

- le previsioni programmatiche di cassa, al fine di omogeneizzare i dati provenienti dai Fondi Strutturali con quelli della programmazione nazionale, sono indicizzate alla crescita dei prezzi;
- le risorse comunitarie che si aggiungono e si sommano al complesso delle spese in conto capitale (poiché affluiscono direttamente all'economia attraverso pagamenti diretti a beneficiari privati senza passare per i bilanci degli enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione) sono stimate pari al 10 per cento.
- i flussi comunitari sono stati considerati al netto delle quote relative alla formazione (di parte corrente) per rendere i conti comunitari omogenei e confrontabili con quelli nazionali (che riguardano esclusivamente spese in conto capitale);
- le consistenti code residue del vecchio periodo di programmazione (1994-99) vengono erogate entro il 2001 e la nuova fase di programmazione si concluderà entro il 2007, anticipando di fatto di un anno rispetto ai tempi consentiti dai Regolamenti, la chiusura della nuova fase di programmazione;
- la "spesa nuova" negli anni 2000-2001 sarà congruente con la conclusione del ciclo precedente, sia per assicurare un forte intensità della spesa almeno fino al 2005, sia per determinare i tempi che saranno necessari per mettere in attuazione con volumi cospicui i "nuovi progetti" frutto della programmazione in atto;
- il pieno utilizzo dei fondi disponibili, ipotizzando in particolare che, secondo quanto previsto nell'art. 31 del Regolamento, tutte le somme impegnate siano spese nel secondo anno successivo a quello dell'impegno, pena l'applicazione del meccanismo del disimpegno automatico.

Il cofinanziamento
nazionale

L'ipotesi assunta è che a partire dal 2002 la spesa specificamente destinata alle aree depresse non costituisca più un canale per l'alimentazione del cofinanziamento nazionale, che viene così ad essere pienamente separato. Tale cofinanziamento è stata costruito per la nuova fase di programmazione nell'ipotesi semplificatrice di un tasso medio (50 per cento). Per gli anni 2000, 2001, 2002 il disegno di legge Finanziaria assegna al "fondo di rotazione per le politiche comunitarie" 4.000 miliardi l'anno. Le risorse impegnabili già dall'anno 2000 per il cofinanziamento ammontano dunque a 12.000 miliardi.

Le risorse
destinate alle
aree depresse

Per costruire la stima della proiezione delle risorse per le aree depresse si assumono come base per gli anni dal 1996 al 1998, i dati dei pagamenti effettuati dal bilancio e dei tiraggi dai conti di tesoreria interessati (conto risorse e impieghi aree depresse — vedi par. II.1) al netto della parte esplicitamente utilizzata per il cofinanziamento statale. Per gli anni successivi, allo stato attuale, si è ipotizzata una crescita pari al tasso d'incremento della spesa in conto capitale. Dal 2002 si ipotizza, come detto, che le risorse per le aree depresse divengano integralmente aggiuntive e non costituiscano più una fonte di cofinanziamento. All'interno del cofinanziamento nazionale si verificherà una riduzione progressiva dell'ammontare delle risorse destinate specificatamente ai programmi nazionali per il recupero delle aree depresse, e delle risorse ordinarie.

Le risorse
ordinarie

Per il Mezzogiorno le risorse ordinarie sono state stimate applicando in primo luogo la quota di PIL del Mezzogiorno, che, coerentemente con le ipotesi di sviluppo del reddito, dovrebbe crescere rispetto al resto del Paese (da circa 24 per cento a circa il 27 per cento nel 2007); a tale quota è stata aggiunta una componente "perequativa" (decrescente dal 6,1 al 4,7 per cento) stimata in base alla quota di popolazione, che dovrebbe ridursi coerentemente con la riduzione del divario di benessere.

Complessivamente, tenendo conto delle quattro risorse, nel periodo 2000-2006 la quota delle spese in conto capitale del Mezzogiorno sul totale Italia salirebbe da circa il 44 per cento del 2000, a circa il 47 per cento del 2002 per poi ridiscendere gradualmente fino a meno del 45 per cento nel 2007; tale percentuale, anche se leggermente superiore, sembra essere confermata da alcune fonti basate sui dati storici elaborati ².

