

Tabella 3.11

PSM - Italia - Regioni obiettivo I
 Periodo di Programmazione 2000-2006
 Piano finanziario indicativo SFOP
 Importi in Milioni di Euro

Assi Prioritari	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche					Contributi Nazionali	Risorse Private
			Contributi Comunitari						
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop		
	1=2+9	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8	9
I - RISORSE NATURALI	-	-	-	-	-	-	-	-	-
II - RISORSE CULTURALI	-	-	-	-	-	-	-	-	-
III - RISORSE UMANE	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IV - SISTEMI LOCALI	497,073	397,784	217,383	-	-	-	217,383	180,401	99,289
V - CITTA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VI - RETI E NODI DI SERVIZIO	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ASSISTENZA TECNICA	0,396	0,396	0,243	-	-	-	0,243	0,153	-
TOTALE	497,469	398,180	217,626	-	-	-	217,626	180,554	99,289
di cui Sostegno Transitorio	0,999	0,500	0,225	-	-	-	0,225	0,275	0,499

Tabella 3.12

Annualità	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche						Risorse Private
			Contributi Comunitari					Contributi Nazionali	
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop		
			1=2+9	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5		
2000	63,415	50,479	27,547	-	-	-	27,547	22,932	12,936
di cui Sostegno Transitorio	0,176	0,091	0,041	-	-	-	0,041	0,050	0,085
2001	67,951	54,182	29,579	-	-	-	29,579	24,603	13,769
di cui Sostegno Transitorio	0,175	0,095	0,043	-	-	-	0,043	0,052	0,080
2002	72,139	57,527	31,415	-	-	-	31,415	26,112	14,612
di cui Sostegno Transitorio	0,161	0,086	0,039	-	-	-	0,039	0,047	0,075
2003	89,404	71,891	39,331	-	-	-	39,331	32,560	17,513
di cui Sostegno Transitorio	0,144	0,074	0,033	-	-	-	0,033	0,041	0,070
2004	68,615	55,045	30,111	-	-	-	30,111	24,934	13,570
di cui Sostegno Transitorio	0,107	0,040	0,018	-	-	-	0,018	0,022	0,067
2005	68,622	55,068	30,123	-	-	-	30,123	24,945	13,554
di cui Sostegno Transitorio	0,099	0,035	0,016	-	-	-	0,016	0,019	0,064
2006	67,323	53,988	29,520	-	-	-	29,520	24,468	13,335
di cui Sostegno Transitorio	0,137	0,079	0,035	-	-	-	0,035	0,044	0,058
Totale	497,469	398,180	217,626	-	-	-	217,626	180,554	99,289
di cui Sostegno Transitorio	0,999	0,500	0,225	-	-	-	0,225	0,275	0,499

Secondo le decisioni assunte dal CIPE, la quota del FEOGA sulle risorse dell'obiettivo 1 sarà orientativamente uguale a quella del ciclo di programmazione 1994-1999; la stessa indicazione viene per il FSE dal Masterplan su formazione, scuola e ricerca, concordato con le parti sociali, che, in coerenza con il Patto Sociale del dicembre 1998, prevede nel periodo 2000-2002, un incremento assoluto delle risorse del Fondo Sociale. In considerazione del forte aumento (di circa il 14%) delle disponibilità medie annue del periodo 2000-2006 rispetto al periodo 1994-99, la quota corrisponderebbe ad un forte incremento delle disponibilità finanziarie.

La puntuale definizione delle percentuali applicate nella ripartizione delle risorse tra Fondi tiene conto, secondo le indicazioni della delibera CIPE del 6 agosto 1999, delle effettive esigenze emerse in sede di stesura definitiva delle forme di intervento.

Cofinanziamento nazionale

Ai sensi degli articoli 17 e 18 del Regolamento 1260/99 i piani finanziari del PSM, del QCS e dei PO hanno carattere indicativo.

In particolare, il cofinanziamento nazionale è stabilito, in via indicativa, sulla base di presunti tassi medi di partecipazione di un fondo a livello di asse prioritario, tenuto conto degli articoli 28 e 29 del Regolamento 1260/99. Poiché con l'adozione del complemento di programmazione, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, lettera c, saranno precisati per ciascuna misura il tasso di partecipazione del fondo interessato, le quote di cofinanziamento nazionale a livello di asse prioritario, indicate nel QCS e nei PO potranno subire delle modifiche in aumento o in diminuzione.

Pertanto eventuali modifiche dei piani finanziari, sia del Quadro comunitario di sostegno sia dei programmi operativi, approvati con decisione della Commissione, che non modifichino le strategie o/e gli stanziamenti comunitari assegnati ai singoli assi prioritari, non comporteranno la necessità di una nuova decisione della Commissione.

Il cofinanziamento nazionale pubblico dei Programmi è assicurato da risorse statali, regionali e locali che, in linea con il precedente ciclo di programmazione, sono stimate in quote rispettivamente dell'ordine del 70% e del 30%.

La programmazione finanziaria tiene conto dei vincoli e dei requisiti ed è coerente con il profilo programmatico intertemporale di cassa, come definito nel quadro finanziario unico di tutte le risorse pubbliche disponibili per il Mezzogiorno per il periodo 2000-2006 del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria.

I criteri della ripartizione regionale

Al fine di modulare la ripartizione delle risorse tra le regioni dell'obiettivo 1, si è tenuto in particolare conto dell'approccio contenuto nel già citato articolo 7 del Regolamento 1260/99, che rinvia ai criteri della popolazione residente, della prosperità e della gravità dei problemi strutturali, con esplicito riferimento alla disoccupazione.

