

INDICE

PREMESSA	VII
INTRODUZIONE E SINTESI	XI
I. TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI	1
I.1 La congiuntura territoriale italiana nel biennio 2001-2002	1
I.2 Crescita, investimenti e occupazione: tendenze strutturali 1996-2001	13
<i>Riquadro A "L'occupazione nelle regioni del Mezzogiorno"</i>	21
I.3 Disparità regionali nell'Unione europea	25
<i>Riquadro B "Confronti internazionali del livello di reddito e di benessere"</i>	28
I.4 La situazione socio-economica: Mezzogiorno e Centro-Nord	36
I.4.1 Istruzione e lavoro	36
I.4.2 Criminalità e garanzia di sicurezza	42
I.4.3 Indicatori della povertà	51
<i>Riquadro C "La popolazione residente in Italia"</i>	57
I.5 Obiettivi programmatici di medio-lungo termine per il Mezzogiorno	60
<i>Riquadro D "Il modello econometrico per la valutazione delle politiche nel Mezzogiorno"</i>	62
I.6 Servizi infrastrutturali e servizi al territorio: i ritardi, i recuperi	65
I.6.1 Acqua	67
<i>Riquadro E "Il riordino del settore idrico"</i>	70
I.6.2 Trasporti	71
<i>Riquadro F "Il piano delle priorità per la rete ferroviaria nel Mezzogiorno"</i>	77
I.6.3 Ambiente, rifiuti e coste balneabili	79
I.6.4 Energia	84
<i>Riquadro G "Impieghi programmatici, istituzioni e regolazione nel settore energetico"</i>	86
II. LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO	89
II.1.1 La spesa in conto capitale totale nel Mezzogiorno e Centro-Nord: 1997-2001	89
II.1.1 Risultati generali	90
<i>Riquadro H: "Definizioni di settore pubblico e spesa pubblica"</i>	95
<i>Riquadro I "Indicatore anticipatore dei conti pubblici territoriali"</i>	98
<i>Riquadro L "Raccordo tra le spese in conto capitale di fonte Conti pubblici territoriali e di fonte ISTAT contabilità nazionale"</i>	102
II.1.2 Risultati settoriali	105
II.2 La spesa in conto capitale aggiuntiva nel Mezzogiorno e nelle aree sottoutilizzate: 2001-2002	107
II.3 Legge finanziaria e risorse aggiuntive per le aree sottoutilizzate	111
II.4 Quadro finanziario unico programmatico 2002-2008	115

III.	GLI STRUMENTI PER ACCELERARE E QUALIFICARE LA SPESA IN CONTO CAPITALE	121
III.1	Il CIPE come strumento di programmazione	121
	<i>Riquadro M "Il nuovo ruolo di sostegno allo sviluppo della Cassa depositi e prestiti"</i>	124
III.2	Il Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 per il Mezzogiorno come strumento di coerenza programmatica	126
III.2.1	Programmazione e risultati	126
III.2.2	Interventi per Asse	130
	<i>Riquadro N "Politiche della ricerca"</i>	136
	<i>Riquadro O "Politiche di Innovazione"</i>	140
III.2.3	Fondi strutturali comunitari per il Centro-Nord	143
III.3	Intese Istituzionali di Programma: stato di attuazione degli Accordi di Programma Quadro	145
III.3.1	Lo stato di programmazione degli Accordi	145
III.3.2	Lo stato di attuazione degli Accordi	152
	<i>Riquadro P "La definizione e il monitoraggio degli accordi di programma quadro"</i>	152
III.3.3	Le prospettive degli Accordi tra innovazioni normative e nuove priorità strategiche	154
	<i>Riquadro Q "Obiettivi strategici nella gestione degli accordi di programma quadro"</i>	156
III.4	Sviluppo locale: incentivi agli investimenti delle imprese	158
III.4.1	La legge 488/92	158
III.4.2	Credito di imposta	159
III.4.3	Contratti di programma	162
III.5	Sviluppo locale: la progettazione territoriale	164
III.5.1	Patti Territoriali	164
III.5.2	Progetti Integrati Territoriali	168
III.6	La politica regionale europea: il secondo memorandum	171
IV.	LA MODERNIZZAZIONE AMMINISTRATIVA	175
IV.1	La riserva di premialità come strumento di modernizzazione	175
IV.2	I Nuclei di valutazione e verifica	179
	<i>Riquadro R "Programma triennale di rafforzamento delle amministrazioni pubbliche"</i>	181
IV.3	Il progetto "completamenti": stato di attuazione	182
IV.4	Gli studi di fattibilità: stato di attuazione	187
	<i>Riquadro S "Il supporto tecnico alle politiche di sviluppo: il programma quadro di sviluppo Italia"</i>	194
V	POLITICHE PER IL MERCATO DEL LAVORO	197
V.1	Monitoraggio delle politiche	197
	<i>Riquadro T "Credito d'imposta per nuove assunzioni: le modificazioni previste dalla Legge finanziaria per il 2003"</i>	202
V.1.1	Autoimprenditorialità e autoimpiego	207
V.2	Stato di attuazione degli interventi diretti all'emersione del sommerso	209