² La quota complessiva della spesa in conto capitale delle regioni meridionali sul totale nazionale secondo le fonti a disposizione, sembra assestarsi tra i valori di 38 e 43 per cento:

- La spesa regionalizzata del bilancio statale per il 1994-1995-1996 (Tesoro, RGS), comprendendo anche l'Anas, risulta tra il 36 e il 42 per cento. A questa si deve aggiungere anche parte delle risorse per le aree depresse solo in parte regionalizzata (l'elaborazione si riferisce alla regionalizzazione del totale della spesa in conto capitale del bilancio dello stato al lordo delle partite finanziarie contabili, non coincidente dunque alle spese in conto capitale della P. A.). Si deve sottolineare che queste elaborazioni oltre a non comprendere la gestione di tesoreria degli enti regionalizzano nel complesso solamente circa la metà della spesa;
- Le statistiche dei conti economici delle A. P. e delle famiglie 1983- 1992 (Istat 1996) mediamente quantificano la quota sud intorno al 42 per cento, ma in calo negli ultimi anni. Il conto sebbene si fermi al 1992, sembra più rappresentativo del precedente, perché è compiuto sul totale degli enti delle A. P. con il consolidamento dei trasferimenti tra enti, e regionalizza interamente l'intero importo della spesa in conto capitale.
- La regionalizzazione del bilancio di previsione 1998 e 1999 quantifica al 38 per cento la quota sud. La regionalizzazione è tuttavia effettuata su una quota piccola di spese e non considera trasferimenti, anche ingenti, ad enti pubblici ;
- Infine la banca dati conti pubblici territoriali, che elabora la spesa dei bilanci consuntivi di tutto il settore pubblico allargato, per il 1995 stima una ripartizione del Mezzogiorno sul resto del territorio pari al 38,5 per cento.

La ripartizione
di risorse del
PSM

Nel corso del 1999 il CIPE (delibera del 6 agosto 1999) ha approvato il quadro finanziario programmatico di lungo periodo, 2000-2006, delle risorse comunitarie complessivamente disponibili per il finanziamento del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM) e dei connessi Programmi operativi nazionali e regionali e dei relativi cofinanziamenti nazionali (complessivamente circa 90 mila miliardi).

Con l'assegnazione certa di risorse ad aree del territorio e a settori di intervento per un orizzonte temporale settennale e secondo criteri nuovi di valutazione e monitoraggio della spesa, si è così raggiunto l'obiettivo maturato nel seminario di Catania del 2 dicembre 1998 e fissato dal Governo con la delibera CIPE del 22 dicembre 1998 e il Patto Sociale dello stesso giorno.

La ripartizione delle risorse fra Regioni è stata effettuata attraverso un accordo di tutti i governi regionali del Mezzogiorno, sulla base di parametri che colgono la gravità dei ritardi di queste aree. La ripartizione fra settori di intervento, effettuata sulla base delle indicazioni della delibera CIPE 6 agosto 1999 (suscettibili di variazioni entro il margine massimo del 5 per cento), ha tenuto conto dei seguenti orientamenti, con significative differenze rispetto alla programmazione dei fondi comunitari 1994-99:

- il rilievo assunto dalla necessità di valorizzare le risorse naturali (asse I) e culturali (asse II) comporta un forte incremento della quota di risorse attribuita a tali tipologie di intervento, fino a raggiungere un quarto dei fondi (in questo ambito i progetti riferiti ad "Acqua e Suolo" potranno, in particolare, beneficiare di circa un decimo delle risorse);
- l'integrazione degli interventi di formazione con le azioni di sviluppo all'interno degli altri assi;
- anche con riferimento allo sviluppo dei sistemi locali, la trasversalità delle linee di intervento comporta la presenza all'interno degli assi I, II e III di azioni volte a questo obiettivo, con un ridimensionamento della quota di risorse specificamente destinata a tale asse, rispetto ai livelli assai elevati del precedente ciclo di programmazione. Tale ridimensionamento avverrà gradualmente, man mano che gli interventi volti a migliorare in modo permanente il contesto troveranno attuazione;
- la quota di risorse destinata allo sviluppo urbano (asse V), che contengono anche gli interventi rilevanti su risorse naturali e culturali, è stata accresciuta coerentemente con i progetti volti al miglioramento della qualità urbana, sia dal

punto di vista sociale (miglioramento della sicurezza e dei servizi sociali offerti) che da quello economico (capacità di attrazione di capitali, competitività economica e articolazione delle funzioni urbane);

- le risorse destinate alle reti e nodi di servizio (asse VI) sono lievemente aumentate. In tale ambito rilievo assai maggiore che in passato è stato dato al miglioramento delle condizioni di sicurezza, anche valutando la qualità dei programmi previsti per il risanamento del territorio e al potenziamento delle reti di trasporto e dei luoghi di scambio;
- alle attività di supporto e assistenza tecnica per l'attivazione e la gestione dei Programmi spetta una quota maggiore di risorse per sostenere le singole Amministrazioni centrali e quelle di attuazione nello svolgimento dei compiti di monitoraggio, di indirizzo, coordinamento, valutazione e supporto.