Inoltre per meglio cogliere la complessa realtà delle aree in ritardo di sviluppo, in concordanza con quanto suggerito dalle stesse Regioni, sono stati presi in considerazione alcuni criteri aggiuntivi. Accanto a indicatori di generico ritardo strutturale, quali il reddito pro capite e il tasso di disoccupazione, sono stati considerati alcuni indicatori dei *fabbisogni*

di intervento, quali il deficit infrastrutturale, l'insularità e la stessa dimensione ridotta dell'area. Le carenze infrastrutturali e la distanza dai mercati più rilevanti per l'attività economica rappresentano, infatti, esternalità negative verso le quali è opportuno indirizzare l'intervento di sostegno. In aggiunta, la particolare natura di indivisibilità, che caratterizza l'investimento in infrastrutture rende oltremodo oneroso colmare i divari di dotazione esistenti nel caso di regioni di dimensione particolarmente ridotta (e a bassa densità abitativa).

Infine, accogliendo i suggerimenti di molte Regioni, si è considerata quale variabile dimensionale di base non solo la popolazione ma anche la superficie territoriale. Tale scelta si fonda sulla consapevolezza che gli investimenti in infrastrutture a rete (le quali costituiscono una parte rilevante dei programmi di infrastrutturazione), domandano fabbisogni finanziari strettamente collegati alla superficie del territorio interessato; essa è inoltre coerente con la priorità assegnata dal Programma alla valorizzazione delle risorse naturali. I criteri adottati sono caratterizzati da semplicità e trasparenza, così da assicurare che le correzioni introdotte nel riparto rispetto a quello derivante dalla variabile dimensionale di base siano pienamente comprensibili. I dati utilizzati sono i più recenti al momento disponibili.

La ripartizione si basa su un *indice di dimensione composito*, che garantisce un'intensità di intervento omogenea, per abitante e per unità di superficie, corretto con un indicatore di svantaggio che assegna maggiore intensità di intervento alle regioni con i più gravi problemi strutturali.

La costruzione dei due indici assicura la massima trasparenza nella lettura dei risultati, sia rispetto al livello di svantaggio o competitività, che si ottiene per la singola regione, sia nel confronto fra regioni. L'indice di dimensione è costituito da una media ponderata tra le quote regionali di popolazione e superficie al 1997.

L'indice di dimensione viene corretto, moltiplicandolo, con un *indice di svantaggio*, costruito sulla base di quattro indicatori. Questi sono normalizzati con riferimento alla media delle regioni considerate per misurare l'intensità del divario esistente tra le regioni.

Gli indicatori di correzione sono i seguenti:

1. *prosperità regionale*, misurata con il reciproco del PIL per abitante 1994-1996;
2. *gravità dei problemi strutturali*, misurata con il *tasso di disoccupazione medio* del triennio 1996-1998;
3. *deficit infrastrutturale*, misurato con un indicatore di dotazione di infrastrutture economiche, sociali e ambientali. Le informazioni elementari sono le più recenti disponibili da fonti istituzionali¹; la normalizzazione degli indicatori relativi alle infrastrutture, essendo l'esercizio volto alla determinazione di un indice di competitività (o svantaggio) territoriale, è compiuta rispetto alla superficie regionale.
4. *insularità*, introducendo una riserva di risorse a favore rispettivamente della Sardegna e della Sicilia, riconoscendo le specifiche condizioni di svantaggio

¹ Sono stati qui utilizzati dati elementari aggiornati sulla base delle informazioni al momento disponibili (conto nazionale dei trasporti '98, dati Enel, Eni, Telecom resi disponibili nel '98). Tale aggiornamento rappresenta il risultato di una ricerca ancora in corso di Confindustria-Ecoter, cofinanziata dall'U.E. DG III. La metodologia di aggregazione in un indice di dotazione infrastrutturale è la stessa usata nel lavoro Confindustria/Ecoter '98.

determinate dall'insularità in termini di isolamento territoriale dei bacini occupazionali, di mancanza di contiguità con altri mercati e di difficoltà di comunicazione per merci e persone;

5. *esternalità negativa di piccola dimensione*, introducendo una riserva delle risorse a favore di quelle regioni per le quali la limitata dimensione territoriale, con una chiara discontinuità rispetto alle altre regioni, e il modello di organizzazione e distribuzione della popolazione rappresentano una diseconomia che influisce sui costi di programmazione, progettazione e attuazione.

Gli indicatori elementari 1,2,3 sono sintetizzati in un indicatore composito, attraverso l'aggregazione con opportuni pesi. La ponderazione adottata rispecchia l'importanza relativa assegnata ai problemi di ritardo e ai fabbisogni del territorio menzionati in precedenza. In particolare ai primi due indicatori elementari è attribuito un valore preponderante, sia perché essi sono quelli richiamati dalla Proposta di regolamento, sia perché sono più direttamente correlati all'obiettivo generale di sostegno dell'economia.

I criteri e la chiave di riparto delle risorse a livello territoriale sopra indicati sono stati oggetto di un proficuo partenariato istituzionale fra le Regioni e l'Autorità di gestione. Tale riparto è stato approvato dalla Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-Città ed Autonomie locali del 6 maggio 1999 e dalla Delibera Cipe del 14 maggio 1999.

