

elaborazioni svolte dalla Corte dei Conti. I dati esposti, che considerano in parte anche l'intervento "ordinario" del finanziamento regionale e il co-finanziamento comunitario, hanno ancora un carattere provvisorio e sono stati presentati solo a fini conoscitivi e comparativi.

Nei due paragrafi successivi (I.4.4 e I.4.5) ci si rivolge nuovamente e in via esclusiva agli "interventi specificatamente destinati alle aree depresse", con riferimento questa volta alle spese statali incluse nel conto risorse e impieghi. Le voci di spesa selezionate si discostano parzialmente da quelle comprese nella sezione XV, a causa dei diversi criteri seguiti, che sono illustrati e discussi nel par. I.4.5.

#### **I.4.1 Fondo per le aree depresse (cap. 9012 Tesoro)**

Il bilancio a legislazione vigente per il 1997 - come modificato dalla prima Nota di variazioni - prevedeva una dotazione del Fondo per aree depresse (cap. 9012 del Ministero del tesoro) pari a 14.669 miliardi. In seguito alla rimodulazione delle autorizzazioni pluriennali di spesa e a operazioni di definanziamento in tab. E disposte dalla legge finanziaria per il 1997, gli stanziamenti di competenza si riducevano a 9.500 miliardi, di cui 8.900 relativi alla legge n. 64/1986 (vecchi interventi nelle aree depresse) e 600 miliardi relativi al legge n. 488/1992 (nuovi interventi nelle aree depresse).

A fronte di tali stanziamenti di competenza, sono state previste autorizzazioni di cassa di gran lunga inferiori, per un importo di 5.030 miliardi.

La prima assegnazione ai singoli capitoli di spesa dei 9.500 miliardi delle risorse del Fondo è avvenuta con la delibera Cipe del 18 dicembre 1996, che ripartiva 3.534 miliardi. Nel marzo 1997 è stato emanato il decreto del Ministero del tesoro che dava attuazione a tale delibera, con conseguente iscrizione dei relativi importi nel bilancio delle amministrazioni responsabili degli interventi.

Con delibera Cipe del 16 ottobre 1997 è stato disposto l'ulteriore riparto di 5.866 miliardi, che si sono resi disponibili solo a partire dal 4 dicembre, data di registrazione del relativo decreto ministeriale di variazione del bilancio. I restanti 100 miliardi sono stati assegnati per esigenze varie ai Ministeri del tesoro, del bilancio, delle politiche agricole e alla Svimez (delibere Cipe del 21.3.1997, del 5.8.1997 e del 25.9.1997).

Riepilogando la dotazione di 9.500 miliardi per il 1997 del Fondo per le aree depresse è stata così ripartita:

<i>Deliberazione Cipe</i>	<i>Importo</i>
18 dicembre 1996	3.533,839
21 marzo 1997	3,430
5 agosto 1997	92,702
25 settembre 1997	4,000
16 ottobre 1997	5.866,029
TOTALE	9.500,000

Nel corso del 1997 si sono avute variazioni accrescitive delle dotazioni di competenza del Fondo per 481,5 miliardi, dovute all'acquisizione di entrate derivanti da risorse non utilizzate nel 1995 (29 mld.) e dal trasferimento di somme esistenti sul c/c di Tesoreria intestato all'ex Agensud (452,5 mld.). Le risorse aggiuntive non sono state però ripartite dal Cipe ed hanno costituito, a fine d'anno, un residuo non trasferito dal Fondo.

Le disponibilità di bilancio provenienti da revocche a valere sulle risorse della legge n. 64/1986 affluiscono al Fondo ed è prevista la loro riallocazione da parte del Cipe, con priorità per gli interventi localizzati nei territori ove ricadono i finanziamenti revocati.

Con le delibere del 23.4.1997 e del 18.12.1997 il Cipe ha riprogrammato tali risorse "extra-bilancio" a carico del Fondo, disponendo in alcuni casi un'assegnazione programmatica, in altri casi una assegnazione effettiva a favore di interventi situati nella Regione Campania e nella Regione Sicilia.

Nel Fondo per le aree depresse avrebbero dovuto affluire le risorse relative ai mutui autorizzati da diverse disposizioni legislative, che il Cipe con varie deliberazioni aveva provveduto ad assegnare in via programmatica alle singole amministrazioni per le attività di competenza. Tuttavia, non si registrano movimenti contabili relativi a mutui, ad eccezione di 100 miliardi (in conto residui) destinati al settore del commercio, assegnati per il 1997 con delibera Cipe dell'8.8.1996.

Come si è già detto in precedenza, nel 1997 sono stati contratti muti per 3.000 miliardi, il cui ricavato è stato iscritto in entrata nel bilancio dello Stato nel dicembre dello stesso anno ed è stato ripartito ai singoli capitoli di spesa solo nel corso del 1998.

I residui passivi relativi al capitolo 9012 secondo le previsioni iniziali si posizionavano intorno ai 2.350 miliardi. Pertanto, la massa spendibile del Fondo consisteva in un importo

pari a 12.332 miliardi, ma le assegnazioni ai capitoli di spesa (competenza e residui) si sono attestate sul valore di 11.824 miliardi.