Tavola II.5 FONDI STRUTTURALI COMUNITARI — PROGRAMMAZIONE 2000-06

Obiettivo 1 — Ripartizione per asse prioritario

	1994-99		2000-2006 (1)						Media annua	
	%	%	Per asse		Per livello di governo (2)		%	%	1994-99	2000-06
			Importo		Nazionale	Regionale				
(Importi in milioni di euro)										
I - RISORSE NATURALI	14,5	18,6	3.969,0			3.969,0		100,0	369,6	567,0
II - RISORSE CULTURALI	2,8	6,4	1.352,2			1.352,2		100,0	72,4	193,2
III - RISORSE UMANE	20,4	19,3	4.101,9	1.662,0	2.439,9		40,5	59,5	520,5	586,0
IV - SISTEMI LOCALI	44,6	31,3	6.655,2	2.032,0	4.623,2		30,5	69,5	1.137,8	950,7
V - CITTÀ	0,3	4,6	977,1			977,1		100,0	8,3	139,6
VI - RETI E NODI DI SERVIZIO	16,8	18,6	3.961,5	2.374,4	1.587,1		59,9	40,1	428,3	565,9
ASSISTENZA TECNICA	0,5	1,3	274,2	217,1	57,1		79,2	20,8	14,0	39,2
TOTALE	100,0	100,0	21.291,2	6.285,6	15.005,6		29,5	70,5	2.550,9	3.041,6
(Importi in miliardi di lire)										
I - RISORSE NATURALI	14,5	18,6	7.685,0	-	7.685,0		100,0		715,6	1.097,9
II - RISORSE CULTURALI	2,8	6,4	2.618,3	-	2.618,3		100,0		140,2	374,0
III - RISORSE UMANE	20,4	19,3	7.942,4	3.218,2	4.724,3		40,5	59,5	1.007,7	1.134,6
IV - SISTEMI LOCALI	44,6	31,3	12.886,3	3.934,5			30,5	69,5		
V - CITTÀ	0,3	4,6	1.892,0	-	1.892,0		100,0		16,1	270,3
VI - RETI E NODI DI SERVIZIO	16,8	18,6	7.670,5	4.597,5	3.073,0		59,9	40,1	829,4	1.095,8
ASSISTENZA TECNICA	0,5	1,3	531,0	420,4	110,6		79,2	20,8	27,0	75,9
TOTALE	100,0	100,0	41.225,5	12.170,6	29.054,9		29,5	70,5	4.939,2	5.889,4

(1) Ripartizione delle risorse prevista nel Programma di sviluppo del Mezzogiorno (e dai relativi documenti programmatici) inoltrato alla Commissione Europea, previo parere della I Commissione CIPE (29 Settembre 1999), e predisposta sulla base della ripartizione preliminare approvata dal CIPE il 6 Agosto 1999 (che prevedeva "variazioni entro il margine massimo del 5 per cento delle risorse programmabili").

(2) Atribuzione delle risorse tra programmi operativi nazionali e regionali; la parte nazionale include gli interventi della legge 488/92, pienamente regionalizzati

II.4 - NUOVI STRUMENTI PER IL MONITORAGGIO

L'attività di monitoraggio sull'attuazione dei programmi di investimenti pubblici nelle aree depresse si avvale, oltre che delle verifiche effettuate dai Nuclei già preposti a tale compito, di nuovi strumenti che consentono di disporre di un quadro finanziario e statistico più disaggregato, per quanto riguarda sia lo stanziamento di risorse a livello regionale nel Bilancio dello Stato che la puntuale e tempestiva ricognizione dello stato di avanzamento dei lavori su base territoriale.

II.4.1 - Regionalizzazione della spesa pubblica

Obiettivi e
riferimenti
normativi

L'articolazione regionale della spesa in conto capitale rappresenta un'informazione indispensabile per attuare politiche coerenti di riequilibrio, conoscere la distribuzione territoriale degli investimenti pubblici in settori come la sicurezza e la giustizia, la valorizzazione del patrimonio naturale, la ristrutturazione urbanistica delle città, lo sviluppo della mobilità e l'ammodernamento delle reti idriche ed energetiche. Inoltre, la conoscenza della distribuzione regionale degli investimenti pubblici è strettamente funzionale alla programmazione negoziata e alle Intese istituzionali di programma, in taluni casi costituendo una precondizione per la loro realizzabilità.