3.2. La finanza di progetto

Uno degli obiettivi assunti nella programmazione degli interventi per il nuovo ciclo di programmazione 2000-2006 – sulla scorta di una delle specifiche indicazioni di Agenda 2000 in tema di politica di coesione (*aumentare l'efficacia delle risorse e ricorrere in misura più estesa e decisa al capitale privato*) e di quanto previsto negli *Orientamenti comunitari* per la programmazione 2000-2006 – è quello di massimizzare il contributo delle risorse private alle politiche di sviluppo, individuando le condizioni atte a favorire il coinvolgimento dei privati al finanziamento e alla gestione dei progetti di intervento.

Tale obiettivo è coerente con le più recenti innovazioni legislative introdotte nell'ordinamento del nostro Paese in materia di realizzazione di lavori pubblici, o di pubblica utilità, e di infrastrutture destinate al pubblico servizio. La legge, infatti, richiede che nella propria programmazione triennale ciascuna amministrazione definisca i lavori strumentali ai propri bisogni in conformità agli obiettivi assunti come prioritari e tra questi individui “con priorità i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati in quanto suscettibili di gestione economica”. Questa impostazione è ulteriormente ribadita in vari punti delle modifiche introdotte dal Parlamento alla fine del 1998 alla legge 109/94, assegnando una speciale priorità agli interventi che possono essere finanziati con capitale privato maggioritario.

Questa impostazione, comune a quella dei documenti dell'Unione che indirizzano il ciclo di programmazione 2000-2006, parte da due considerazioni: il fabbisogno di investimenti pubblici e di infrastrutturazione in Italia e in Europa è di gran lunga superiore alle concrete possibilità degli stati membri in ragione dei comuni vincoli all'indebitamento pubblico e della già elevata pressione fiscale; l'impostazione di un'opera pubblica in chiave di sua gestione economica ne favorisce il corretto dimensionamento (in termini ingegneristici e quindi finanziari) e ne assicura a priori una continuità di manutenzione e gestione indispensabile per l'efficiente e duratura utilizzazione.

La legge italiana offre varie soluzioni tecnico-giuridiche per favorire il partenariato tra pubblico e privato nella attuazione e gestione degli interventi del nuovo ciclo di programmazione. Il cuore del problema risiede comunque nella chiara individuazione delle priorità da parte delle amministrazioni attraverso gli strumenti di programmazione, di carattere trasversale (programmi operativi regionali) e del settore dei lavori pubblici. Essi devono assicurare la massima trasparenza delle decisioni in ordine alle opere che si intende concretamente realizzare nel periodo considerato. Questa chiarezza è un prerequisito non derogabile per poter organizzare le procedure di evidenza pubblica indicate dalla legge per la scelta dell'operatore privato che procederà per conto dell'amministrazione assumendo un proprio rischio di impresa.

Già in sede di formulazione dei complementi di programmazione si riporteranno pertanto nel quadro finanziario le stime dei finanziamenti privati che comprenderanno, oltre alle risorse attivabili attraverso i regimi di aiuto ammessi dalla disciplina comunitaria (per esempio: incentivi alle PMI, all'artigianato, per la ricettività) anche le previsioni in ordine a risorse private che possono essere attratte per il cofinanziamento di infrastrutture, opere pubbliche o di pubblica utilità suscettibili di gestione economica. In altre parole si dovrà prudentemente stimare la dimensione da attribuire, nel quadro finanziario, alla finanza di progetto per quegli investimenti la cui gestione è obbligatoriamente caratterizzata dalla riscossione di tariffe (trasporti, energia, telecomunicazioni, risorse idriche) o per la quale vanno diffondendosi in

altri paesi europei i principi di utilizzazione economica attraverso canoni variamente denominati (ad esempio: impianti sportivi ed edifici ad uso pubblico). Saranno previamente considerati tutti gli aspetti autorizzativi delle opere da realizzare e i connessi tempi amministrativi.

Si dovrà tenere conto del fatto che la partecipazione dei Fondi comunitari al finanziamento di investimenti in infrastrutture "generatrici di entrate nette consistenti" è limitata, nelle regioni obiettivo 1 al massimo del 40 per cento del costo ammissibile e che la legislazione italiana consente di attivare il relativo regime di concessione alla condizione che il finanziamento pubblico non superi il 50 per cento del prezzo dell'importo totale dei lavori, e questo solo ove la gestione avvenga in un regime di prezzi o tariffe amministrati, controllati o predeterminati.

L'utilizzo di tali strumenti consentirà di aumentare in misura significativa le risorse finanziarie spendibili nell'area considerata, di favorire l'insediamento di soggetti imprenditoriali incardinati stabilmente nel territorio interessato dall'investimento con la prospettiva di innescare ulteriori iniziative di tipo imprenditoriale, di mettere in atto meccanismo automatici di copertura dei costi di manutenzione e per l'esecuzione dei relativi interventi, di liberare risorse umane dell'amministrazione da destinare ad attività non altrimenti assicurate.

Nel considerare la possibilità di utilizzare gli strumenti della finanza di progetto le amministrazioni dovranno attentamente considerare il complessivo quadro della pianificazione del settore interessato dal possibile intervento. Se, da un lato, è infatti auspicato il diffuso ricorso all'impegno finanziario dei privati, dall'altro occorre valutare attentamente le possibili conseguenze sui processi di programmazione e sugli assetti gestionali soprattutto nei settori caratterizzati, come nel caso della gestione del servizio idrico integrato, da complessi processi di riforma.