ALLEGATO

<i>Secondo Memorandum italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria 2007-2013</i>	215
---	-----

APPENDICE	235
-----------	-----

INDICE DELLE FIGURE E DELLE TAVOLE DEL RAPPORTO	379
---	-----

INDICE DELLE TAVOLE E NOTE METODOLOGICHE DELL'APPENDICE	385
---	-----

II. LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO

La spesa pubblica in conto capitale rappresenta, assieme alle azioni di modernizzazione amministrativa e di liberalizzazione dei mercati dei servizi di pubblica utilità, la principale leva per promuovere lo sviluppo nei territori sottoutilizzati. Perché dia risultati, la spesa in conto capitale deve essere concentrata in interventi di infrastrutturazione materiale e immateriale e non di sussidio e deve essere di qualità. Condizione indispensabile resta, comunque, che la spesa sia adeguata in termini quantitativi. Di questo secondo profilo - l'adeguatezza e l'effettivo utilizzo delle risorse per la spesa in conto capitale rivolta ai territori - si occupa questo capitolo.

L'impegno assunto nei recenti Documenti di programmazione economico-finanziaria (DPEF) è di concentrare negli anni fino al 2008 il 45 per cento della spesa in conto capitale totale del Paese nel Mezzogiorno. Per fare ciò vengono perseguiti tre obiettivi intermedi:

1. utilizzare pienamente i fondi comunitari, il relativo cofinanziamento nazionale e le risorse nazionali per le aree sottoutilizzate (per l'85 per cento destinate al Mezzogiorno) previste in attuazione del comma quinto, art. 119 della Costituzione, in una parola le "risorse aggiuntive" per spese in conto capitale;
2. adeguarne annualmente la componente nazionale con la Legge Finanziaria;
3. arrivare a destinare al Mezzogiorno, secondo l'impegno assunto anche con l'Unione Europea, il 30 per cento delle risorse ordinarie in conto capitale.

Il capitolo fornisce una verifica dello stato di attuazione di questi obiettivi. L'analisi riguarda, sia la spesa effettiva, sia le assegnazioni finanziarie necessarie per la spesa futura.

II.1 La spesa in conto capitale totale: il riparto territoriale 1997-2000

Premessa di metodo

I dati presi in esame riguardano due diverse definizioni di "pubblico" e tre diverse definizioni di "conto capitale" (cfr. Riquadro H),

Per pubblico si intendono:

a) la "Pubblica Amministrazione", ossia lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri Enti Pubblici (quali ASL, Università, Enti di previdenza);
ovvero:

b) il "Settore pubblico allargato" (SPA) che alla Pubblica Amministrazione aggiunge anche società, quali ENEL, Ferrovie dello Stato, ENI, Società Poste Italiane, per le quali è ancora riscontrabile un controllo (diretto e indiretto) da parte degli Enti Pubblici.

L'esercizio di un controllo, ancorché indiretto, delle decisioni politiche pubbliche sulle scelte di spesa in conto capitale di *tutti* gli enti compresi nel SPA rende preferibile, ove possibile, il riferimento al secondo concetto. È allo SPA, d'altronde, che l'Unione Europea fa riferimento nel chiedere l'addizionalità del proprio intervento. È con riguardo sia a SPA che PA che vale la "regola del 30 per cento".

Quanto all'oggetto della spesa, tre sono le grandi tipologie di spesa:

a) le *spese per investimenti pubblici*, che comprendono le spese per beni mobili e immobili che si traducono in infrastrutture materiali o immateriali;

b) le *spese in conto capitale effettive all'economia*, che agli investimenti pubblici aggiungono i Trasferimenti di capitale¹ depurati da alcune poste finanziarie (rimborsi, cartolarizzazioni, etc.). Si tratta quindi di una rielaborazione del totale della spesa in conto capitale della Contabilità Nazionale;

c) le *spese connesse allo sviluppo*, concetto utilizzato dall'Unione Europea, che al totale della spesa in conto capitale aggiunge le spese correnti di formazione.