L'esigenza di evidenziare l'articolazione regionale della spesa è stata individuata in molte disposizioni normative, a partire dall'art. 2 comma 6-bis della legge n° 468 del 1978, poi innovato dalla legge n.° 94 del 1997, e in altre disposizioni:

a) la legislazione sulla programmazione negoziata e sulle Intese istituzionali di programma (L. 662/96), che presuppone, per la sua attuazione, la disponibilità di un quadro esaustivo della ripartizione delle risorse pubbliche su base regionale; tale necessità è stata ribadita anche nella risoluzione sui DPEF per gli anni 1998-2000 e 1999-2001;

b) l'articolo 1 della legge 144/99 in materia di investimenti e di incentivi all'occupazione promuove il monitoraggio locale e centrale degli investimenti pubblici, al fine di conoscere la distribuzione territoriale degli investimenti;

c) l'articolo 14 della legge Merloni-ter stabilisce che l'attività di realizzazione dei lavori pubblici si svolge sulla base di un programma triennale e di suoi aggiornamenti annuali, consentendo così di estendere l'orizzonte temporale della programmazione delle spese in conto capitale.

Nella stessa direzione si muove la programmazione dei fondi strutturali comunitari 2000-2006, che richiede e presuppone una forte integrazione con la programmazione di impiego delle risorse ordinarie, regione per regione.

In materia di regionalizzazione della spesa è stato finora compiuto un primo esperimento dalla RGS sul bilancio di previsione per il 1999. Nella "Circolare di marzo", inviata alle amministrazioni per le previsioni di bilancio per l'anno 2000 e per il triennio 2000-2002, vi è uno specifico paragrafo dedicato a fornire istruzioni (con relativa scheda di rilevazione) per effettuare la "regionalizzazione della spesa

statale”.

Obiettivi
dell'indagine

Inoltre, per quanto riguarda la distribuzione dei pagamenti dello Stato, la stessa RGS ha predisposto apposite statistiche a livello regionale per gli anni 1991-1996.

Per integrare questi lavori è stato conferito alla Commissione Tecnica per la spesa pubblica, con direttiva del Presidente del Consiglio (27 agosto 1999)³, il compito di effettuare una indagine approfondita sulla destinazione regionale degli stanziamenti di bilancio che, partendo dalla normativa vigente in materia si proponga l'obiettivo di costruire una matrice settori/regioni, da cui il policy maker possa verificare, con maggiori elementi conoscitivi, come procedere all'allocazione delle nuove risorse o se richiedere agli enti di spesa una revisione della prevista ripartizione territoriale dei propri programmi triennali.

Uno degli obiettivi perseguiti nel medio periodo consiste nella realizzazione di un sistema informativo capace di monitorare, in tempo reale, il processo di realizzazione degli investimenti pubblici dalla allocazione delle risorse finanziarie alla realizzazione dei singoli interventi. Pertanto, anche se l'impostazione dell'indagine è, per il momento, limitata alla corrispondenza tra somme iscritte nel bilancio di previsione e programmi degli enti di spesa articolati su base territoriale, essa sarà in seguito estesa alla fase di erogazione della spesa e alla gestione da parte degli enti beneficiari dei trasferimenti pubblici.

Tra gli obiettivi perseguiti occorre anche segnalare la costruzione di una solida base statistica per la formazione dei conti pubblici territoriali utilizzata per verificare l'andamento della spesa del settore pubblico ed il rispetto del principio di addizionalità nell'ambito dei programmi cofinanziati dall'Unione europea.

La ricerca infine prende in esame, al fine dell'inserimento nel sistema informativo, anche le risorse destinate agli investimenti negli anni precedenti, per le quali è ancora in corso il processo d'implementazione, sia finanziaria sia fisica, valutando la possibilità di costruire delle serie storiche.

Contenuti

L'analisi ha per oggetto, in un primo momento, le risorse finanziarie iscritte nel bilancio dello Stato per l'anno 2000. Successivamente l'indagine si estenderà agli stanziamenti pluriennali quantificati con la legge finanziaria e con quella collegata alla medesima. Si terrà poi conto progressivamente, in corso d'anno, della trasformazione degli accantonamenti in conto capitale in stanziamenti, nonché delle variazioni di bilancio e dell'effettiva quantificazione dei residui. In ultimo, si prevede

³ Cfr. G.U. n.242 del 14/10/1999.

di ampliare l'analisi alle fonti di finanziamento esterne al bilancio di cui beneficiano gli stessi centri di spesa prescelti per l'indagine.