Le considerazioni ora esposte evidenziano la necessità che le Amministrazioni si attrezzino sotto il profilo delle capacità tecniche per allestire e verificare i piani finanziari delle opere che intendono promuovere con il ricorso a capitali privati, per definire documenti contrattuali idonei alla gestione del rapporto pubblico-privato e per assicurare celeri iter autorizzativi.

Nei sistemi a regime tariffario gli enti locali e le regioni sono inoltre chiamati ad una nuova funzione di verifica sulla qualità dei servizi offerti e sul rispetto dei termini contrattuali, a garanzia dei cittadini utenti. Si tratta di un salto culturale cui già ci si prepara in molte aree del Paese.

Per queste ragioni il ricorso alla finanza di progetto per il finanziamento di interventi da realizzare nel quadro delle previsioni dei Programmi Operativi costituisce elemento di rilievo fra i criteri finanziari di riferimento per l'attribuzione della riserva di efficacia (4 per cento).

L'autorità di gestione fornirà nella fase di attuazione dei programmi, anche attraverso l'Unità tecnica per la Finanza di progetto istituita con la legge 17 maggio 1999 n.144, un'assistenza tecnica specifica diretta ad assistere le amministrazioni nel "montaggio" finanziario dei progetti in grado di generare rientri finanziari e di rendere quindi possibile l'intervento dei privati per garantire una quota, non inferiore al 50 per cento, del finanziamento, da remunerare attraverso la gestione della stessa infrastruttura. In particolare, l'unità tecnica assisterà le amministrazioni nella valutazione economica, finanziaria, tecnica delle proposte di investimento; fornirà il proprio supporto legale nella fase di preparazione della documentazione di gara per l'affidamento in concessione; definirà una specifica base dati.

3.3. Criteri per l'assegnazione della riserva comunitaria (4%) e della riserva nazionale (6%)

Per tenere conto dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi è istituita una riserva di performance del 10%, comprensiva della riserva del 4% di cui all'art. 44 del Regolamento 1260/1999 e di una riserva nazionale del 6%, da assegnare sulla base di criteri di valutazione che dovranno essere definiti a priori attraverso forme partenariali.

3.3.1 Criteri e indicatori per la riserva del 4%

Il meccanismo-base per la concessione della riserva di *performance* è fondato sul confronto tra previsioni *ex ante* (in sede di formulazione del Programma) e riscontri *in itinere* (a metà Programma) di un insieme di criteri che possono essere ricondotti a tre categorie: criteri di efficacia, criteri di gestione, criteri finanziari.

Un Programma ha diritto all'assegnazione della riserva quando, all'interno di ciascuna categoria di criteri, la realizzazione degli obiettivi fissati è, in media, pari almeno all'80% della corrispondente previsione iniziale.

Al fine di evitare il rischio di "appiattimento" degli obiettivi previsti su livelli poco interessanti o qualificati, saranno esplicitati per ciascun criterio valori standard che rappresentino livelli-soglia di accettabilità delle *performances*, al di sotto dei quali non si dia luogo al meccanismo di premialità.

Questa ipotesi garantisce una certa uniformità di applicazione dei criteri di premialità ed evita al tempo stesso il rischio di dover assegnare la riserva sulla base del rispetto degli impegni presi, laddove questi impegni non venissero ritenuti congrui con lo standard qualitativo complessivo del Programma.

A titolo di mera esemplificazione nell'ambito delle proposte di seguito avanzate per ciascuna delle tre categorie della riserva comunitaria (efficacia, gestione, attuazione finanziaria) vengono indicati alcuni possibili livelli-soglia da assumere come standard minimi da rispettare nella formulazione *ex ante* degli obiettivi.

CRITERI DI EFFICACIA

Dovendo essere definiti a livello di misura, andranno puntualmente specificati in sede di complemento di Programma attraverso la definizione e la quantificazione di indicatori di programma.

Si ritiene opportuno limitare gli indicatori di efficacia agli indicatori di realizzazione fisica (che misurano l'avanzamento dell'output fisico degli interventi) utilizzando il seguente criterio:

confronto tra i livelli di realizzazione ottenuti e quelli previsti per un insieme di misure che assorbano almeno il 50% del valore monetario del Programma.

Il livello-soglia per accedere alla premialità relativamente a questa categoria (efficacia) è fissato al 30-35%: ciò equivale ad ipotizzare che, per ottenere l'assegnazione della riserva comunitaria, i programmi evidenzino al termine del 2002 un avanzamento pari a circa un terzo nella realizzazione fisica degli obiettivi previsti.

CRITERI DI GESTIONE

La misura dell'efficienza gestionale viene rilevata a livello di Programma, con determinazione *ex ante* dei relativi criteri e indicatori.

Gli indicatori di riferimento sono i seguenti:

Qualità del sistema di monitoraggio

confronto tra la quota realizzata e quella prevista delle misure (in valore) sottoposte a monitoraggio fisico e finanziario

Il livello-soglia cui condizionare l'assegnazione della riserva è fissato al 75% dell'intero Programma.

Qualità del controllo finanziario

confronto tra la quota realizzata e quella prevista delle misure (in valore) adeguatamente sottoposte a controllo finanziario e di gestione

Il riferimento normativo è dato dal regolamento (CE) n. 2064/97 e dall'art. 38 del Regolamento 1260/99. Risulterà soggetta a premio la capacità di rispettare integralmente i requisiti dei suddetti regolamenti, sin dai primissimi anni di attuazione del Programma.

