utilizzo degli strumenti e le azioni di politica economica fino ad ora predisposti non sembrano sufficienti a sbloccare la crescita dell'attività economica nelle zone meno privilegiate del nostro paese" (p. 61), enunciava la politica tendente a perseguire:

- l'affinamento degli strumenti di incentivazione e di promozione delle infrastrutture;

- la creazione di nuove imprese attraverso gli istituti della programmazione negoziata;
- il potenziamento delle azioni miranti al pieno utilizzo dei fondi europei;
- il miglioramento della qualità di alcuni servizi (istruzione, giustizia, sicurezza e qualità ambientale);
- il rafforzamento delle azioni per l'emersione del lavoro sommerso;
- l'utilizzo di politiche ambientali a fini di sviluppo e per verificare la compatibilità dei nuovi investimenti.

La politica per le aree depresse ha utilizzato procedure, strumenti d'intervento finanziario e risorse per stimolare la creazione di nuove imprese e la loro aggregazione in distretti. Nuovo impulso alla piccola e media impresa doveva provenire, poi, dalla diffusione degli strumenti della programmazione negoziata (patti territoriali, contratti d'area e contratti di programma). Tra gli elementi essenziali della strategia governativa sono state indicate anche le intese e gli accordi di programma, che hanno lo scopo di attuare una politica di sviluppo territoriale attraverso l'identificazione, la selezione e il monitoraggio degli interventi concordati tra le varie amministrazioni interessate.

Il sistema di incentivi alle imprese, secondo i documenti di programma, doveva essere potenziato e utilizzato per limitare le disparità territoriali e favorire l'emersione delle attività sommerse dell'economia, assicurando la riduzione del costo del capitale e il sostegno alle attività di investimento.

Per quanto riguarda le risorse comunitarie, che hanno costituito una parte rilevante delle risorse disponibili, si è voluta promuovere la riprogrammazione tempestiva e concordata degli interventi nel caso che quelli prescelti non si fossero dimostrati attivabili o che presentassero specifiche problematiche attuative tali da non consentire il rispetto dei tempi di spesa stabiliti dai regolamenti comunitari.

Il Governo si è posto l'obiettivo di raggiungere al 31 dicembre 1997 una percentuale di utilizzo dei fondi, in termini di pagamenti, pari al 38%, che appariva coerente con i vincoli dettati dalla Commissione europea. Per assicurare il pieno utilizzo dei fondi strutturali, si è ritenuto opportuno creare le condizioni per un più efficiente funzionamento delle amministrazioni. A questo proposito è stata prevista la "costituzione di nuclei tecnici in

grado di assistere i soggetti interessati nella programmazione, nella formazione dei piani di finanziamento, nella gestione e nella rendicontazione degli interventi.” (p. 63), che ha poi trovato attuazione nelle disposizioni collegate alla manovra finanziaria per il 1999.

Secondo la Relazione previsionale e programmatica per il 1998, che riporta un primo bilancio per l'anno 1997, “ha rivestito particolare importanza la definizione di una metodologia per la riprogrammazione, finalizzata al recupero dei ritardi accumulati nel primo triennio di programmazione, che ha consentito la pronta riallocazione delle risorse delle misure in ritardo su progetti di pronta eseguibilità. Su tale base è stata messa a punto una ipotesi di recupero dei ritardi ed è stato tracciato per ciascun programma e per il complesso del QCS un sentiero di rientro, il cui obiettivo più immediato è stato quello del riallineamento dei livelli di spesa sul valore del 38 per cento del costo totale, alla fine del 1997 ” (pp. 47-48).

Tra gli interventi infrastrutturali da realizzare, inoltre, è stata attribuita particolare importanza alla costruzione della rete telematica della Pubblica amministrazione.

Infine, ci si proponeva di attivare alcuni interventi di competenza statale (istruzione, giustizia e sicurezza), finalizzati ad attrarre investimenti e creare occupazione nelle aree depresse.

Considerata l'entità della manovra di aggiustamento sui conti pubblici per il 1997, è logico che vi siano stati riflessi sulla spesa per investimenti, sulla quale nel recente passato si sono concentrate le maggiori restrizioni introdotte per contenere il deficit pubblico, in quanto rappresenta la componente più flessibile e più facilmente comprimibile della spesa. In particolare, le disposizioni che possono avere frenato la spesa per interventi nelle aree depresse sono le seguenti:

- le limitazioni poste alla facoltà di assumere impegni di spesa sui fondi iscritti nel bilancio dello Stato (art. 8 del decreto legge n. 669/1996);
- il taglio delle autorizzazioni di cassa (compreso le dotazioni del capitolo fondo 9012 del Ministero del tesoro);
- le misure amministrative tese a contenere l'accensione di mutui nel corso del 1997, autorizzandone la contrazione solo a fine d'anno;

- le misure amministrative tese ad assegnare all'inizio dell'anno solo una parte modesta degli stanziamenti disposti in bilancio;
- il ritardo nell'approvazione della legge di assestamento, con la quale si procede all'accertamento e all'autorizzazione al pagamento dei residui.

Anticipando i risultati dell'analisi quantitativa del paragrafo I.5, occorre subito osservare che le misure per porre sotto controllo la spesa sono state sufficientemente selettive da evitare una compressione delle erogazioni complessive destinate alle aree depresse. Non è stato certo possibile ottenere il completo dispiegarsi delle azioni e degli strumenti promossi ai fini del riequilibrio territoriale, ritardando così gli effetti attesi delle politiche a favore delle aree depresse. Ma tale rinvio non inciderà negativamente sul pieno raggiungimento, nel corso del 1999, di quegli obiettivi che sono stati parzialmente sacrificati nel biennio 1997-98 in nome del risanamento, se sarà possibile agire sui meccanismi che determinano la capacità di spesa delle amministrazioni di spesa, rimuovendo quegli ostacoli che ne hanno ridotto l'operatività.

Nel corso del 1997 è stata consentita l'assunzione, per ciascun bimestre, di impegni nei limiti del 10% dello stanziamento complessivo di bilancio (60% nell'arco dell'anno). Il provvedimento ha riguardato anche i residui di stanziamento.

Dal punto di vista quantitativo, il blocco parziale degli impegni risulta più o meno efficace a seconda delle deroghe concesse e della sua più o meno rigida applicazione. Con riferimento agli interventi nelle aree depresse, l'ammontare degli impegni sulla massa impegnabile è stato pari al 76,7% (su dati di fonte Corte dei Conti), in linea con quanto registrato negli esercizi precedenti, per i quali era stata scarsamente operante la disposizione in questione a causa del ricorso alle deroghe. Pertanto, le nuove modalità del blocco (teoricamente più rigoroso rispetto al passato) non hanno offerto un significativo contributo al contenimento della spesa.

La riduzione delle autorizzazioni di cassa (rispetto agli stanziamenti di competenza) è stata introdotta nel bilancio per il 1997 come misura diretta a contenere i trasferimenti di risorse a quegli enti che detengono le loro disponibilità sui conti di Tesoreria, sui quali si erano accumulate consistenti giacenze. Congelando parzialmente il circuito di alimentazione dei conti di Tesoreria proveniente dal bilancio dello Stato, s'intendeva favorire il progressivo "prosciugamento" di tali conti. Il controllo dei flussi di cassa ha