Parallelamente, oggetto dell'indagine sono i programmi di amministrazioni, enti e società beneficiari degli stanziamenti di bilancio, scelti in modo da rappresentare un campione significativo dei centri di spesa del settore pubblico. Inoltre, laddove possibile, vengono censiti i singoli interventi contenuti nei programmi anzidetti.

La ricerca dovrà, tra l'altro, accertare la tendenziale corrispondenza biunivoca tra le somme stanziare in bilancio e le somme programmate dai centri di spesa, al netto di altre possibili fonti di finanziamento.

Fasi dell'indagine

Il lavoro sta svolgendosi in fasi temporali distinte. Nella prima fase, conclusasi con la presentazione del progetto di bilancio, sono state attivate le seguenti linee di lavoro:

A) Linea di indagine sulla regionalizzazione della spesa gestita direttamente dalle amministrazioni statali (1° livello). Le quote regionali potranno, secondo i casi, essere attribuite direttamente (programmi esistenti) o in seguito a stime (ad es.: criteri utilizzati in passato).

B) Linea di indagine sulla regionalizzazione della spesa di enti e società che ricevono trasferimenti diretti o indiretti dal bilancio (2° e 3° livello). Le quote regionali potranno, secondo i casi, essere attribuite direttamente oppure stimate.

Nella seconda fase, coincidente con l'approvazione della manovra finanziaria, vengono aggiornate le quote regionalizzate di A) e di B) sulla base degli stanziamenti complessivi approvati e dell'adeguamento dei programmi degli enti.

Nella terza fase, che prosegue durante tutto il corso dell'esercizio finanziario, le quote regionalizzate debbono essere modificate per tener conto di:

- ripartizioni effettuate dal Cipe;
- trasformazione degli accantonamenti del fondo capitale in stanziamenti;
- variazioni di bilancio;
- quantificazione definitiva dei residui passivi di stanziamento;
- effettiva erogazione dei trasferimenti agli enti o società di 2° o 3° livello;
- attivazione di risorse non provenienti dal bilancio da parte di enti e società di 2° o 3° livello.

Una volta completate tutte le operazioni di ciascuna fase, la quota residua di risorse non regionalizzabile — costituita da risorse per le quali non è prevedibile alcun criterio di ripartizione territoriale — fornirà un'importante informazione al decisore.

pubblico sull'entità delle risorse "manovrabili" ai fini, ad esempio, di politiche di riequilibrio territoriale.

La ricerca prevede la costruzione di un sistema di rilevazione permanente (anche su base informatica), comprensivo delle tre fasi descritte in precedenza, e compatibile con l'attivazione in parallelo di un sistema di monitoraggio e verifica dell'attuazione dei programmi.

Spesa per
investimenti di
competenza per
il 1999

L'analisi della spesa per investimenti è stata condotta sui dati della spesa in conto capitale del bilancio di previsione per il 1999; tali dati sono stati riprodotti in numerose tabelle nelle quali figurano a seconda dei casi, le quattro tipologie di spesa di seguito descritte:

1. Spesa ripartita: comprende i fondi destinati ad interventi in stato di avanzata realizzazione e che vedranno confermata l'attuale destinazione;
2. Spesa programmata: comprende i fondi che, pur essendo già ripartiti tra le diverse regioni, non hanno ancora dato luogo ad atti amministrativi giuridicamente vincolanti;
3. Spesa da programmare: comprende le risorse che le amministrazioni si riservano di destinare, previa intesa con le amministrazioni locali;
4. Spesa non ripartibile: comprende tutti quei fondi la cui destinazione regionale deve essere evidenziata nel bilancio solo a consuntivo.

Nelle tabelle riportate in Appendice, si prendono in esame per il 1999 le quote di spesa in conto capitale suscettibili di regionalizzazione, ossia la spesa ripartita e programmata, mentre per il 2000, esse sono distinte per funzioni obiettivo.

Nel Nord è concentrato il 40 per cento del totale della spesa ripartita complessiva, mentre le risorse programmate sono il 42,7 per cento dell'ammontare complessivo. La quota maggiore di spesa ripartita è concentrata nella regione Lombardia (2.417 mld.), seguita dal Veneto (1.882 mld.) e dal Piemonte (1.275 mld.). Per quanto riguarda la spesa programmata, gli stanziamenti maggiori sono sempre a favore della Lombardia (389 mld.), seguita dall'Emilia Romagna (318 mld.) e dal Piemonte (173 mld.).

