

però interessato anche il capitolo 9012 del Ministero del tesoro (Fondo per gli interventi nelle aree depresse), le cui risorse non affluiscono direttamente in conti di Tesoreria, ma sono ripartite dal Cipe tra le varie amministrazioni che gestiscono i relativi capitoli di spesa, che solo in parte detengono le loro disponibilità nei conti correnti di Tesoreria.

Le limitazioni imposte in termini di cassa hanno avuto effetti restrittivi sul volume dei pagamenti, ma tali effetti sono stati di entità modesta in quanto i suddetti limiti non si sono discostati di molto dal dato osservato nel recente passato relativo all'incidenza dei pagamenti di competenza sugli stanziamenti di competenza (capacità di spesa delle amministrazioni in assenza di vincoli di cassa). Le autorizzazioni di cassa per interventi in aree depresse, quindi, sono state fissate per il 1997 ad un livello sostanzialmente in linea con la capacità di spesa delle amministrazioni e solo nel caso di alcune circoscritte voci di spesa il razionamento ha indotto fenomeni di effettiva flessione dei pagamenti che altrimenti non si sarebbero registrati.

Per altro verso, si sottolinea che la riduzione dei pagamenti di bilancio nel 1997 non ha comportato una riduzione di uguale entità delle erogazioni ai destinatari finali, laddove, come si è potuto accertare, le somme erogate dal bilancio confluiscono in conti di Tesoreria e sono stati compensati (o più che compensati) dall'utilizzo di disponibilità accumulate su tali conti o dall'impiego di risorse di provenienza diversa dal bilancio dello Stato (cfr. par. I.5).

Per quanto riguarda l'assunzione di mutui, nel 1997 vi è stato un evidente intento di ritardare le autorizzazioni a fine d'anno per posporre nel 1998 il pagamento delle rate di ammortamento, con lo scopo di perseguire l'obiettivo di contenimento della spesa. Infatti, il ricavato di tali mutui, entrato in bilancio nel dicembre 1997 è stato assegnato ai singoli capitoli di spesa nel 1998.

Tutto ciò ha implicato una riduzione del complesso delle risorse disponibili previste dalle varie leggi. Le amministrazioni, non potendo contare su tali risorse, hanno rallentato i propri programmi di investimento. A parziale giustificazione delle decisioni che hanno condotto a ritardare l'acquisizione di risorse tramite mutui vale la circostanza che i prestiti dovrebbero essere commisurati con le effettive esigenze di spesa (effettive possibilità di utilizzo) e che buona parte delle iniziative alle quali erano state assegnate risorse provenienti da questa fonte non erano in grado di dar luogo a corrispondenti pagamenti

(limiti nella capacità di utilizzazione delle risorse da parte delle amministrazioni beneficiarie).

Un'altra questione importante si riferisce alle modalità con cui sono state assegnate le risorse e sulla loro effettiva disponibilità in capo alle amministrazioni competenti. Non vi è dubbio che sia la procedura di trasformazione degli accantonamenti della tabella B della legge finanziaria in somme disponibili in bilancio, sia la distribuzione delle risorse da parte del Cipe hanno posticipato la possibilità di impegnare e pagare da parte delle amministrazioni che gestiscono gli interventi nelle aree depresse. Tutto ciò ha comportato, come si dirà meglio nel paragrafo successivo, una obiettiva difficoltà di tradurre in pagamenti entro l'anno una parte degli impegni assunti e quindi una flessione della spesa rispetto a quanto atteso.

Come osserva il Rapporto Svimez per il 1997, la collocazione in ottobre della decisione di riparto degli stanziamenti del Fondo aree depresse nel 1997 e l'iscrizione nei relativi capitoli di spesa ai primi di dicembre, quando era in scadenza il termine ultimo per emettere i titoli di spesa, ha limitato la capacità di spesa delle amministrazioni.

Resta infine da segnalare che la flessione dei pagamenti in conto residui è in parte dovuta al fatto che la legge di assestamento (con la quale si accerta e si autorizza il pagamento dei residui) è stata approvata nel 1997 in sensibile ritardo rispetto agli anni precedenti, ossia alla fine del mese di ottobre (legge 27 ottobre 1997, n. 372). Di conseguenza, un elevato volume di pagamenti sui residui si è concentrato nell'ultimo mese dell'anno.

Nel complesso, vi sono elementi per ritenere che le limitazioni poste a un pieno dispiegarsi della spesa siano state superiori rispetto al passato, anche se il contenimento della spesa per interventi in aree depresse appare più il frutto di provvedimenti amministrativi e di atti procedurali che di norme funzionali al controllo dei flussi di cassa e al risanamento della finanza pubblica.

Non risulta confermata l'idea piuttosto diffusa secondo cui l'azione di contenimento del disavanzo pubblico abbia influito in maniera determinante sull'andamento della spesa destinata allo sviluppo delle aree depresse. L'incidenza degli aspetti procedurali e amministrativi appare infatti solo in parte riconducibile alle manovre di aggiustamento dei conti pubblici.