Qualità della selezione progettuale

confronto tra la quota realizzata e quella prevista degli impegni assunti a seguito di procedure di selezione dei progetti (analisi costi-benefici o altre forme di valutazione economica dei progetti)

Il corrispondente livello-soglia viene individuato nel seguente: aver sottoposto ad analisi economica almeno il 30% (in valore) dei progetti di investimento di importo superiore a 10 miliardi di lire.

Qualità del sistema di valutazione

Si assumono i seguenti indicatori:

affidamento dell'incarico della valutazione entro il 2002

incidenza sul Programma delle misure (in valore) per le quali sono stati predisposti adeguati indicatori ex ante

Il livello-soglia, è fissato nella misura del 75% (in valore) del complesso del Programma.

adozione di adeguate procedure e metodologie per il monitoraggio e la valutazione degli effetti occupazionali degli interventi

CRITERI FINANZIARI

Si assumono i seguenti indicatori:

rispetto del profilo annuo di spesa prestabilito sulla base del raggiungimento degli obiettivi di spesa annua fissati a livello di ogni Programma

confronto tra realizzazione e previsione per ciò che riguarda il numero di progetti (in alternativa: l'ammontare in valore) finanziato con il ricorso alla finanza privata

Il livello-soglia per accedere alla riserva è fissato in almeno un progetto (per ciascun Programma) avviato entro il 2002 con un meccanismo del tipo *project financing*. Questo indicatore è da limitare alle tipologie infrastrutturali escludendo gli interventi di sostegno alle imprese.

3.3.2 Criteri e indicatori per la riserva del 6%

La riserva nazionale del 6% è del tutto autonoma rispetto al meccanismo della riserva del 4%.

Il riferimento a due meccanismi di premialità distinti, ciascuno rispondenti ad una sua logica, permette di avere un più ampio spettro di criteri non necessariamente o non unicamente legati alla realizzazione del Programma, bensì rispondenti ad una più generale logica di premio per livelli più elevati di efficienza ed efficacia dei livelli di governo del territorio.

L'ammontare della riserva sarà frazionato assegnando ad ogni criterio un suo montante di premialità, da attribuire indipendentemente dai risultati ottenuti in ordine agli altri criteri.

Si procede all'assegnazione della riserva non attribuita fino alla concorrenza di un ammontare pari alla riserva inizialmente destinata a ciascun Programma. In altri termini, un Programma "virtuoso" potrà sì giovare della redistribuzione degli importi non assegnati agli altri programmi, ma non potrà in ogni caso acquisire risorse — a titolo di riserva nazionale — eccedenti il doppio della riserva del 6% inizialmente attribuitagli.

La riserva del 6% sarà articolata in 3 criteri distinti e autonomi: avanzamento istituzionale; integrazione degli interventi; concentrazione degli interventi. Secondo quanto già indicato, ciascuno di questi criteri identifica in pratica un'autonoma sottomisura, con preventiva assegnazione di una quota dell'ammontare complessivo del 6%.

Opererà secondo un meccanismo "modulare" di aggiudicazione della riserva: il 60% al raggiungimento di un predefinito standard per ciascun criterio ed il restante 40% al superamento di uno standard superiore, sempre definito a priori.

Quanto agli indicatori per ciascuno dei tre criteri individuati si farà riferimento alle seguenti priorità:

Per quanto concerne l'avanzamento istituzionale, gli obiettivi da perseguire in via prioritaria sono i seguenti:

- *predisposizione delle normative di attuazione delle leggi nazionali di riforma e semplificazione della PA;*
- *predisposizione delle normative di attuazione di leggi nazionali di riforma settoriale;*
- *predisposizione delle procedure amministrative e organizzative per l'accelerazione delle decisioni di spesa.*

Gli indicatori saranno selezionati all'interno dell'elenco sotto specificato:

- Attivazione dello sportello unico
- Recepimento delle norme sulla dirigenza e sui livelli di delega
- Adeguamento della contabilità regionale a quella nazionale (a seguito della prevista emanazione dei decreti legislativi)
- Predisposizione di norme regionali in materia di piani territoriali e di piani paesistici
- Attivazione di strumenti permanenti di raccordo e concertazione (conferenza delle autonomie, tavoli di concertazione, procedure standardizzate, etc.)
- Adeguamento della normativa regionale alle direttive comunitarie in materia ambientale
- Attivazione di un sistema informativo integrato e automatizzato
- Avvio operativo della RUPAR
- Individuazione di una tempistica rigorosa per la preparazione dei bandi e la selezione dei progetti
- Attivazione degli adempimenti previsti per la programmazione delle risorse idriche (definizione ambito territoriale ottimale, assegnazione gestore unico, etc.)
- Attivazione degli adempimenti previsti per la programmazione del sistema dei rifiuti urbani (censimento discariche abusive certificato dal NOE, definizione ed attivazione degli ATO)
- Attivazione degli adempimenti necessari a rendere operativa la riforma dei servizi per l'impiego
- Individuazione dei responsabili dell'attuazione del Programma e attribuzione di compiti e carichi di lavoro, a livello sia "verticale" (responsabile di sottoprogramma, misura, progetto), sia "orizzontale" (responsabile di procedimento o project manager).