Gli stanziamenti di spesa regionalizzabile a favore delle Aree depresse ammontano a 159 mld. e si riferiscono interamente a spesa ripartita: una maggiore quota ne riceve il Piemonte (75 mld.), seguito dal Veneto (32 mld.) e dalla Liguria (26 mld.). (Cfr. Appendice Tavv. III.1 e III.2)

Nelle regioni del Centro, la percentuale di spesa ripartita è del 22,7 per cento,

mentre quella programmata è del 25 per cento sul totale. La regione con la quota più elevata di spesa ripartita è il Lazio (2.314 mld.), seguito dalla Toscana (1.265 mld.) e dalle Marche (607 mld.). Per quanto riguarda la spesa programmata, il Lazio si situa al primo posto (350 mld.), seguito ancora dalla Toscana (139 mld.) e dall'Abruzzo (107 mld.).

Gli stanziamenti di spesa a favore delle Aree depresse sono ripartiti per un totale di 226 mld.; di questi, la quota maggiore appartiene all'Abruzzo (80 mld.), seguito dalla Toscana (55 mld.) e dal Lazio (43 mld.). (Cfr. Appendice Tav. III.3)

Nel Mezzogiorno, le risorse ripartite sono il 37,3 per cento del totale, mentre quelle programmate arrivano al 32,2 per cento della spesa programmata complessiva.

La regione con la maggiore quota di spesa ripartita è la Sicilia (2.298 mld.), seguita dalla Campania (2.280 mld.) e dalla Puglia (1.243 mld.). La spesa programmata, invece, si concentra maggiormente nella Campania (418 mld.), nella Puglia (214 mld.) e nella Sicilia (205 mld.).

Al Sud la regione Campania presenta il livello più elevato di stanziamenti per Aree depresse ripartiti (458 mld.), seguita dalla Sicilia (289 mld.) e dalla Puglia (276 mld.). (Cfr. Appendice Tav. III.4)

Spesa per
investimenti di
competenza per il
2000

Per il 2000 il Bilancio di previsione fornisce la regionalizzazione della spesa in conto capitale. La quota complessiva di interventi ripartiti o ripartibili già programmati di oltre 20.500 miliardi è pari al 25 per cento circa della spesa in conto capitale (80.100 mld.): (Cfr. Appendice Tavv. III.5 e III.6)

E' necessario sottolineare che l'elaborazione per l'anno 2000 è stata effettuata sulla base delle indicazioni, talvolta parziali, fornite dalle Amministrazioni e presenta, pertanto, carattere di provvisorietà. In sede di presentazione della I Nota di variazioni, la predetta ripartizione verrà aggiornata in relazione alla considerazione di ulteriori elementi.

II.4.2 - Banca dati degli investimenti pubblici

Monitoraggio
attuativo progetti

Il progetto di "Banca Dati degli Investimenti Pubblici" si pone l'obiettivo di dotare le Amministrazioni centrali e regionali di un unico sistema per la programmazione e il monitoraggio degli investimenti pubblici. Esiste, infatti, una carenza informativa in merito alla distribuzione territoriale degli interventi, allo stato di attuazione, alle modalità di utilizzo delle fonti di finanziamento e al patrimonio

progettuale disponibile cui è necessario dare risposta in modo non occasionale, ma permanente, pervenendo alla costituzione di una banca dati degli interventi di investimento pubblico riferita a tutto il territorio nazionale per offrire un supporto informativo alle Regioni e allo Stato per il monitoraggio procedurale, finanziario e fisico dei progetti di investimento pubblico.

Costituzione
gruppo lavoro
tecnico

Per dare concreta attuazione al progetto, su proposta del Presidente della Cabina di Regia Nazionale, è stato costituito in seno alla Conferenza Stato Regioni un Gruppo di Lavoro Tecnico per la messa a punto di uno studio di fattibilità. Esso è finalizzato all'elaborazione di ipotesi di soluzione realizzative, attraverso una mappatura più dettagliata delle necessità da soddisfare e una ricognizione delle attività in essere e delle soluzioni adottate.⁴

Studio di fattibilità

Il progetto realizza uno strumento permanente d'informazione e di analisi sullo stato di avanzamento dei programmi d'investimento pubblico, corredato di adeguati supporti decisionali per la valutazione in itinere dell'avanzamento finanziario, fisico e procedurale integrabile con altri strumenti informatici presenti a livello delle singole amministrazioni competenti. Al fine di disporre di una visione complessiva dell'attuazione delle misure dell'intervento pubblico per lo sviluppo territoriale sono sottoposti a monitoraggio sia gli interventi a carattere infrastrutturale, sia quelli di sostegno alle attività produttive.