1.2 STRUMENTI E PROCEDURE DI SPESA

1.2.1 Strumenti

Nel 1997 è stato dato nuovo impulso alla strumentazione relativa alla programmazione negoziata, sulla base della regolamentazione dettata dal collegato alla legge finanziaria per il 1997 (art. 2, commi 203-214 della legge n. 662/1996) e della delibera attuativa del Cipe in data 21.3.1997.

La norma citata ha ridefinito le tipologie di accordi relativi alla programmazione degli interventi (intesa istituzionale di programma, accordo di programma, quadro, patto territoriale, contratto di programma, contratto d'area), che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati.

Il contratto di programma è lo strumento con cui l'amministrazione centrale promuove, attraverso l'erogazione di capitali a fondo perduto, l'investimento diretto nel Mezzogiorno da parte di grandi imprese, di consorzi di medie e piccole imprese, di distretti industriali. Il rafforzamento del principio della valutazione dovrà comportare l'impegno ad analizzare in modo approfondito l'efficacia degli interventi realizzati e la loro rispondenza agli obiettivi annunciati. L'estensione dei contratti di programma ai distretti industriali rappresenta una importante novità e si manifesterà attraverso la costituzione di un soggetto responsabile unico a cui affidare la gestione del contratto.

Scopo originario del patto territoriale e del contratto d'area è stato quello di promuovere o favorire la cooperazione di soggetti locali per la realizzazione di iniziative integrate di investimento. Nel caso del patto viene dato risalto allo sviluppo integrato dei sistemi locali, mentre per il contratto d'area l'enfasi è posta sull'accordo tra le parti, specie in merito alle condizioni contrattuali del lavoro, in aree interessate da gravi crisi occupazionali. La fase di avvio di questi strumenti è stata lunga e non priva di delusioni, ma sulla base dell'esperienza fin qui maturata è divenuto possibile affinare le procedure su basi di criteri di valutazione e di certezza nei tempi di erogazione dei finanziamenti.

La delibera Cipe del 21.3.1997, con riferimento ai patti, ha già snellito le procedure ed abolito alcuni vincoli di natura finanziaria.

Quanto all'intesa istituzionale di programma, essa mira a coordinare e selezionare i programmi delle amministrazioni centrali e regionali, nel rispetto di due principi; la negoziazione tra i livelli di governo, affinché sia massimo tra essi il confronto sulle idee-programma; la valutazione, affinché i fabbisogni siano documentati e gli effetti dei programmi siano annunciati e verificabili, sia possibile il monitoraggio delle iniziative e vi sia sufficiente concorrenza tra ipotesi alternative.

In particolare, l'intesa istituzionale di programma rappresenta la cornice negoziale entro la quale il metodo per l'utilizzo dei fondi strutturali può estendersi all'intera programmazione ed entro la quale le regioni possono guadagnare un controllo crescente sugli investimenti realizzati nel proprio territorio. Cinque sono gli obiettivi delle intese:

- a) identificare le priorità in modo trasparente attraverso l'utilizzo di tutte le informazioni e le idee-programma esistenti, anche da parte degli enti locali e delle parti sociali;
- b) avviare la progettazione sulla base di valutazioni di fattibilità condivise;
- c) allocare alle priorità riconosciute fondi nazionali e comunitari secondo una procedura di confronto basata sulla qualità delle proposte;
- d) assicurare una verifica in itinere sull'attuazione degli interventi che consenta di rimuovere per tempo gli ostacoli;
- e) assicurare una verifica ex post che consenta ai cittadini di giudicare l'efficacia degli interventi.

La normativa relativa agli interventi per le aree depresse si è anche arricchita di una nuova disciplina del Fondo rotativo per la progettualità presso la Cassa DD.PP. - le cui dotazioni sono destinate per il 60% alle aree depresse -, che è stata modificata dalla legge n. 135/1997, in modo da rendere più flessibile lo strumento. In particolare:

- è stata ampliata l'area dei destinatari dei finanziamenti;
- gli interessi da corrispondere alla Cassa sono stati posti a carico del bilancio statale;
- sono stati allungati i tempi per la restituzione dei finanziamenti.

L'unificazione del Ministero del tesoro e del Ministero del bilancio, la creazione di un nuovo Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione e il nuovo assetto delle competenze del Cipe costituiscono altrettanti tasselli di un progetto teso a potenziare al massimo il coordinamento delle attività settoriali e a favorire l'esercizio di funzioni di programmazione e valutazione degli interventi nelle aree depresse, avendo presenti le strette correlazioni tra impiego delle risorse nazionali e utilizzazioni dei fondi comunitari.

Infine, la legge n. 94/1997 ha previsto, attraverso l'emanazione di un decreto delegato, la riorganizzazione della Cabina di regia nazionale, intesa quale strumento di coordinamento, promozione di iniziative e supporto alle amministrazioni centrali dello Stato, a quelle regionali e agli altri enti attuatori in materia di utilizzazione dei fondi comunitari, con potenziamento delle relative strutture tecniche e amministrative. Il decreto legislativo n. 430/1997 ha provveduto, a norma delle disposizioni citate, a definire la riorganizzazione della Cabina.