Per quanto riguarda le autorizzazioni di cassa, esse ammontavano, come si è visto, a 5.030 miliardi ad inizio d'anno e sono state successivamente ridotte di 600 miliardi dal provvedimento contenente misure urgenti di finanza pubblica (d.l. n. 79/1997) e poi aumentate di 704 miliardi dalla legge di assestamento di bilancio (legge n. 372/1997). Infine, le autorizzazioni di cassa si sono ulteriormente incrementate di 481,5 miliardi, per effetto dell'entrata nel Fondo delle disponibilità esistenti relative all'ex Agensud.

Complessivamente, dunque, le autorizzazioni di cassa relative al Fondo risultavano pari a 5.615 miliardi, ossia il 56,3% delle disponibilità di competenza (e il 47,5% delle disponibilità complessive includendo anche i residui). Con la legge di assestamento sono state poi elevate a 8.412 miliardi.

E' opportuno ricordare che le disposizioni normative (art. 8 della legge n. 94/1997) hanno previsto, a fronte di eventuali deficienze delle dotazioni dei capitoli, il ricorso ad un apposito Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa, ritenute compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica. Per l'anno 1997, il Fondo è stato determinato in 5.000 miliardi.

Per comprendere in quale misura e secondo quali scadenze è avvenuto il trasferimento delle disponibilità del Fondo (residui, competenza e cassa) ai capitoli di spesa delle amministrazioni competenti, si riporta la seguente tabella, nella quale è indicato il decreto di variazione del Ministro del tesoro e la relativa somma trasferita (-) o acquisita (+) al Fondo concernente rispettivamente i residui, la competenza e la cassa.

<i>Decreto ministeriale</i>	<i>Residui</i>	<i>Competenza</i>	<i>Cassa</i>
DM 11.3.1997	- 100,0		- 100,0
DM 18.2.1997		- 3.533,8	- 3.533,8
DM 4.4.1997	- 2224,2		
DM 13.10.1997		+ 29,0	+ 29,0
DM 9.5.1997			- 600,0
DM 13.6.1997		- 3,4	- 3,4
DM 15.10.1997		+ 452,5	+ 452,5
DM 3.11.1997		- 92,7	- 92,7
DM 18.11.1997		- 4,0	- 4,0
DM 3.12.1997		- 5.866,0	- 1.881,4

Ad una prima assegnazione di competenza di uguale ammontare alla autorizzazione di cassa (3.534 miliardi) è seguito un trasferimento dei residui privo della relativa copertura di cassa e una ulteriore attribuzione della competenza solo in parte accompagnata dalle relative disponibilità di cassa (5.866 miliardi di competenza e 1.881 miliardi di cassa). Una integrazione della cassa è stata poi disposta dalla legge di assestamento (704 miliardi) e riguarda i pagamenti in conto residui, in gran parte concentrati, di conseguenza, nel mese di dicembre. La differenza tra disponibilità di competenza e di cassa ha posto il problema di decidere, in sede di decreto ministeriale, a quali capitoli e in quale misura assicurare la copertura di cassa. In generale ha prevalso il criterio della effettiva capacità di spesa delle amministrazioni destinatarie delle risorse, nello specifico caso ha influito sulla scelta la concreta possibilità di effettuare pagamenti in base alla scadenza dei termini per l'emissione dei titoli di spesa. Copertura integrale è stata ottenuta ai rimborsi all'Inail e all'Inps per gli sgravi contributivi riconosciuti ai lavoratori agricoli nel Mezzogiorno, mentre per altre assegnazioni (Cassa DD.PP., incentivi industriali, trasferimenti alle Regioni) la copertura di cassa è stata parziale. Tra i i capitoli di spesa privi di autorizzazioni di cassa vanno segnalati quelli che prevedono finanziamenti ai contratti e agli accordi di programma, alle opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici e al Fondo per la ricerca applicata.

Procedendo nella ricostruzione dei vari "passaggi" dei fondi dal capitolo 9012 ai singoli capitoli di spesa e da questi ai primi destinatari delle risorse, si può rilevare che la situazione era la seguente:

<i>Assegnazione dal Fondo ai cap. di spesa</i>			<i>Residui passivi</i>	<i>Autorizzazioni di</i>
<i>Competenza</i>	<i>Residui</i>	<i>Cassa</i>	<i>nei cap. di spesa</i>	<i>cassa complessive</i>
9.500	2.324	5.615	5.526	8.412

A fronte di una massa spendibile di 17.350 miliardi (competenza e residui nel capitolo 9012 più i residui presenti nei capitoli alimentati dal 9012), non di molto inferiore a quella del 1996, le autorizzazioni di cassa - dopo la legge di assestamento - erano fissate in 8.412 miliardi, pari a poco più della metà di quelle relative al precedente esercizio. Nonostante tale drastica riduzione, si osserva che i pagamenti effettuati nel 1996 corrispondono a circa il 60% delle autorizzazioni di cassa e che pertanto le autorizzazioni di cassa per il 1997,

sotto il profilo degli importi globali, sono state fissate ad un livello sostanzialmente in linea con la capacità di spesa delle amministrazioni.