La soluzione determinata dallo studio di fattibilità prevede tre livelli informativi distinti dalle seguenti caratteristiche:

- gli Enti attuatori distribuiti sull'intero territorio nazionale in numero molto elevato (circa 15.000) procederanno alla raccolta delle informazioni da loro gestite, a tale livello saranno le Regioni/Amministrazioni centrali a individuare in piena autonomia gli strumenti da utilizzare;
- le Regioni/Amministrazioni centrali costituiranno il nodo territoriale per la validazione e certificazione dei dati provenienti dagli Enti attuatori;

⁴ Il Gruppo di Lavoro si è insediato il 9 marzo 1999 con la partecipazione di rappresentanti regionali, di quelli delle amministrazioni centrali, dell'ISTAT e del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E. promotori dell'iniziativa. In tale contesto è emerso come il notevole interesse rivestito da tale iniziativa avesse reso disponibile, nell'ambito del Programma Operativo "Assistenza Tecnica" del QCS 1994-1999, anche un pacchetto di risorse finanziarie in grado di avviare rapidamente a realizzazione la fase sperimentale del progetto e che, per essere utilizzate, dovevano essere formalmente impegnate entro l'anno. Il Gruppo di Lavoro condividendo l'impostazione del problema proposta dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E. ha demandato al SINIT ed alla Concessionaria dei Servizi Informativi (CONSIP) del predetto Ministero la redazione dello studio di fattibilità da eseguirsi d'intesa con il Gruppo di Lavoro stesso e con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato dello stesso Ministero del Tesoro. Le attività svolte in successivo con il coinvolgimento delle amministrazioni partecipanti al Gruppo di Lavoro e dei referenti CISIS regionali ha condotto alla stesura finale dello studio di fattibilità condiviso in sede tecnica dal Gruppo di Lavoro nella riunione del 7 maggio 1999.

- una Struttura di servizio centrale dovrà garantire la gestione complessiva della Banca Dati e la distribuzione delle informazioni a tutti i soggetti partecipanti all'iniziativa e l'accesso controllato degli utilizzatori.

Sotto il profilo comunicativo, per le comunicazioni tra gli Enti attuatori e le Regioni/Amministrazioni centrali si suggerisce, qualora non siano state ancora effettuate precise scelte tecnologiche, l'utilizzo della rete Internet, in considerazione sia della modesta quantità dei dati scambiati che della grande diffusione dei servizi di accesso alla rete. Ovviamente, in presenza di eventuali reti regionali (RUPAR o altre) sarà opportuno utilizzarne i servizi. La comunicazione tra la Struttura di Servizio centrale e le Regioni/Amministrazioni centrali, in considerazione della grande quantità dei dati scambiati e della necessità di garantire la continuità del servizio, dovrà avvenire utilizzando i servizi di trasporto che saranno forniti dalla Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA).

A rafforzamento delle azioni intraprese per lo sviluppo del progetto a conclusione dello studio di fattibilità è intervenuta l'approvazione della Legge 19 maggio 1999, n. 144 che prevede la costituzione presso il CIPE mediante l'utilizzo del Sistema Informativo integrato del Ministero del Tesoro, di una banca dati funzionale al "Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP)" in base al quale l'attività di monitoraggio viene svolta dalle amministrazioni centrali e regionali sui singoli interventi di investimento attraverso l'istituzione dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici. La Conferenza Stato Regioni ha provveduto in data 5 agosto 1999 a inquadrare lo studio di fattibilità della Banca Dati degli investimenti pubblici quale presupposto indispensabile alla costituzione della banca dati funzionale al predetto sistema di monitoraggio, inserendo quindi il progetto in corso in un contesto normativo e organizzativo congruente con gli obiettivi che si prefigge.

Conseguito, altresì, in data 15 luglio 1999 il parere dell'Autorità per l'informatica nella pubblica Amministrazione, sulla base del predetto studio di fattibilità sono state avviate le procedure di gara per l'acquisizione dei servizi applicativi e delle strumentazioni atte all'avvio sperimentale del sistema di banca dati. La conclusione delle procedure di gara è prevista nel corso del mese di ottobre 1999, al fine di pervenire alla stipula dei contratti necessari per lo sviluppo delle attività realizzative entro il corrente anno e di dare avvio alla fase sperimentale entro il mese di settembre dell'anno 2000.