1.2.2 Procedure di spesa

La complessità delle procedure e la pluralità dei centri decisionali non hanno ancora permesso di attuare pienamente il controllo di gestione e il monitoraggio degli investimenti in corso e dei risultati raggiunti.

Nonostante le direttive e le sollecitazioni da parte del Cipe, le amministrazioni competenti non hanno fornito elementi conoscitivi esaurienti sull'uso delle risorse gestite e sullo stato di attuazione degli interventi a favore delle aree depresse.

L'unitarietà del quadro programmatico e della pianificazione delle risorse ha trovato una sistemazione coerente nel collegato alla legge finanziaria per il 1997 (art. 1 commi 96-98 della legge n. 662/1996), confermando il ruolo di coordinamento del Ministero del tesoro e del bilancio in ordine al processo di riprogrammazione finanziaria, individuando le modalità di concertazione tra le amministrazioni nel quadro della nuova disciplina di definizione e ampliamento delle competenze della Conferenza Stato-Regioni, e prevedendo un più stretto raccordo tra le scelte di programma e le decisioni comunitarie in tema di allocazione territoriale delle risorse.

Le procedure di assegnazione di risorse e di spesa hanno costituito una causa rilevante dell'insufficiente livello di impiego delle disponibilità finanziarie. La materia è stata oggetto di approfondimenti nel corso del 1997 e ha permesso di l'introduzione di modifiche normative nel corso del 1998, a cui si aggiungono le proposte correttive contenute nel collegato ordinamentale alla legge finanziaria per il 1999.

Uno degli strumenti per il reperimento delle risorse finanziarie, ampiamente adottato in passato e riproposto per il 1997, è stato quello dell'autorizzazione all'accensione di mutui con ammortamento e interessi a carico dello Stato. Tale modalità finanziaria ha avuto riflessi negativi sulla corretta impostazione dei programmi da parte delle amministrazioni e sulla certezza delle disponibilità finanziarie.

Il Cipe ha provveduto a ripartire le dotazioni — finalizzate ad interventi nelle aree depresse — derivanti dai prestiti autorizzati, indipendentemente dalla loro effettiva disponibilità e sulla base di stime relativamente al loro importo. Non si è così tenuto conto a sufficienza del "fattore temporale" sotto un duplice profilo:

- tempi di decisione e di stipula dei mutui da parte del Ministero del tesoro;
- iter necessario per l'introito e il versamento in entrata delle somme e per l'assegnazione ai capitoli di bilancio.

Conseguenza di rilievo è la difficoltà per le amministrazioni di spesa di prevedere l'ammontare effettivo delle disponibilità in corso d'anno.

L'iter procedurale per il finanziamento degli interventi attuato attraverso mutui può essere riassunto con riferimento alle seguenti fasi:

- a) iscrizione dei fondi in tabella B del disegno di legge finanziaria;
- b) approvazione della legge finanziaria;
- c) adozione dello strumento legislativo per attivare gli accantonamenti nel fondo speciale;
- d) delibere Cipe di riparto dei fondi;
- e) registrazione alla Corte dei Conti;
- f) pubblicazione in Gazzetta Ufficiale;
- g) richiesta di attivazione dei mutui alla Direzione generale del tesoro da parte del Ministero del bilancio;
- h) espletamento della gara fra gli istituti di credito per l'attivazione dei mutui

- i) sottoscrizione del contratto con l'istituto aggiudicatario della gara;
- j) decreto di variazione di bilancio in seguito all'acquisizione dei mutui all'entrata del bilancio dello stato;
- k) registrazione alla Corte dei Conti;
- l) comunicazione della Ragioneria generale dello Stato al Ministero del bilancio della disponibilità dei fondi sul capitolo 9012;
- m) decreto di variazione di bilancio per l'assegnazione della somma ai capitoli di spesa delle amministrazioni competenti;
- n) registrazione alla Corte dei Conti;
- o) iscrizione dei fondi sui pertinenti capitoli di bilancio.

Un iter così lungo e complesso ha determinato ritardi e incertezze nella programmazione degli interventi. Inoltre, anche nel caso di nuove risorse acquisite tramite nuovi stanziamenti di bilanci e non attraverso prestiti, la necessità di ricorrere ad una norma per attivare gli accantonamenti di tabella B comporta un passaggio di non poco rilievo sotto il profilo dei tempi di attuazione.

Al fine di ottenere uno snellimento delle procedure, con provvedimenti adottati nel 1997 (art. 54 della legge n. 449/1997) e all'inizio del 1998 (legge n. 208/1998), da un lato sono state abrogate le norme che autorizzano il Ministero del tesoro a contrarre mutui trasformando quelli non ancora attivati in stanziamenti di bilancio, e dall'altro si è stabilito che a decorrere dal 1999 per gli interventi a favore delle aree depresse si provveda attraverso la tabella C della legge finanziaria, che quantifica gli stanziamenti senza ricorrere ad ulteriori passaggi legislativi.