Nell'anno in corso il Dipartimento per le politiche di sviluppo ha avviato, in collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato e con l'ISTAT², uno specifico progetto finalizzato a fornire tempestivamente dettagli relativi alla localizzazione territoriale, a livello di macroarea e regioni, della spesa pubblica in conto capitale e a costituire quindi una fonte stabile ed efficace di monitoraggio a supporto alle decisioni di investimento pubblico.

Nel corso di tale attività, che ha avuto come *prodotto* la costruzione di un Indicatore anticipatore trimestrale relativo all'ammontare dei flussi di spesa in conto capitale diretti all'economia (cfr. Riquadro I), sono state rese confrontabili fonti informative diverse, rese esplicite diverse definizioni di spesa pubblica, universi di riferimento, e metodologie. (cfr. Riquadro H).

In particolare, sono state investigate le differenze, relative anche al totale nazionale, fra la banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT) – che è l'unica a consentire un riparto territoriale altrimenti non disponibile – e la serie ISTAT di Contabilità Nazionale³.

II.1.1 Risultati generali

La ricostruzione dei Conti Pubblici Territoriali consente di verificare che, con riguardo al complesso delle spese in conto capitale della Pubblica Amministrazione – l'aggregato oggetto di programmazione – si è avuto nel 1998-2000 un aumento progressivo della quota destinata al Mezzogiorno sul totale Italia dal 37,6 al 39,1 per cento.

¹ Comprende i trasferimenti in conto capitale a famiglie, a imprese private e a imprese pubbliche locali e nazionali. Per quanto riguarda le imprese pubbliche, il trasferimento viene eliso nel passaggio da PA ad SPA.

² Ci si è avvalsi in particolare della collaborazione della Direzione Contabilità Nazionale guidata da R. Malizia

³ La natura dei "Conti Pubblici Territoriali" (CPT) è di tipo finanziario: la ricostruzione dei flussi di spesa è effettuata nella maggior parte dei casi sulla base dei bilanci consuntivi degli enti considerati, tenendo conto cioè dei dati definitivi delle spese effettivamente realizzate. Ciascun ente viene considerato, attraverso l'eliminazione dei flussi intercorrenti tra i vari livelli di governo, quindi attraverso un processo di consolidamento degli stessi, quale erogatore di spesa finale.

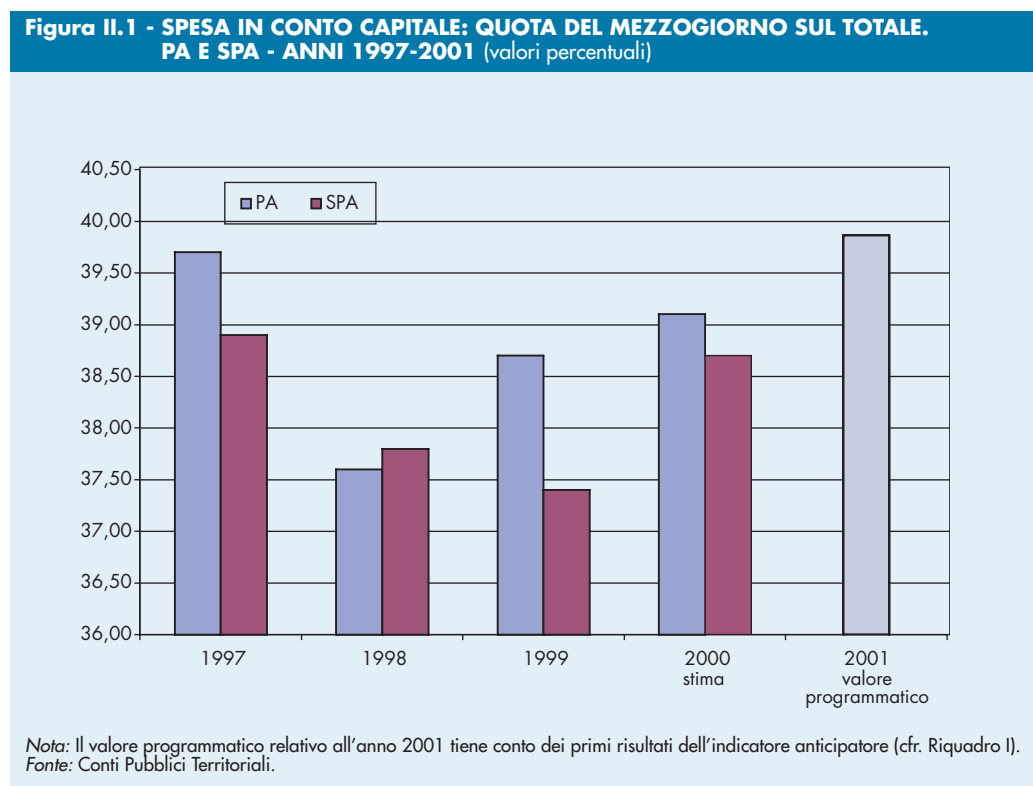
La scelta conseguente di non effettuare riclassificazioni sulle fonti dirette - data la natura del "conto" - porta a delle difformità rispetto alle serie di fonte ISTAT relativa alla Contabilità Nazionale (cfr. ISTAT - *Conto Consolidato della Pubblica Amministrazione*).