GLI STRUMENTI PER LO SVILUPPO

III. GLI STRUMENTI DELLO SVILUPPO

L'impulso all'accelerazione e alla riqualificazione della spesa per investimenti nelle aree depresse è stato accompagnato dall'attuazione delle politiche rivolte alla promozione dello sviluppo locale, dal rafforzamento dello strumento degli incentivi finanziari agli investimenti, dalle politiche del lavoro.

III.1 LA RIQUALIFICAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

La strategia volta a riqualificare gli investimenti pubblici presuppone la fissazione di obiettivi certi e misurabili, la formulazione e la valutazione dei programmi, la verifica dei risultati raggiunti.

Le procedure applicate per i nuovi investimenti pubblici sono state improntate a fornire progettazione di qualità, certezza sul totale delle risorse disponibili e trasparenza delle modalità di assegnazione dei finanziamenti.

Questa nuova impostazione dell'allocazione delle risorse alle aree depresse ha raggiunto risultati importanti nel censimento, nella preselezione e nel finanziamento per il completamento di opere pubbliche e per gli studi di fattibilità di rilevanti iniziative infrastrutturali.

Con la predisposizione del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno si è dotata la politica di riqualificazione degli investimenti pubblici di uno strumento atto a integrare obiettivi economici e finanziari e concentrare le risorse e i programmi sulle variabili di "rottura" in grado di determinare quel balzo dello sviluppo necessario per riportare le aree depresse sul sentiero di crescita.

L'attuazione di questa strategia presuppone l'esistenza di un quadro di priorità territoriali unitario dove si collocano e si integrano l'insieme degli interventi rappresentato, nel nuovo assetto della politica di sviluppo regionale, dalle Intese istituzionali di programma.

III.1.1 I completamenti e gli studi di fattibilità

Con la delibera n. 70 del 9 luglio 1998, il CIPE ha destinato 3.500 miliardi per programmi infrastrutturali da realizzarsi nelle aree depresse nell'arco di un triennio, fissando la seguente ripartizione territoriale:

- 3.000 miliardi nel Mezzogiorno (zone Ob. 1);
- 350 miliardi nel Centro Nord (zone Ob. 2 e 5b);
- 150 miliardi nelle Regioni Umbria e Marche (per interventi urgenti a seguito del terremoto).

Le risorse, attribuite alle Intese istituzionali di programma, sono destinate nella massima parte al completamento di interventi infrastrutturali già avviati (con priorità alle opere commissariate ai sensi della legge 135/97), in misura minore, ma comunque rilevante (pari al 3 per cento), al cofinanziamento di studi volti a verificare la fattibilità di nuove iniziative infrastrutturali. Chiudere con il passato (i completamenti), aprire al futuro (gli studi di fattibilità) sono dunque i due obiettivi che hanno orientato questa tornata di assegnazione dei finanziamenti.

Procedura

La stessa procedura di assegnazione prevista dalla delibera CIPE n. 70/98 ha rappresentato un momento di rottura rispetto al passato, quando la ripartizione delle risorse per le infrastrutture nelle aree depresse avveniva per lo più in base a "prenotazioni finanziarie" prevalentemente da parte delle Amministrazioni centrali. Attribuendo le risorse alle Intese, ossia alla concertazione fra amministrazioni centrali e regionali per una selezione degli interventi basata sulla ricognizione dei fabbisogni e delle priorità, si è sperimentata una ripartizione basata sui principi della nuova programmazione. Sono stati introdotti, così, sia sistemi premiali per sollecitare la concorrenza tra le Regioni e le Amministrazioni centrali nell'individuare gli interventi di maggiore qualità, sia sistemi di selezione e valutazione dei progetti e delle proposte volti a favorire l'attualità, la rapidità di esecuzione e l'efficienza gestionale delle opere da portare a compimento (i completamenti), ovvero la rilevanza strategica delle opere da programmare per l'avvenire (gli studi di fattibilità).

Sulla base di un insieme di regole di selezione delle proposte fissate negli *"Schemi per la ripartizione dei 3.500 miliardi attribuiti alle Intese"* (elaborate dal Gruppo tecnico per conto del Comitato di coordinamento che ha seguito l'attuazione della delibera e approvate il 21 ottobre 1998), la ripartizione dei fondi tra i territori regionali è stata articolata in due segmenti:

- il 70 per cento delle risorse assegnate a ciascuna circoscrizione territoriale (Sud e Centro Nord) è stata ripartita pro quota per regione;
- il restante 30 per cento, ossia la componente "premiata", è stata assegnata sulla base di una "competizione qualitativa" tra tutte le proposte non finanziate in