Dall'esperienza conseguita per l'esercizio 1997 deriva un impulso ad un'ulteriore accelerazione delle procedure di spesa. Si è infatti osservato che un ostacolo all'attivazione dei programmi era rappresentato dalla mancata ripartizione pluriennale per amministrazioni e per progetti degli importi considerati nella tabella F (spese pluriennali). Di conseguenza, è stata recentemente proposta in sede legislativa l'iscrizione diretta sui capitoli destinatari degli importi considerati nella tabella F e oggetto di riparto da parte del Cipe con propria delibera del 17.3.1998.

Oltre alla questione dell'incertezza delle risorse reperite attraverso i mutui, è apparso rilevante il problema dei tempi con cui le risorse di competenza dell'anno sono rese disponibili mediante il trasferimento alle amministrazioni competenti. Queste ultime,

infatti, per poter avviare le procedure operative di spesa, devono attendere i riparti effettuati dal Cipe e l'emanazione dei decreti di variazione di bilancio.

Nel 1997 i suddetti adempimenti non sono stati tempestivi e l'ultima (e più rilevante dal punto di vista delle somme ripartite) delibera Cipe è avvenuta a ridosso della chiusura dell'esercizio. Il fenomeno si è registrato anche in anni precedenti, ma con minore intensità, tanto che nei primi dieci mesi del 1997 le risorse disponibili per impegni erano meno della metà rispetto al 1996.

Come ha osservato la Corte dei Conti nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1997, la procedura di ripartizione dei fondi da parte del Cipe

“se da un lato risponde a criteri di flessibilità propri di una attività programmatica orientata a calibrare i finanziamenti nazionali sulle effettive esigenze, tenendo conto degli indirizzi comunitari e dei cofinanziamenti a carico dei fondi strutturali, dall'altro sollecita ulteriori riflessioni sulla più puntuale identificazione delle fasi decisionali e programmatiche.

Il fenomeno evidenzia infatti un ruolo determinante del Cipe in sede di riparto, rispetto alla diretta funzione parlamentare di allocazione delle risorse, in relazione alla peculiarità del settore ed alle conseguenze dell'indicata transizione dal regime dell'intervento straordinario a quello demandato alle amministrazioni 'ordinarie' che risponde alle riferite esigenze di flessibilità. Peraltro in una riconsiderazione complessiva dell'area decisionale rimessa alla diretta volontà parlamentare, atteso il rilievo qualitativo e quantitativo delle risorse destinate al settore, emerge l'opportunità, a regime, di un possibile superamento di una siffatta — ampiamente mediata — allocazione delle stesse, quanto meno in ordine alle più generali ripartizioni.” (pp. 480-481)

Per altro verso, è noto che non tutte le disponibilità finanziarie specificatamente destinate alle aree depresse affluiscono al Fondo di cui al capitolo 9012 del Ministero del tesoro, a causa della normativa derogatoria sviluppata nel corso del tempo. In questo modo viene limitata l'attività di programmazione del Cipe, in contrasto con un originario disegno organico e trasparente di allocazione degli stanziamenti.

I.3 LA SPESA PER LE AREE DEPRESSE: ALCUNE PROBLEMATICHE E CLASSIFICAZIONI

La quantificazione delle risorse pubbliche destinate alle aree depresse dipende dalle ipotesi adottate sulla definizione dell'aggregato e dalla considerazione più o meno ampia dell'area del settore pubblico considerato. Rispetto agli altri settori, infatti, le aree depresse, si presentano come programma di spesa a carattere orizzontale che coinvolge territorialmente politiche specifiche; la stima della dimensione quantitativa del finanziamento è dunque strettamente legata alla delimitazione dell'ambito dell'intervento da rilevare.

La molteplicità e la variabilità delle stime per valutare la consistenza e la composizione della spesa per le aree depresse elaborate nelle diverse sedi, testimoniano la diversificazione degli approcci definitivi e classificatori (si veda par. I 4).

I principali motivi di divergenza delle quantificazioni dei diversi sistemi di rilevazione dipendono in particolare dalle ipotesi adottate sulla definizione e sulla delimitazione dell'area di riferimento, - ad es. se si considera il finanziamento nazionale specifico o nazionale ordinario, se si considera quello comunitario ecc. -, e dal momento in cui viene effettuata la rilevazione dell'azione di finanziamento ovvero dall'ampiezza dell'area pubblica considerata - ad es. se si considerano le uscite dal bilancio statale o anche quelle dalla tesoreria o le uscite dall'intero settore pubblico allargato -.

Di seguito si analizzano e classificano i diversi approcci di quantificazione delle risorse nelle aree depresse per ridefinire in maniera sistematica l'intero ciclo del finanziamento e delle erogazioni, dall'origine alla destinazione finale.

I.3.1 Un tentativo di classificazione delle modalità di finanziamento.