Il totale nazionale è l'unico confrontabile, anche quando questo risulti depurato dalle partite finanziarie, quindi a parità di aggregati. Tali differenze, sia pure contenute, possono creare possibili problemi nel confronto tra valori reali e valori programmatici: questi secondi infatti (cfr. Par. II.4) sono costruiti a partire dai dati ISTAT dovendo fornire gli obiettivi coerenti con i documenti di programmazione nazionale. Delle motivazioni di tali differenze si dà conto nel Riquadro L.

Ove si tenga conto delle indicazioni provvisorie provenienti dall'indicatore anticipatore, (cfr. Riquadro I) la quota sarebbe arrivata a sfiorare il 40 per cento nel 2001, superando così, seppur brevemente, il valore del 1997 (prima della brusca caduta del 1998).

Le stime relative al 2000 di fonte CPT, presentate per la prima volta in questo Rapporto mostrano che la ripresa della quota di spesa destinata al Mezzogiorno riguarda tutte le diverse definizioni, tanto di settore pubblico, che di conto capitale. Per la Pubblica Amministrazione, la quota arriva al 34,4 per cento nel caso della spesa per gli investimenti, al 39,1 nel caso della spesa in conto capitale complessiva, al 38,6 nel caso delle spese connesse allo sviluppo. Per il Settore Pubblico Allargato le quote arrivano rispettivamente a 34,2, 38,7 e 38,3 (cfr. Tavole II.1 e II.2).

L'inversione del 2000 è avvenuta in particolare grazie all'incremento delle risorse aggiuntive (cfr. Tavola II.6 par. II.4), che crescono significativamente a partire dal 1998.

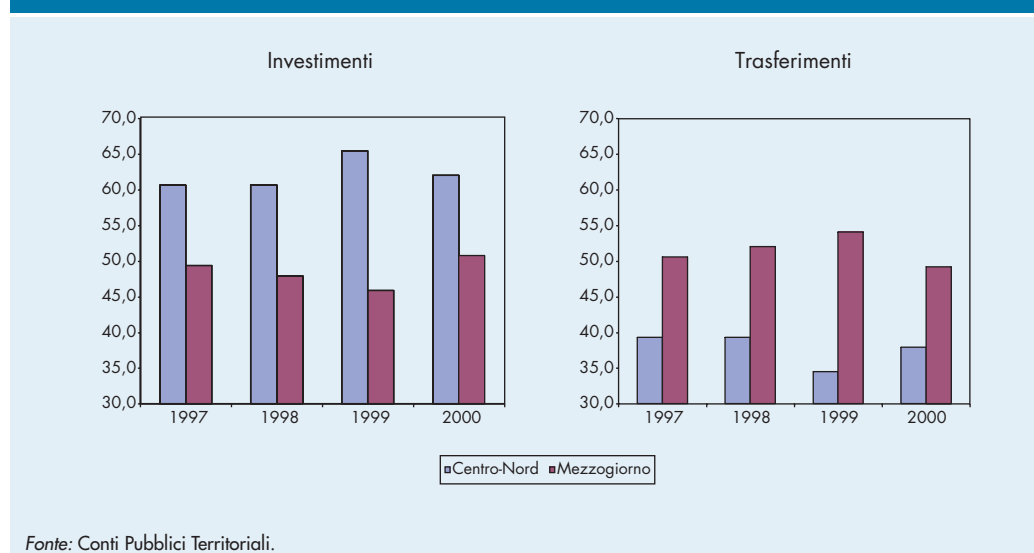


L'inversione di tendenza del 2000 appare particolarmente forte per la componente degli investimenti pubblici (infrastrutture materiali e immateriali), (dal 30,7 del 1999 al 34,4 per cento nel caso della PA, dal 30,2 del 1999 al 34,2 per cento nel caso dell'SPA). Tale inversione di tendenza è attribuibile a un in-

cremento delle politiche di investimento degli enti del settore locale, ma anche delle risorse specificamente destinate alle aree depresse e dell'Ente nazionale autonomo strade (ENAS).