Per quanto riguarda l'integrazione degli interventi, l'indicatore di riferimento viene identificato nella:

- *incidenza degli interventi integrati (in valore) sul totale del Programma*

Il livello minimo per potersi configurare un'ipotesi di premialità verrà fissato in una percentuale da stabilire sul totale del valore del Programma.

Infine, per quanto concerne la concentrazione degli interventi, si fa riferimento al seguente indicatore:

- *indice di concentrazione calcolato sull'ammontare finanziario delle azioni previste nel Programma*

Anche in questo caso il livello minimo per accedere alla premialità verrà fissato in una percentuale da stabilire sul totale del valore del Programma.

3.4. L'addizionalità

Il principio di addizionalità, sancito dall'art. 11 del Regolamento, 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.

Più in particolare, 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 tabella riportata nel Vademecum (*Plans and programming documents for the Structural Funds 2000-2006*), sulla cui base sono state effettuate le elaborazioni funzionali alla verifica (cfr. tab. 1).

Per la ricostruzione dei dati di base l'Italia continua ad avvalersi della 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 1994-99.

Tale banca dati, costruita *ad hoc*, è sottoposta ad un processo di affinamento qualitativo e quantitativo costante, e di ciò si giova, con riferimento allo specifico sottoinsieme che della banca dati si utilizza (le "spese connesse allo sviluppo" nelle regioni dell'obiettivo 1), la verifica del principio.

In assenza di diverse indicazioni, tutte le elaborazioni finalizzate alla verifica *ex ante* sono state effettuate sulla base delle soluzioni metodologiche adottate nel precedente periodo di programmazione, ampiamente discusse con gli uffici della Unione Europea e puntualmente descritte nei vari rapporti presentati ai Comitati di Sorveglianza.

Si riportano pertanto in modo sintetico le principali scelte effettuate nella ricostruzione del periodo base e le ipotesi macroeconomiche adottate per la ricostruzione dei livelli di spesa che si prevede di mantenere nel periodo di programmazione futuro.

Il settore pubblico oggetto di riferimento

L'universo di riferimento è costituito da un settore pubblico notevolmente più ampio di quello normalmente utilizzato negli aggregati di contabilità pubblica e che risulta mutuato dalla definizione di "area pubblica" utilizzato dalla UE.

Si tratta di un settore pubblico allargato che può essere fondamentalmente articolato nelle due grandi componenti usualmente utilizzate per la verifica dell'addizionalità: la componente definita come "Bilancio" e quella definita come "Extra-bilancio". La prima coincide fondamentalmente con la definizione di Pubblica Amministrazione della contabilità pubblica italiana costituita da enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita, anche se in molti casi si perviene ad un livello di dettaglio molto spinto, come nel caso degli Enti dipendenti dalle Regioni, le ex Opere universitarie, ecc..., componenti che raramente

vengono individuati in modo distinto da quelle principali ². Ciò in quanto la banca dati che costituisce la fonte per la verifica privilegia un approccio di analisi che, pur volendo fornire un quadro aggregato a livello macroeconomico, lo ottiene come insieme di quadri mesoeconomici, cioè per singole categorie di enti, o addirittura microeconomici, cioè per singoli enti.

Gli organismi appartenenti all'aggregato "Extra-bilancio" sono stati individuati in base ai seguenti criteri: l'appartenenza sostanziale al settore che produce servizi di pubblica utilità; l'appartenenza formale al Settore pubblico, nel senso che è ancora riscontrabile un controllo (diretto o indiretto) nella gestione e/o un intervento nel finanziamento degli organismi in questione da parte degli Enti pubblici; l'aver già ottenuto nel passato o la possibilità di ottenere nel futuro quote dei Fondi strutturali comunitari.

In tal modo la componente allargata del settore pubblico viene ad essere costituita dai seguenti enti³: Aziende speciali; Ente Nazionale di Assistenza al Volo (ENAV), ENEL, ENI (Settore Energia), FS, Poste Italiane.

L'area territoriale di riferimento

L'area geografica di riferimento è rappresentata dalle regioni ammesse a godere degli interventi di cui al nuovo obiettivo prioritario 1 per il periodo 2000 – 2006: si tratta di sette delle otto regioni meridionali, vale a dire con la sola esclusione dell'Abruzzo, in quanto già "uscito" dalle regioni in ritardo di sviluppo a partire dal 1997.

Si continua, invece a comprendere, secondo le indicazioni della Commissione, il Molise, attualmente in regime di "sostegno transitorio"⁴.

² Gli enti appartenenti al settore Bilancio sono i seguenti:

a) *Amministrazioni pubbliche centrali*: Stato (ivi compresi gli interventi per le Aree depresse), Enti di previdenza, ANAS, Altri Enti (assistenziali, economici e di ricerca) dell'Amministrazione centrale;

b) *Amministrazioni pubbliche decentrali*: Regioni, Enti dipendenti e Società partecipate dalle Regioni, Aziende sanitarie locali, Ospedali pubblici (o Aziende ospedaliere), Province e Comuni, Comunità Montane, Camere di Commercio, I.A.A., Enti Autonomi Portuali, Enti Provinciali del Turismo (o Aziende di Promozione Turistica), Istituti Autonomi Case Popolari (o Aziende Territoriali di Edilizia Residenziale), Università e Opere Universitarie (o Enti per il Diritto allo Studio).