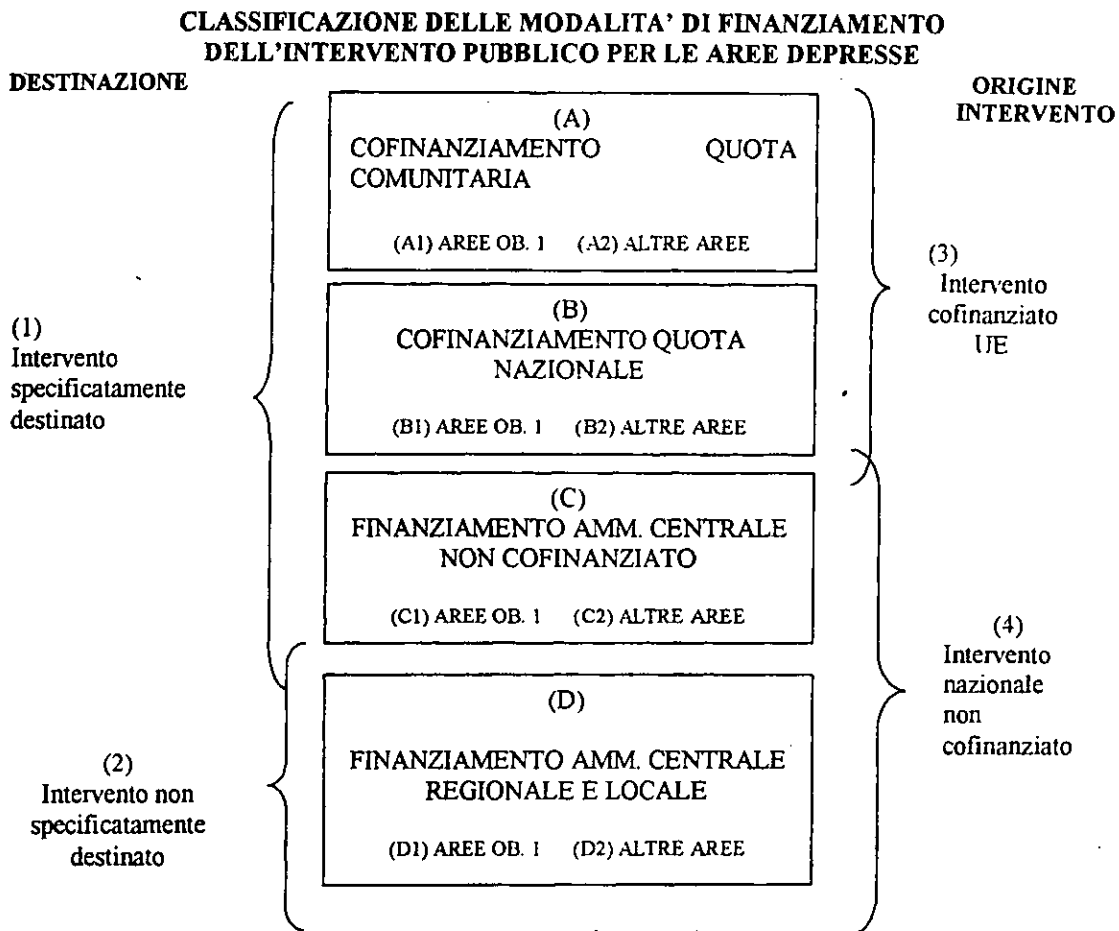
Per valutare la spesa per l'intervento per le aree depresse è necessario prioritariamente definire e classificare l'area e il campo dell'analisi. In prima approssimazione si è ricostruito un modello interpretativo grafico del sistema di finanziamento ordinario e straordinario, che consideri contemporaneamente le risorse originate dal bilancio dello Stato e da quello comunitario. Lo schema (di seguito allegato) rappresenta un contributo

per formulare una definizione convenzionale e chiarire anche visivamente la composizione e le modalità di finanziamento pubblico nella sua accezione più o meno allargata.

Esso è costruito in modo da rendere possibile la comparazione dei sistemi di rilevazione tenendo conto anche del cofinanziamento europeo basato sul principio di addizionalità¹.

Come tutti i tentativi di semplificazione e sistematizzazione logica lo schema può prestarsi a numerose osservazioni e problemi di natura formale e sostanziale sulla classificazione dei flussi che intercorrono e si integrano determinando l'intervento nelle aree depresse. Ma anche per questo motivo la visualizzazione statica delle principali partite che intervengono nel determinare il finanziamento di questo programma di spesa, può contribuire a chiarire gli aspetti problematici connessi all'interpretazione e alla delimitazione del campo di indagine.

¹ Il principio di addizionalità, sancito dall'articolo 9 del regolamento CEE 2082/93, 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. Oggetto di verifica per il calcolo dell'addizionalità è la spesa pubblica "autonoma", quella cioè che lo Stato effettuerebbe assenza dei Fondi strutturali e della spesa conseguentemente attivata dal cofinanziamento (nello schema riportato le aree C e D)