D'altra parte, i pagamenti effettuati dai capitoli alimentati dal Fondo per le aree depresse si sono attestati a un valore prossimo ai 6.574 miliardi, che in termini percentuali sulle autorizzazioni di cassa equivale a circa il 78%, confermando un utilizzo parziale delle disponibilità di cassa nonostante le restrizioni rispetto al 1996.

La relativa invarianza in termini percentuali nella capacità di utilizzare le risorse in presenza di un minor volume di autorizzazioni di cassa (o di una minore massa spendibile) può essere spiegata in parte con l'efficacia delle misure amministrative adottate per contenere la spesa di bilancio e in parte con un fenomeno inerziale relativo all'attività di spesa delle amministrazioni, consistente nell'"adequare" proporzionalmente i pagamenti alle effettive disponibilità di cassa. Secondo alcune analisi, infatti, i comportamenti amministrativi sono particolarmente sensibili alla contrazione delle risorse spendibili e si traducono in via quasi automatica in un rallentamento dei programmi di spesa.

Può essere interessante osservare che nel 1997 le autorizzazioni di competenza ai capitoli hanno riguardato prevalentemente il finanziamento delle pregresse iniziative avviate con la legge n. 64/1986 (intervento straordinario nel Mezzogiorno). Per il finanziamento dei nuovi interventi nelle aree depresse era stata prevista, negli ultimi anni, l'attivazione di mutui autorizzati con legge finanziaria o altre leggi specifiche di settore. Non tutte le risorse acquisite in questo modo affluiscono al Fondo e, comunque, non essendovi stati nuovi introiti da questa fonte per il 1997, le disponibilità non utilizzate nei precedenti esercizi sono iscritte tra i residui e i relativi pagamenti figurano tra i pagamenti in conto residui. L'ammontare complessivo dei mutui attivati tra il 1994 e il 1996 affluito al Fondo è stato pari a 8.517 miliardi a valere sulle leggi n. 488/1992 e n. 341/1995.

Si ricorda che le risorse destinate a "vecchie" iniziative sono volte al completamento di investimenti già avviati e in qualche caso ultimati che non sono ancora dotate di copertura finanziaria. Gli effetti di tali contributi sono dunque circoscritti in gran parte al miglioramento della situazione di liquidità dei soggetti beneficiari e alla diminuzione della loro esposizione debitoria.

I finanziamenti diretti a "nuove" iniziative hanno lo scopo di attivare investimenti aggiuntivi rispetto al ciclo di spesa precedente alla chiusura dell'intervento straordinario.

Nel dicembre 1997 è stata attivata una quota di 3.000 miliardi di mutui, resisi disponibili in bilancio solo nel gennaio 1998 e ripartiti definitivamente dal Cipe con deliberazione del 17.3.1998. Dei 3.000 miliardi solo 1.228 affluiscono al Fondo, mentre i rimanenti sono iscritti direttamente sui capitoli di spesa delle amministrazioni competenti.

#### I.4.2 Gli interventi nelle aree depresse inclusi nella sezione XV

E' noto che lo sforzo del bilancio statale a favore delle aree depresse non è limitato al Fondo per le aree depresse. Occorre, infatti, considerare gli stanziamenti e i pagamenti derivanti da altri capitoli di bilancio inclusi nella sezione XV della classificazione funzionale ("interventi nelle aree depresse") per avere un quadro più completo del sostegno offerto dallo Stato.

*Bilancio dello Stato - Sez. XV - Interventi nelle aree depresse (miliardi di lire)*

	1996	1997
Previsioni definitive di competenza	15.842,7	12.303,0
Residui di stanziamento all'1.1	4.307,6	4.901,9
Massa impegnabile	20.150,3	17.204,9
Impegni	15.752,6	13.054,8
Residui propri e di stanziamento all'1.1	7.276,5	8.404,4
Massa spendibile	23.119,2	20.707,5
Autorizzazioni di cassa	20.776,6	11.968,1
Pagamenti totali	13.162,4	7.937,6
Residui di stanziamento al 31.12	4.846,5	3.641,0
Residui propri e di stanziamento al 31.12	9.482,5	11.724,7

L'aggiunta dei capitoli di spesa non alimentati dal Fondo per le aree depresse comporta, per il 1997, un aumento della massa spendibile da 17.350 miliardi a 20.708 miliardi e un contestuale incremento delle autorizzazioni di cassa da 8.412 miliardi a 11.968 e dei pagamenti da 6.574 a 7.938 miliardi.

Il rapporto percentuale tra impegni e massa impegnabile si attesta intorno al 75,8% (78,2% nel 1996), a conferma degli effetti modesti esercitati dal blocco parziale degli impegni, e l'incidenza dei pagamenti sulla massa spendibile e sulle autorizzazioni di cassa è rispettivamente del 38,3% (56,9% nel 1996) e del 66,3% (63,4% nel 1996).