³ Rispetto al settore Extra bilancio che era stato adottato per la verifica del rispetto del principio di addizionalità per il precedente periodo di programmazione, sono state apportate le seguenti variazioni:

- è stato inserito l'ENAV che, dopo esser stato istituito nella prima metà degli anni '90 sotto forma di Azienda autonoma;

- è stato trasformato prima in Ente pubblico economico ed ancora più recentemente in S.p.A.;

- sono stati invece esclusi i seguenti organismi:

il Gruppo dell'IRI, in quanto il Consiglio d'Amministrazione attualmente in carica ha ricevuto da parte del Governo il mandato di dismettere tutte le attività da esso controllate entro il 2000;

l'Azienda dei Monopoli di Stato, in quanto la sua attività prevalente non riguarda la fornitura di servizi pubblici, bensì quella manifatturiera di beni, come il sale e i tabacchi, per i quali ormai di fatto non esiste più oppure non ha più giustificazione economica una situazione di "monopolio naturale";

l'attività manifatturiera dell'ENI, in quanto evidentemente essa non comprende l'erogazione di servizi di pubblica utilità, come invece nel caso del settore energetico.

Si è così ottenuto un aggregato molto più omogeneo al suo interno, anche se ovviamente ancora perfezionabile.

⁴ L'area geografica di riferimento è pertanto diversa da quella adottata nel precedente periodo di programmazione, essendo quest'ultima riferita a tutte le otto regioni allora appartenenti all'obiettivo 1. Il cambiamento dell'area territoriale di riferimento si è rivelata di notevole aggravio dal punto di vista operativo, poiché non sempre la documentazione, contabile o statistica, esistente consente di distinguere l'Abruzzo dal resto del Mezzogiorno; inoltre, per quanto riguarda le serie storiche

La definizione di spese connesse allo sviluppo

Dal punto di vista della classificazione economica l'aggregato di riferimento continua ad essere quello di "spese connesse allo sviluppo", cui l'UE si riferisce opportunamente, intendendo con tale termine l'insieme delle seguenti categorie di spesa:

- costituzione di capitali fissi (costruzione di immobili, acquisto di impianti, di attrezzature, ecc.) nei vari settori di intervento pubblico;
- trasferimenti in conto capitale a famiglie ed imprese private;
- spese, anche di parte corrente, per la formazione e riqualificazione professionale.

Tale criterio comporta non pochi problemi sul Piano operativo, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione e la successiva determinazione delle spese per la formazione, in quanto questa in genere non viene distintamente indicata tra i settori d'intervento di competenza delle Amministrazioni pubbliche italiane, a parte le Regioni, le quali da questo punto di vista rappresentano un'eccezione.

La classificazione per Assi prioritari

In coerenza con il sistema di classificazione adottato per l'intero PSM anche la verifica dell'addizionalità è stata effettuata secondo la classificazione per i sei grandi Assi prioritari di cui alla delibera CIPE del 14.5.99 ed al Documento "Orientamenti per il Programma di sviluppo del Mezzogiorno".

L'adozione di tale articolazione ha comportato difficoltà ancora maggiori rispetto a quelle già storicamente incontrate, essendo la classificazione per Assi prioritari molto lontana dalla classificazione funzionale adottata nei bilanci pubblici italiani.

La complessa operazione di riclassificazione non ha tuttavia eliminato una consistente voce residuale e la possibilità di sovrastime e/o sottostime in alcuni Assi.

E' il caso ad esempio dell'asse "Risorse umane", che dovrebbe contenere le voci relative alla Formazione corrente e in conto capitale ed alla Istruzione.

All'interno degli enti istituzionalmente preposti a tali funzioni solo le Amministrazioni regionali consentono, attraverso le sottovoci dei loro bilanci, una articolazione adeguata ad evidenziare la spesa di formazione; al contrario i bilanci dello Stato, delle Amministrazioni Comunali e provinciali, accorpano l'intera spesa nella classe funzionale Istruzione. Di conseguenza, il flusso di spesa delle Amministrazioni pubbliche relativo alla Formazione è sottostimato, in quanto fa riferimento alla spesa delle sole Amministrazioni regionali, mentre quello relativo al settore Istruzione (che, tra l'altro, nella nostra classificazione non è separabile dalla "Cultura") è sovrastimato inglobando parte della spesa in Formazione.

Anche per tali difficoltà ed al fine di ridurre al minimo i possibili problemi derivanti da classificazioni così disomogenee, si è preferito, nell'articolare settorialmente la spesa, fermarsi a livello dei sei grandi Assi senza scendere a dettagli settoriali. Essendo comunque

dei dati di spesa già ricostruite per gli anni del periodo di programmazione in fase di conclusione si è dovuto provvedere ad una loro revisione, proprio al fine di eliminare i valori riguardanti l'Abruzzo e renderli pertanto perfettamente omogenei con quelli del prossimo periodo.

quella dell'addizionalità una verifica macroeconomica e, per sua natura, aggregata, non comporta una verifica del principio anche per Asse.

Deflatore e conversione in euro

I valori correnti relativi a tutte le componenti del settore pubblico allargato, per l'intero periodo 1994-2006, sono stati riportati a prezzi costanti 1999, prima in lire e poi in euro.