- (1) E' la spesa "specificatamente destinata alle aree depresse" che ricomprende anche quella parte che in precedenza veniva considerata intervento straordinario. Rappresenta lo sforzo aggiuntivo delle politiche di bilancio per lo sviluppo delle aree svantaggiate al netto delle spese di tipo ordinario non specificatamente destinate (vedi 2). E' costituita dal finanziamento nazionale per le aree depresse (C) e dalla quota nazionale e comunitaria cofinanziata (A+B).
 - (2) Costituisce la parte di finanziamento nazionale che ricade nelle zone depresse ma non a specifica destinazione; ovvero la parte di spesa che viene ordinariamente destinata a queste come ad altre aree del Paese sia dell'obiettivo 1 sia alle altre aree. Si tratta dei finanziamenti statali e degli enti decentrati.
 - (3) Riguarda il cofinanziamento nazionale ed europeo, ovvero le quote addizionali rispetto all'intervento nazionale. E' costituito dalla quota nazionale (B), compresa quella regionale, che permette l'attivazione della quota comunitaria sia dell'obiettivo 1 sia alle altre aree.
 - (4) Rappresenta la parte di finanziamento nazionale al netto della quota cofinanziata; all'intervento non specificatamente destinato (D), si somma la parte statale non cofinanziata (C).
-
- (A) Quota di cofinanziamento proveniente dal bilancio U.E. destinata alle politiche regionali (sia dell'obiettivo 1 sia alle altre aree);
 - (B) Quota di cofinanziamento proveniente dal bilancio pubblico nazionale compresa la quota derivante da finanza decentrata
 - (C) Intervento statale a specifica destinazione; comprende il fondo per le aree depresse che viene determinato in tab. F della Legge finanziaria ovvero il finanziamento dell'ex intervento dell'agensud, delle altre leggi pluriennali di nuove iniziative e le leggi statali annuali di rifinanziamento degli interventi
 - (D) Le risorse ordinarie dell'amministrazione centrale e decentrata che affluiscono alle aree depresse (obiettivo 1 e altri); si tratta della finanza centrale e decentrata, delle leggi di settore, dei finanziamenti ad aziende pubbliche ed ad altri enti.

La schematizzazione proposta, pertanto, deve essere interpretata come una classificazione concettuale teorica dei vari ordini e livelli di intervento; produce altresì una

rappresentazione che fotografa l'intervento nella fase finale a chiusura dei conti di cassa di un esercizio finanziario. Non considera quindi la dinamica e le fasi del processo decisionale programmatico e gestionale, l'origine legislativa degli interventi, il percorso dei flussi di spesa, i trasferimenti tra i vari soggetti e le duplicazioni che si producono. Una classificazione quindi *ex post* del processo di bilancio che non può mettere in relazione le disponibilità finanziarie con l'attuazione dei programmi di investimento.

Per il momento lo schema di classificazione dovrebbe dunque far riferimento:

- ai territori delle regioni comprese nell'obiettivo 1, 2 e 5b secondo la definizione comunitaria;
- alla fase finale della gestione finanziaria e dunque alle uscite di cassa verso il sistema economico in seguito ai vari passaggi tra i soggetti di spesa;
- al settore pubblico inteso sia nella definizione di Pubblica amministrazione sia nella sua accezione più ampia compatibile con la definizione comunitaria;

Con questa griglia interpretativa è possibile collocare le diverse tipologie di intervento nelle aree depresse approssimativamente in tre categorie principali:

1. Le spese dell'amministrazione statale non cofinanziate destinate specificatamente alle aree depresse; esse rappresentano le risorse nazionali espressamente finalizzate alla politica di sviluppo in quelle determinate aree (nello schema l'area C). Le risorse hanno origine nel bilancio dello Stato e nella legge finanziaria che annualmente alloca sui capitoli di spesa le somme a disposizione per questo settore. Si tratta principalmente degli "stanziamenti del Fondo per le aree depresse" che vengono annualmente ripartiti tra le varie amministrazioni con delibera del CIPE. Una volta individuata la lista dei capitoli la quantificazione è facilmente ricostruibile dai dati di contabilità del bilancio (area A).
2. Le risorse nazionali ordinarie non espressamente finalizzate alla politica di sviluppo delle aree depresse ma che comunque finanziano investimenti localizzati in quell'area (area D). Si tratta delle risorse dell'amministrazione centrale e decentrata per il finanziamento di programmi settoriali nel il territorio nazionale (trasporti, agricoltura, ricostruzione per calamità naturali ecc.), parte

dei quali ricadono nelle aree depresse. La quantificazione di queste somme è più complessa poiché per la parte bilancio statale è necessaria la regionalizzazione dei capitoli, su cui si sta operando anche in conseguenza di disposizioni legislative (A.C. 5188), per la parte decentrata è necessaria l'elaborazione dei bilanci dei vari enti che può avvenire solamente con ritardi temporali. In realtà questa parte del finanziamento rappresenta la quota più cospicua, secondo alcune stime (banca dati conti pubblici territoriali) ammonta ad oltre la metà dell'ammontare complessivo delle risorse.

3. Infine rimane la quota di risorse originata dall'intervento di cofinanziamento comunitario e nazionale, ovvero i finanziamenti dei programmi di sviluppo della comunità destinati alle aree dell'obiettivo 1 e alle altre aree depresse (aree A e B). La stima di queste quote richiede un'analisi non solo del trasferimento dal bilancio statale ma anche i vari passaggi sui conti di tesoreria dei finanziamenti comunitari, degli enti decentrati nonché della quota dei privati. Questa parte del finanziamento è dunque strettamente legata all'analisi dei flussi di tesoreria e dei flussi attivati dai bilanci regionali.