Viene confermata pertanto la flessione dei pagamenti da parte del bilancio dello Stato, che, come si è rilevato in precedenza, non può essere valutata indipendentemente dalla gestione di Tesoreria, proprio in quanto la manovra economica per il 1997 aveva tra i suoi

scopi quello di ridurre gli esborsi da parte del bilancio e di costringere gli enti di spesa ad utilizzare le giacenze presenti nei propri conti di Tesoreria.

Sebbene il quadro della sezione XV rappresenti in maniera più adeguata il sostegno statale alle politiche di sviluppo delle aree depresse, comprendendo capitoli di spesa non inclusi nel capitolo fondo 9012 che hanno però le medesime finalità, esso presenta ancora alcuni inconvenienti che dovranno essere risolti nel prossimo futuro nell'ambito della riforma delle classificazioni del Bilancio:

- a) nei capitoli classificati all'interno della sezione XV sono ancora ricomprese alcune voci di spesa che suscitano perplessità, quale ad esempio la spesa per interessi relativa agli oneri per l'ammortamento mutui, che dovrebbero essere depurate per migliorare la qualità dell'informazione fornita;
- b) i capitoli della sezione XV non esauriscono il contributo offerto dallo Stato al sostegno delle aree depresse e si pone la necessità di considerare anche capitoli di altre sezioni il cui contenuto è in tutto o in parte riconducibile alle problematiche in esame;
- c) risulta oneroso e complesso attribuire ad interventi in aree depresse la quota destinata a questo fine compresa in numerosi capitoli di bilancio e che deve essere distinta e attribuita alla funzione-obiettivo "aree depresse" (sezione 11 della classificazione Cofog introdotta in seguito alla riforma del bilancio dello Stato e utilizzata dalla Corte dei Conti — cfr. par. 1.4.3);
- d) risulta ancora in fase sperimentale la costruzione di conti risorse-impieghi, che permettono una considerazione congiunta delle risultanze contabili del bilancio e della Tesoreria, con riferimento specifico alle aree depresse.

Un cenno merita, infine, la considerazione che una quota dei residui e dei relativi pagamenti è costituita dalle risorse acquisite con mutui negli esercizi precedenti e non ancora utilizzate. Ci si riferisce a quelle entrate che non circuitano attraverso il capitolo 9012 (mutui derivanti dalle leggi n. 85/1985 e n. 641/1996), pur essendo destinate per legge a nuovi interventi in aree depresse. L'entità di tali somme acquisite tra il 1995 e il 1997 ammonta a 4.564 miliardi, che solo in parte però hanno alimentato capitoli classificati nella sezione XV.

### 1.4.3 La ricostruzione della spesa effettuata dalla Corte dei Conti

Per ovviare ad alcune delle questioni poste, la Corte dei Conti - sempre con esclusivo riferimento al bilancio statale - ha iniziato a partire dal 1996 a costruire un quadro di spesa che tenga conto sia di capitoli non inclusi nella sezione XV, sia della quota parte di spese di funzionamento attribuibili alle azioni per le aree depresse, seguendo le indicazioni fornite dalle amministrazioni competenti. Avvertendo che sono emerse esigenze di ulteriori specificazioni e approfondimenti, la Corte dei Conti ha proceduto:

“attribuendo a ciascuna funzione una quota di spesa, a giudizio delle amministrazioni da ascrivere alle azioni per le aree depresse, e, a tal fine, sono state selezionate le spese gravanti su capitoli promiscui, capitoli-fondo, capitoli di parte corrente per spese generali di organizzazione, capitoli per spese di funzionamento di organi collegiali e commissioni, capitoli per retribuzioni e compensi accessori al personale.” (Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1997, p. 481)

Dalla ricostruzione effettuata dalla Corte dei Conti emerge una quantificazione della spesa di gran lunga superiore a quella desumibile dalla tradizionale classificazione di bilancio. Lo scostamento, per il 1997, è attribuibile in buona misura a 12.367 miliardi di autorizzazioni di competenza (a cui corrispondono 11.769 miliardi di pagamenti) relative a risorse assegnate al Ministero del lavoro prevalentemente per sgravi contributivi, che fino al 1997 non erano state ripartite a livello territoriale. Tra i nuovi capitoli inclusi va segnalato il capitolo 8816 del Ministero del tesoro nel quale sono iscritti gli stanziamenti di risorse nazionali, destinate a confluire sul Fondo di rotazione per le politiche comunitarie. Tale inclusione è probabilmente discutibile perché solo una parte di tali stanziamenti è effettivamente diretta alle aree depresse.

L'emersione di voci di spesa non ricomprese nelle aggregazioni tradizionali ha permesso di presentare il seguente prospetto (non sono ammessi confronti tra i due anni a causa delle diverse voci considerate):

*Bilancio dello Stato - Sez. 11 della classificazione Cofog - Interventi nelle aree depresse (miliardi di lire)*

	1996	1997
Previsioni definitive di competenza	21.876,5	27.687,3
Impegni sulla competenza		24.115,8
Residui propri e di stanziamento all'1.1		8.255,8
Massa spendibile		35.943,1
Autorizzazioni di cassa		26.234,2
Pagamenti totali	18.683,9	22.954,3
Residui propri e di stanziamento al 31.12		10.636,9



La ricomposizione funzionale delle voci di bilancio può essere attuata solo attraverso affinamenti metodologici e ulteriori verifiche in capo alle amministrazioni di spesa. E' certo comunque che una maggiore leggibilità e trasparenza dei dati di bilancio è condizione necessaria ma non sufficiente per la ricostruzione e l'analisi dei pagamenti ai destinatari finali. Appare urgente, infatti, adattare la gestione dei conti di Tesoreria all'esigenza di scomporre i flussi di cassa in base alla funzione della spesa e alla destinazione territoriale.