Per ottenere la prima serie storica di dati si è provveduto a calcolare i necessari coefficienti per i periodi dal 1994 al 1998 e dal 2000 al 2006, sulla base dei valori del PIL della sola area del Mezzogiorno ai prezzi di mercato (in mld. di lire 1990)⁵. Con riferimento al periodo futuro, sono state recepite le ipotesi di costruzione del quadro macroeconomico contenute nel DPEF 2000 – 2003, mentre dal 2004 in poi si è ipotizzata la costanza della crescita. Ovviamente, poiché i valori del PIL erano a base 1990 ed invece quelli della spesa di sviluppo devono essere – sulla base delle indicazioni provenienti dalla Commissione europea – a base 1999, si è effettuata la conversione ricorrendo ad adeguato algoritmo statistico.

Per ottenere la seconda serie storica di dati, invece, è stato sufficiente moltiplicare la prima per il valore (in lire) dell'EURO, pari – come noto – a 1.936,27.

La spesa relativa ai Fondi strutturali.

Essendo la natura del dato di spesa relativo ai *pagamenti di cassa* o, dove non possibile, a *previsioni corrette per la capacità di spesa*, è stato adottato lo stesso criterio anche per le colonne relative al QCS: di conseguenza la prima parte della tabella (colonne 4 e 5) relativa al periodo 1994-99 riporta le effettive erogazioni relative al QCS 1994-99, così come le quote residue afferenti alla programmazione 1989-93; la seconda parte della tabella relativa al periodo 2000-2006 (colonne 10 e 11) riporta, oltre alle previsioni di spesa del nuovo periodo di programmazione, la spesa residua relativa al 1994-99.

Per il precedente periodo di programmazione si è ipotizzato di raggiungere al 31.12.1999 un livello di spesa pari al 70% del costo totale del QCS, mentre per il biennio successivo sono stati individuati target di spesa annuali in grado di consentire il totale assorbimento delle risorse disponibili. Per il nuovo periodo di programmazione le ipotesi riflettono quelle contenute nel quadro finanziario complessivo del PSM. In particolare si ipotizza, oltre che di spendere le consistenti quote residue del vecchio periodo di programmazione entro il 2001, di concludere la nuova fase di programmazione entro il 2008 (e gli ultimi due anni sono evidentemente esclusi dal calcolo); di garantire il soddisfacimento dei vincoli e dei requisiti comunitari, in particolare quelli derivanti dal meccanismo del disimpegno automatico; di indicizzare le risorse secondo le regole contenute nei Regolamenti.

L'ipotesi di crescita adottata per il futuro periodo di programmazione.

Per la componente più consistente del settore pubblico considerato, cioè per il Settore "Bilancio" si è fatto riferimento alle indicazioni programmatiche contenute nel DPEF 2000-2003. In realtà, le previsioni contenute nel quadro finanziario unico della spesa per investimenti, riguardano un periodo di tempo più lungo che – anche al fine di sottolineare la sempre maggior coerenza tra la programmazione nazionale e quella comunitaria – è stato fatto

⁵ Elaborazioni Ministero del Tesoro.

coincidere con il settennio previsto per l'impiego dei Fondi Strutturali, cioè il periodo 2000-2006:

Le modalità adottate riflettono, tenendo opportunamente conto delle diversità dell'aggregato di riferimento (Obiettivo 1 e non Mezzogiorno geografico, spese connesse allo sviluppo e non spese in conto capitale, conto inclusivo delle spese per formazione), le ipotesi di crescita e le chiavi di riparto adottate nel DPEF. In particolare si è ipotizzato che le risorse ordinarie per il Mezzogiorno siano pari alla quota del PIL più una componente perequativa calcolata in base alla quota di popolazione del Mezzogiorno e che le risorse per le aree depresse destinate al Mezzogiorno siano pari all'85% del totale.

Per gli organismi del settore "Extra-bilancio" è stato adottato, in assenza di indicazioni ufficiali, in alcuni casi (ENAV, ENI e P.I.) il criterio dell'invarianza (a prezzi costanti) del valore medio registrato negli anni precedenti; in altri casi le previsioni predisposte dal singolo Ente (ENEL) o elaborate sulla base delle risorse già attualmente stanziare da parte dello Stato (FS).

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, verificando ex ante il principio di addizionalità.

In particolare l'esame dell'addizionalità, quale risulta dalla tabella allegata, consente di affermare che la spesa pubblica nazionale nelle regioni dell'obiettivo 1 durante il periodo di programmazione 2000-2006, si manterrà 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 della verifica, mentre la componente definibile come "Extra-bilancio" (colonna 3 e 9) decresce leggermente (da 3.275,8 meuri 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, hanno avuto come elemento comune il rallentamento o il rinvio dei programmi di investimento.

Il positivo risultato complessivo nasce evidentemente dal contesto programmatico e dagli obiettivi sottostanti alla strategia per lo sviluppo del Mezzogiorno, in particolare dall'obiettivo generale assunto dalla politica nazionale e dal PSM di conseguire "entro la metà del periodo di programmazione un tasso di crescita significativamente superiore a quello medio europeo con una drastica riduzione del disagio sociale ed un aumento dell'occupazione regolare".

Il rafforzamento del processo di integrazione di tutte le fonti pubbliche di finanziamento finalizzato a conseguire una programmazione finanziaria unica settennale, la coerenza complessiva tra azioni previste nel PSM e politiche economiche perseguite in sede nazionale e comunitaria, l'assunzione del rispetto del principio di addizionalità tra i principi fondamentali alla base degli orientamenti per la nuova programmazione, costituiscono altrettanti fattori di contesto favorevoli.

Anche il metodo con cui la programmazione risulta disegnata ed attuata contribuisce non poco alla possibilità di verificare ex ante il principio di addizionalità.