I.3.2 Processo decisionale e ciclo della spesa

Come si è accennato, un altro problema che si sviluppa nella quantificazione delle risorse per le aree depresse è costituito dalla scelta del momento in cui si rileva il finanziamento e dall'area dell'amministrazione pubblica considerata. Gli importi della spesa saranno differenti a secondo se si fa riferimento al momento dell'uscita dal bilancio dello Stato, o a quello dell'uscita dai conti correnti di tesoreria, o a quello dei pagamenti dei bilanci di altri enti pubblici decentrati. Le erogazioni finali all'economia, come si è accennato, sono il risultato del complesso ciclo della spesa che ha origine con il processo di formazione del bilancio.

Il quadro dell'analisi dei sistemi di rilevazione del finanziamento pubblico dei programmi di spesa deve dunque considerare le fonti di finanziamento e il percorso della spesa, partendo dal momento della decisione circa l'allocazione delle risorse, fino alla destinazione finale per la realizzazione delle opere per investimenti.

Il meccanismo di finanziamento della spesa per le aree depresse, come per gli altri settori, segue un iter piuttosto complesso che inizia con la programmazione economica e finanziaria decisa da Governo e Parlamento, prosegue con la predisposizione del bilancio e con l'approvazione di leggi di spesa, con l'assegnazione (eventualmente anche previo riparto da parte del CIPE) delle risorse alle amministrazioni centrali, e da queste, attraverso l'accreditamento di somme in Tesoreria, a quelle locali e settoriali e termina con la fase di erogazione e realizzazione delle opere.

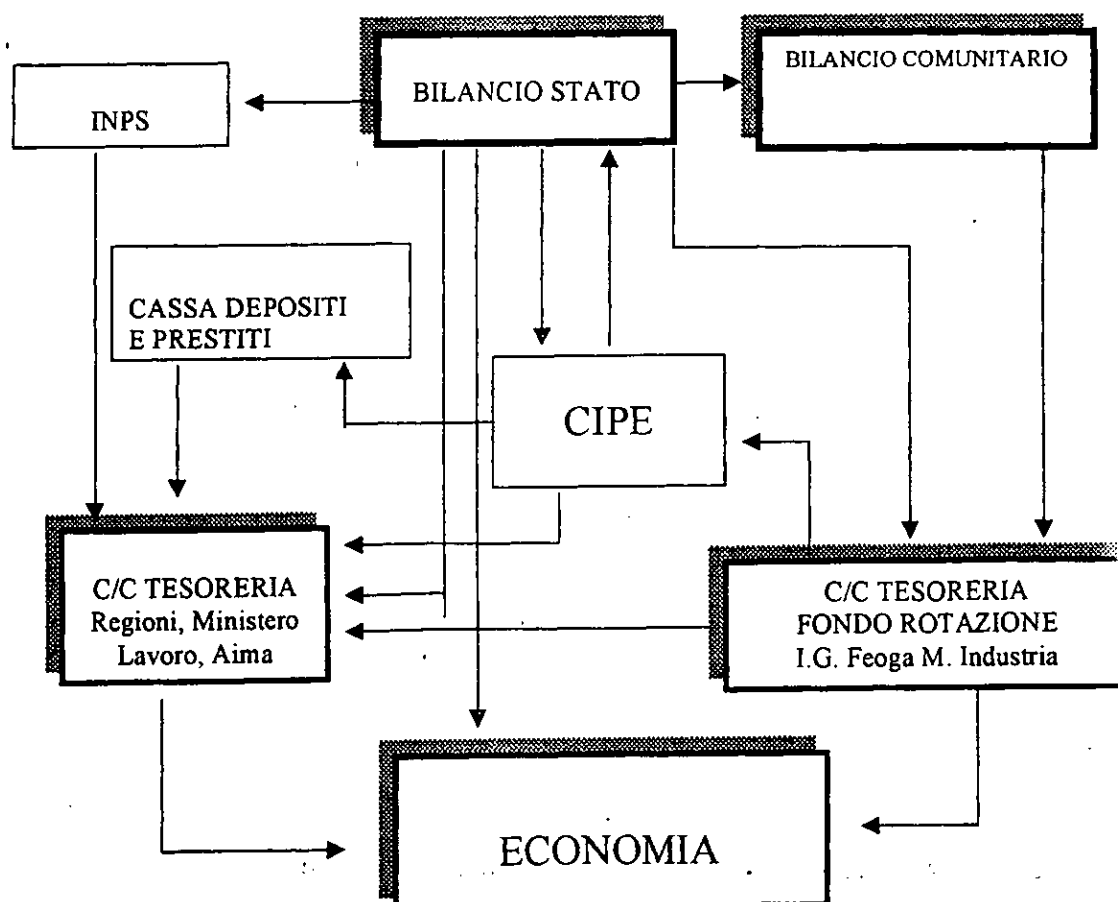
La prima fase del processo di spesa è quella della allocazione e della gestione delle risorse sui capitoli del bilancio dello Stato; una volta individuati i capitoli di bilancio destinati alle aree depresse si possono effettuare analisi su competenza e sulla cassa; per ciascun capitolo sono rilevabili, anche con cadenza mensile: le risorse stanziare, gli impegni, i pagamenti effettuati, i residui passivi, le economie (vedi par. I 4). Le informazioni sulla spesa statale per le aree depresse sono dunque tutte disponibili sul bilancio e consentono una sia pur limitata prospettiva di analisi settoriale e di verifica dell'adeguatezza della programmazione delle disponibilità di bilancio con le esigenze delle erogazioni effettive. Difficoltà possono derivare dalla selezione dei capitoli interessati; con la riforma della classificazione funzionale, per coerenza con la metodologia internazionale, dal 1998 viene meno il raggruppamento aree depresse della vecchia classificazione (sezione XV), che costituiva una valida base di partenza integrabile per l'individuazione dei capitoli. L'analisi dei capitoli del bilancio può essere integrata con l'analisi dell'attività deliberativa del CIPE che, per quanto riguarda le aree depresse, ha un ruolo importante nel processo di gestione e valutazione dell'iter di spesa (vedi par. I 6).