La compresenza di numerosi "quadri contabili relativi alle aree depresse" in questa fase transitoria può essere un segnale positivo sotto il profilo di una migliore e più approfondita valutazione delle risorse e del loro uso, ma può al tempo stesso generare fenomeni di confusione e di incomprensione dei dati di spesa effettivi.

Per evitare questa circostanza è sempre opportuno indicare l'aggregato di riferimento prescelto e quali voci sono state incluse o escluse. Da questo punto di vista appare di grande utilità il referto specifico della Corte dei Conti dal titolo "L'intervento nelle aree depresse: la spesa a carico del bilancio statale". Ci si riferirà anche a questo testo per esporre le assunzioni e le motivazioni che stanno alla base della presentazione e sistemazione dei dati contenuti nel seguito di questa relazione.

#### **I.4.4 La spesa del Bilancio dello Stato nel Conto Risorse Impieghi**

L'impostazione data al censimento delle risorse di cassa e dei relativi flussi di spesa può essere riassunta nei seguenti punti:

- A. Sono stati inclusi tutti i capitoli alimentati dal Fondo aree depresse (capitolo 9012).
- B. Si è proceduto all'esclusione delle voci di spesa relative all'ammortamento mutui e al pagamento degli interessi, trattandosi di rimborsi di oneri i cui effetti si sono manifestati nel passato.
- C. Sono stati depurati i capitoli concernenti i trasferimenti alla Cassa DD.PP., in quanto essa, per espresse disposizioni normative è chiamata ad anticipare le somme necessarie agli investimenti.

- D. Sono stati compresi altri capitoli con incidenza diretta sulle aree depresse, ad eccezione di quelli relativi ad altre specifiche ripartizioni funzionali (finanza regionale e locale, calamità naturali, ecc.).
- E. A causa dei limiti attuali del sistema informativo, non è stata attribuita alle aree depresse la quota parte di singoli capitoli non direttamente finalizzati a tale scopo (classificazione per funzioni obiettivo seguita dalla Corte dei Conti). E' questo il caso di norme che prevedono il finanziamento di interventi su tutto il territorio nazionale, con priorità a quelli localizzati nelle aree depresse.
- F. Le risultanze di bilancio sono state integrate dai flussi di spesa registrati nei conti di Tesoreria, comprensivi di quelli destinati al finanziamento dei programmi comunitari (conto risorse-impieghi integrato).

Anche l'approccio qui illustrato ha bisogno di successivi affinamenti e integrazioni, derivanti da apposite verifiche e da una "concertazione" tra i vari sistemi di rilevazione adottati da varie fonti (Corte dei Conti, Ragioneria generale dello Stato, Cabina di regia nazionale, Svimez, Ispe, Sinit, Igfor, ecc.). L'impegno per il prossimo futuro deve essere quello di procedere alla costruzione, nell'ambito della nuova struttura del bilancio per centri di costo e di responsabilità, di un "conto unificato" delle risorse e degli impieghi del settore statale a favore delle aree depresse, e, in una fase successiva dell'intero settore pubblico.

Preme qui sottolineare che tendenzialmente le informazioni dovranno essere organizzate in modo tale da rendere possibile l'individuazione dei beneficiari finali della spesa. L'esame delle sole erogazioni a carico del bilancio statale non è dunque sufficiente in tutti i casi in cui le risorse affluiscono a un soggetto o ente intermediario.

Ai fini del conto risorse impieghi, in una prima fase è stata esaminata la possibilità di inserire alcuni capitoli del bilancio dello Stato, che, pur relativi ad interventi di settore, avessero una precisa destinazione territoriale. In particolare, sono stati inizialmente censiti tutti gli interventi "territorializzati", con riferimento alle aree dell'obiettivo 1 della politica regionale e di coesione dell'Unione europea. Sempre in quest'ottica, sono stati invece scartati, in via preliminare, i capitoli con incidenza territoriale mista, per i quali non era distinguibile la quota destinata alle aree depresse. Con la stessa procedura sono stati anche

rilevati quei capitoli rispondenti a finalità di aree, senza una determinata delimitazione settoriale (ad es. ricostruzione post terremoto, ecc.).