La fase successiva è rappresentata dalla gestione di tesoreria; i flussi finanziari attivati da queste fonti solo in parte arrivano direttamente al destinatario finale ovvero al sistema economico; essi in buona parte sono trasferiti ad altre amministrazioni o enti decentrati su rispettivi conti correnti di tesoreria centrale. Gli intestatari, ministeri, enti previdenziali, Regioni, enti locali ecc. attingono a questi conti secondo le proprie esigenze e non in base a quanto è stato trasferito dal bilancio. Per questo motivo il controllo delle uscite dai capitoli di spesa di bilancio è una condizione necessaria ma non sufficiente per poter valutare le risorse che effettivamente affluiscono all'economia per finanziare gli interventi.

Si deve naturalmente poi tener conto anche del sistema comunitario di finanziamento che attraverso il fondo di rotazione attinge dal bilancio statale e interviene sul finanziamento delle aree depresse trasferendo risorse in tesoreria con passaggi su altri conti correnti e girofondi. Come si è accennato nel cofinanziamento intervengono inoltre i flussi finanziari regionali complicando ulteriormente il quadro della ricostruzione.

In estrema semplificazione si riporta un grafico sul finanziamento pubblico complessivo nazionale e comunitario che rappresenta il percorso dei flussi che intercorrono tra l'origine del finanziamento fino all'arrivo al sistema economico.

Flussi di cassa di intervento per le aree depresse



Per quantificare le risorse effettivamente spese e arrivate a destinazione nelle aree depresse è necessario dunque rilevare oltre ai pagamenti per trasferimenti dai capitoli da bilancio, anche i versamenti e prelevamenti dai conti correnti di tesoreria e la direzione che

assumono i flussi di cassa in uscita dal settore pubblico verso l'economia nonché le risorse originate dal bilancio comunitario.

La quantificazione del processo di spesa a valle del processo di programmazione e assegnazione delle disponibilità, che in parte può essere seguito attraverso l'attività di gestione di bilancio e di delibera del CIPE, può essere dunque integrato con l'analisi dei flussi di cassa della tesoreria. Un sistema di rilevazione che opera secondo queste modalità di stima è rappresentato dal conto risorse-impieghi effettuato presso il Ministero del tesoro dal gruppo del monitoraggio dei flussi di cassa (par.I.5.). Il conto ricostruisce ogni tre mesi i flussi di cassa del settore sommando i pagamenti dai capitoli di bilancio ai saldi dei conti di tesoreria a cui affluiscono i trasferimenti. Questo strumento analisi, che è stato approntato per il monitoraggio del fabbisogno statale, con opportune integrazioni è in grado di fornire una informazione complessiva relativamente attendibile e tempestiva. I conti riguardano esclusivamente l'intervento nazionale specificatamente destinato alle aree depresse nazionali e, attualmente, una parte di quello comunitario (nello schema di classificazione allegato una parte dell'area A e B, e l'area C).

I.4 BILANCIO DELLO STATO: RISORSE DISPONIBILI E LORO UTILIZZO

Le spese del bilancio dello Stato sono state inizialmente esaminate con riferimento agli "interventi specificatamente destinati alle aree depresse", così come definiti in precedenza (cfr. par.I.2.2). Una componente di questo insieme è costituita dal Fondo per le aree depresse (cap. 9.012 Tesoro), dove confluiscono le risorse dell'ex intervento straordinario per il Mezzogiorno e una parte dei nuovi mezzi finanziari disponibili per il finanziamento della politica regionale di sviluppo. L'analisi delle dotazioni del Fondo e il loro utilizzo è contenuta nel par. I. 4.1.

Dello stesso insieme di interventi fa parte la più ampia e comprensiva sezione XV del bilancio, che fornisce attualmente il quadro "ufficiale" della spesa per le aree depresse, sulla base della classificazione funzionale adottata prima della recente riforma del bilancio dello Stato. I dati della sezione XV, che ingloba al suo interno quasi tutti i capitoli di spesa alimentati dal Fondo per le aree depresse, sono commentati nel par. I.4.2.

Nel paragrafo I.4.3 vengono poi considerate anche le spese concernenti gli "interventi non specificatamente destinati alle aree depresse", secondo le recenti