In un secondo momento, già disponendo di una lista selezionata di capitoli di settore e di area "territorializzati", si è effettuata una più attenta verifica, decidendo di non includerli nell'attuale versione (provvisoria) del conto risorse impieghi, in quanto:

- a) per quanto riguarda i capitoli di settore, è risultato troppo elevato il rischio che la loro immissione fosse solo frutto della casualità con cui si era pervenuti in bilancio alla creazione di capitoli dedicati ad aree depresse e non della volontà effettiva di sostegno a tali territori; inoltre, la contestuale impossibilità di distinguere le quote territoriali nei capitoli misti avrebbe potuto inficiare la rilevazione, fornendo così informazioni parziali e di difficile interpretazione;
- b) per quanto riguarda i capitoli per particolari finalità di area, si è ritenuto che potesse esservi una sovrapposizione tra obiettivi specifici e obiettivi di sviluppo e di coesione, tale da generare ambiguità e distorsioni nella lettura dei dati aggregati.

Verifiche più approfondite sono attualmente in corso e permetteranno, anche attraverso le raccomandazioni provenienti dal Parlamento, di mettere a punto in via definitiva un metodo unitario e condiviso per la rilevazione e sistemazione delle statistiche in questione.

Nel conto risorse impieghi sono comprese, tra le fonti in entrata, i pagamenti a carico del bilancio statale. Essi riguardano 5.120 miliardi relativi ai capitoli alimentati dal 9012 e 1.117 miliardi provenienti da altri capitoli di spesa a favore delle aree depresse. Occorre poi segnalare che si registrano 497 miliardi di "recuperi" (con segno negativo), che vanno intesi come uscite dai conti di Tesoreria e afflussi sui capitoli del bilancio. Come si è visto in precedenza, si tratta in gran parte di somme detenute nel conto intestato all'ex Agensud che, secondo la normativa vigente, sono trasferite al capitolo 9012 per essere nuovamente ripartite.

E' possibile fornire ulteriori dettagli sulla distribuzione della spesa secondo una classificazione mista riportata nella tabella che segue. Da essa si ricava che i comparti maggiormente favoriti sono stati quelli dell'innovazione tecnologica (39,2 per cento delle erogazioni) e quello delle infrastrutture (19 per cento), che però contiene al suo interno anche voci di spesa non scorporabili destinate ad altre finalità. Particolarmente contenute appaiono invece per l'ambiente in senso stretto.

I pagamenti per l'attività di programmazione negoziata assumono un certo rilievo nel contesto generale anche se non registrano una marcata accelerazione in accordo con il rilancio di tale strumento previsto nei recenti documenti programmatici.

*Pagamenti dal bilancio dello stato per il 1997 per tipologia di spesa o settore di attività*

(tratti da conto risorse-impieghi)	
(miliardi di lire)	
1. Spese di funzionamento e acquisto di beni e servizi	89,0
2. Banco di Napoli	977,2
3. Fondo montagna	15,3
4. Programmazione negoziata	644,6
5. Protezione civile	29,7
6. Agricoltura	87,6
7. Ambiente	2,7
8. Risorse idriche	190,3
9. Beni culturali	54,5
10. Iniziative industriali turistiche e commerciali	304,0
11. Infrastrutture	1.183,6
12. Innovazione tecnologica	2.446,4
13. Ricerca scientifica	212,1
TOTALE	6.237,0

Per una valutazione più esaustiva delle risorse disponibili, è opportuno ricordare che i pagamenti da bilancio dello Stato affluiscono su conti di Tesoreria nei quali si erano accumulate ingenti disponibilità in forma di giacenze. A titolo esemplificativo, si possono menzionare i conti intestati al Ministero dell'industria per la realizzazione degli interventi di propria competenza nelle aree depresse. Al 1 gennaio 1997 le giacenze in tali conti ammontavano a 3.383 miliardi e alla stessa data dell'anno successivo si registrava una disponibilità di 3.132 miliardi. In termini più generali, le giacenze dei conti correnti di Tesoreria relativi alle aree depresse (non solo di provenienza del bilancio) consistevano, all'inizio del 1997, in un valore di 10.369 miliardi. A fine d'anno, in seguito all'impiego di dette disponibilità, esse risultavano ridotte di circa 1.826 miliardi. Tutto ciò conferma due aspetti di rilievo: da un lato le risorse effettive che possono essere impiegate per una politica regionale di sviluppo sono di gran lunga superiori a quelle enucleate con esclusivo riferimento al bilancio statale; dall'altro, la riduzione della spesa di bilancio è stata compensata dall'utilizzo delle giacenze, attuando così le disposizioni in sede di manovra

finanziaria per il 1997 che prevedevano il controllo dei flussi di cassa e il progressivo prosciugamento delle giacenze detenute nei conti di Tesoreria. (cfr. par.I.5)

#### I.4.5 Confronto tra i dati della sezione XV e il Conto Risorse-Impieghi

I dati ufficiali di spesa per le aree depresse relative alla sezione XV sono esposti nelle tabelle seguenti. A fianco sono trascritti i dati considerati nel conto risorse-impieghi, che rappresentano il riferimento principale della presente relazione.

*Interventi nelle aree depresse -  
Massa spendibile-mla.lire (competenza + residui)*

	Sezione XV		Conto risorse-imp.	
	1996	1997	1996	1997
Presidenza del Consiglio dei Ministri	260,0	265,0	347,0	389,8
Ministero del tesoro	7.897,9	4.611,0	4.209,3	2.519,9
Ministero del bilancio e della p.e.	4.008,7	1.540,5	4.016,3	5.866,3
Ministero dei lavori pubblici	1.540,5	1.353,7	1.540,2	2.141,9
Ministero dei trasporti e della navigaz.	...	...	...	...
Ministero per le politiche agricole	523,7	906,8	532,5	915,1
Ministero dell'industria, del commercio	7.323,5	5.229,2	7.323,5	5.229,2
Ministero del lavoro e previdenza	397,3	1.347,9	127,2	92,9
Ministero dell'università e della ricerca	1.167,9	1.331,5	1.167,9	1.331,5
Ministero dei beni culturali e ambientali				116,4
TOTALE	23.119,2	20.707,5	19.263,9	18.603,0

*Autorizzazioni di cassa-mla.lire*

	Sezione XV		Conto risorse-imp.	
	1996	1997	1996	1997
Presidenza del Consiglio dei Ministri	230,0	96,8	306,1	145,2
Ministero del tesoro	6.621,8	3.481,7	4.057,3	2.042,1
Ministero del bilancio e della p.e.	3.681,7	3.085,5	3.688,0	3.288,8
Ministero dei lavori pubblici	1.438,9	640,8	1.438,9	898,1
Ministero dei trasporti e della navigaz.	...	...	...	...
Ministero per le politiche agricole	308,6	331,1	316,3	335,7
Ministero dell'industria, del commercio	7.206,7	2.626,7	7.206,7	2.626,7
Ministero del lavoro e previdenza	384,3	1.281,2	116,2	26,2
Ministero dell'università e della ricerca	904,6	424,2	904,6	424,2
Ministero dei beni culturali e ambientali				86,4
TOTALE	20.776,6	11.968,1	18.034,1	9.873,4

*Pagamenti-mla.lire(miliardi di lire)*

	Sezione XV		Conto risorse-imp.	
	1996	1997	1996	1997
Presidenza del Consiglio dei Ministri	50,1	85,2	114,9	87,9
Ministero del tesoro	3.500,5	2.292,1	2.777,3	1.331,9
Ministero del bilancio e della p.e.	1.780,0	1.340,0	1.783,7	1.357,4
Ministero dei lavori pubblici	994,9	396,9	995,2	492,5
Ministero dei trasporti e della navigaz.	0,0	...	0,0	...

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Ministero per le politiche agricole	108,8	126,8	110,2	129,0
Ministero dell'industria, del commercio	6.116,8	2.557,2	6.121,0	2.560,3
Ministero del lavoro e previdenza	322,7	927,0	68,7	11,0
Ministero dell'università e della ricerca	288,6	212,3	288,6	212,3
Ministero dei beni culturali e ambientali				54,5
TOTALE	13.162,4	7.937,6	12.259,6	6.236,8

Residui passivi al 31.12-mld.lire

Sezione XV

Conto risorse-imp.

	1996	1997	1996	1997
Presidenza del Consiglio dei Ministri	194,8	178,9	217,0	300,9
Ministero del tesoro	4.306,8	1.515,4	1.345,7	939,9
Ministero del bilancio e della p.e.	1.987,4	4.165,5	1.980,8	4.350,9
Ministero dei lavori pubblici	544,3	956,6	544,3	1.591,2
Ministero dei trasporti e della navigaz.	...	0,0	...	0,0
Ministero per le politiche agricole	414,3	769,7	421,6	774,6
Ministero dell'industria, del commercio	1.206,4	2.646,3	1.206,4	2.643,3
Ministero del lavoro e previdenza	50,8	420,9	34,7	81,9
Ministero dell'università e della ricerca	777,8	1.071,4	777,8	1.071,4
Ministero dei beni culturali e ambientali				55,5
TOTALE	9.482,5	11.724,7	6.528,3	11.809,6

Relativamente al 1997, le più vistose differenze tra le risultanze della sezione XV e il conto risorse impieghi sono dovute all'esclusione da quest'ultimo dei trasferimenti alla Cassa DD.PP., degli sgravi contributivi e degli interventi finalizzati alla metanizzazione del Mezzogiorno. Di seguito sono segnalati gli importi corrispondenti alle erogazioni per queste voci di spesa.

## Ministero del tesoro

Cap. 4584 Pagamento interessi anticip. Cassa DD.PP. art. 8 d. lgs. n. 96/1993: 42,0 mld.

Cap. 7881 Erogazioni alla Cassa DD.PP. per completamenti progetti FIO: 76,8 mld.

Cap. 7891 Assegnazioni alla Cassa DD.PP. per art. 8 d. lgs. n. 96/1993: 613,0 mld.

Cap. 7802 Metanizzazione Mezzogiorno - art. 11 legge n. 784/1980: 103,1 mld.

## Ministero del lavoro

Cap. 3678 INAIL per riduzione contributi agricoli unificati: 195,0 mld.

Cap. 3679 INPS per riduzione contributi agricoli unificati: 721,0 mld.

Le motivazioni dell'esclusione di tali capitoli dal conto risorse impieghi possono essere sostenute ricordando che:

- a) i trasferimenti alla Cassa DD.PP. equivalgono in buona misura a rimborsi di anticipazioni già effettuate dalla Cassa stessa, con la conseguenza che gli effetti economici della spesa si sono già manifestati in passato;
- b) gli sgravi contributivi rappresentano una voce di spesa atipica e non omogenea rispetto alle altre esposte;
- c) le spese per la metanizzazione del Mezzogiorno presentano difficoltà obiettive di contabilizzazione nel conto risorse impieghi, a causa della difficoltà di attribuzione dei flussi a ciascun trimestre dell'anno.

Nonostante le precedenti considerazioni, il mancato inserimento di tali voci di spesa nella contabilità delle aree depresse può essere riesaminato in futuro alla luce di un diverso utilizzo e riaggregazione delle informazioni statistiche in questione.

#### **I.5 LA MISURA DELLE EROGAZIONI: IL CONTO RISORSE IMPIEGHI**

Il conto risorse-impieghi degli interventi pubblici specificatamente destinati alle aree depresse si propone di valutare trimestralmente la spesa di cassa per gli interventi a valere sul Bilancio dello Stato o sui fondi comunitari programmati espressamente per le aree del territorio nazionale relative agli obiettivi 1, 2 e 5b così come definiti dalla normativa comunitaria; si tratta di zone geografiche che vengono qualificate come "aree depresse" per ragioni che prescindono da eventi straordinari che possono avere luogo anche in altre aree del paese. Il conto non include, quindi, le spese ordinarie, né interventi specifici di natura "nazionale" quali le spese di ricostruzione a seguito di terremoti. Il conto non include inoltre gli sgravi fiscali al Mezzogiorno.

Con riferimento ai fondi comunitari, risulta inclusa nel "conto" la sola politica strutturale della UE (FERS, FSE, FEOGA-sezione orientamento e PIC), mentre ne risultano esclusi tutti quegli interventi che, pur avendo ricadute finanziarie nei territori di cui agli obiettivi 1, 2 e 5b, si riferiscono a politiche orizzontali, orientate cioè a tutto il territorio nazionale e non specificatamente destinate alle aree depresse. Utilizzando tale criterio, è stata completamente esclusa la Politica Agricola Comune, mentre allo stato attuale non è risultato possibile scorporare la componente del FSE che va al di fuori delle aree depresse (e che pesa per l'8,4 per cento sul totale dell'intervento comunitario programmato per tali aree) né i PIC (9 per cento del totale) che interessano l'intero territorio nazionale. L'esclusione di tali componenti, che sovrastimano leggermente il

“conto” con riferimento alla parte comunitaria, potrà costituire un’area di ulteriore affinamento dello strumento.

La ricostruzione di questo “conto” costituisce una prima risposta alla necessità ribadita dal Parlamento in occasione dell’approvazione del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per il triennio 1999-2001, di monitorare anche a breve termine l’effettiva dimensione e articolazione delle spese in conto capitale per le aree depresse. A questo scopo, il “conto” prende in considerazione, nella ricostruzione delle fonti, non solo l’utilizzo dei capitoli del Bilancio dello Stato e dei fondi associati ai programmi comunitari (tanto quelli di fonte comunitaria che i corrispondenti co-finanziamenti nazionali) ma anche la movimentazione dei conti di Tesoreria dello Stato dove le risorse transitano prima di essere impiegate; può quindi tenere conto degli accumuli e degli utilizzi che si determinano in questi ultimi conti.

Il “conto” qui analizzato presenta, in prospettiva, due aree di ulteriore progresso, relative al grado di copertura della spesa complessiva per le aree depresse e alla tempistica delle effettive erogazioni ai destinatari finali dell’economia, famiglie e imprese.

Con riguardo al primo punto, infatti, il “conto” sin qui elaborato non include, come si è osservato, la spesa in conto capitale per le aree depresse realizzata “ordinariamente” dalle amministrazioni pubbliche: si tratta, secondo valutazioni relative al 1996, di circa la metà del complesso degli investimenti nelle aree depresse (confronta *Politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno, Primo rapporto, Settembre 1998*).

L’impiego dei fondi dai conti di Tesoreria, inoltre, specie nel caso dell’utilizzo che le Regioni fanno dei fondi comunitari, potrebbe essere sfasato rispetto all’effettivo afflusso a favore del sistema economico a cui quegli impieghi si riferiscono.

Progressi ulteriori in entrambe queste direzioni potranno essere compiuti.

Con riguardo al Bilancio dello Stato, i capitoli considerati sono tutti quelli alimentati dal cap. 9012 - Fondo Aree Depresse -, i capitoli relativi alla sez. XV del bilancio (ex intervento straordinario nel Mezzogiorno) e altri capitoli di bilancio relativi alle aree depresse. I pagamenti da bilancio affluiscono su conti di Tesoreria intestati a vari soggetti ed Enti (Società per l’imprenditoria giovanile - IG S.p.A. - per la realizzazione degli interventi di cui al D.L. 559/94; Ministero dell’Industria, per la realizzazione degli interventi nelle aree depresse di sua competenza; Enti di intervento nel Mezzogiorno,