Questo risultato è particolarmente significativo perché una adeguata concentrazione di risorse per investimenti pubblici di qualità è condizione indispensabile per lo sviluppo.

Figura II.2 - SPESA IN CONTO CAPITALE-QUOTE PERCENTUALI DI INVESTIMENTI E TRASFERIMENTI DI CAPITALE NEL CENTRO-NORD E NEL MEZZOGIORNO - ANNI 1997-2000



Tuttavia, nel Mezzogiorno il peso dei trasferimenti a imprese e famiglie sul totale della spesa in conto capitale resta assai più elevato rispetto a quanto avviene nel Centro-Nord. Tale quota è pari nel 2000 al 49,2 per cento per la P.A. contro il 37,9 per cento nel Centro-Nord. Il miglioramento rispetto al 1999 è netto, quando i trasferimenti hanno rappresentato il 54,1 per cento nel Mezzogiorno e il 34,5 per cento nel Centro-Nord. Ma la ricomposizione della spesa a favore della componente di gran lunga più efficace e meno distorsiva è lenta. Nel paragrafo II.1.2 si mostra come questo squilibrio, nel Mezzogiorno, fra trasferimenti e investimenti pubblici si traduca in una inadeguatezza delle spese per investimenti pubblici destinati a settori strategici quali la mobilità e la ricerca, l'istruzione e l'ambiente.

Il recupero del 2000 riporta anche la quota del complesso della spesa in conto capitale del SPA intorno ai valori del 1997. In un quadro di crescita tendenziale dei valori nominali della spesa nazionale⁴, il Mezzogiorno ha tenuto il ritmo. Ciò è particolarmente rilevante ove si consideri che la gestione della politica economica e della politica di bilancio è stata fortemente condizionata dal vincolo europeo

⁴ Analoghe considerazioni valgono anche per la definizione di spesa connessa allo sviluppo. Cfr. colonna D della tavola II.1

Tavola. II.1 - SPA: RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE (valori correnti - milioni di euro)

	Spese d'investimento (A)				Trasferimenti di capitale (B)				Spese d'investimento + trasferimenti di capitale (C=A+B)				Spese connesse allo sviluppo (D)			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
Italia																
valori assoluti (milioni di euro)	29.665,43	31.787,73	34.520,80	34.447,38	14.524,03	15.204,53	16.046,34	18.207,67	44.179,46	46.992,26	50.567,14	52.655,06	45.190,53	48.392,05	52.110,83	54.657,29
quota su spesa totale (%)	4,8	5,0	5,2	5,0	2,3	2,40	2,41	2,67	7,1	7,4	7,6	7,7	7,2	7,6	7,8	8,0
quota su PIL (%)	2,9	3,0	3,1	3,0	1,4	1,42	1,45	1,56	4,3	4,4	4,6	4,5	4,4	4,5	4,7	4,7
variazione % m.a.	7,2	8,6	-0,2	-0,2	4,7	5,5	13,5	6,4	7,6	6,4	7,6	4,1	7,7	7,1	7,7	4,9
Mezzogiorno																
valori assoluti (milioni di euro)	10.194,36	10.439,14	10.415,98	11.784,40	6.995,60	7.333,65	8.483,68	8.610,07	17.189,96	17.772,78	18.899,66	20.394,46	17.580,40	18.245,98	19.345,60	20.916,02
quota su spesa totale (%)	5,8	5,8	5,5	6,0	3,9	4,09	4,46	4,38	9,7	9,9	9,9	10,4	9,9	10,2	10,6	10,6
quota su PIL (%)	4,1	4,0	3,8	4,2	2,8	2,80	3,13	3,04	6,9	6,8	7,0	7,2	7,0	7,0	7,1	7,4
variazione % m.a.	2,4	-0,2	-0,2	13,1	4,8	15,7	1,5	1,5	3,4	3,4	6,3	7,9	3,8	3,8	6,0	8,1
Quota Mezz./Italia	34,4	32,8	30,2	34,2	48,2	48,2	52,9	47,3	38,9	37,8	37,4	38,7	38,9	37,7	37,1	38,3

A= Investimenti fissi lordi.

B= Trasferimenti in conto capitale a famiglie, a imprese private, a imprese pubbliche locali e nazionali.

C= A + B = Totale spese in conto capitale.

D= C + Spesa corrente consolidata per formazione.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali.

Tavola. II.2 - PA: RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE (valori correnti - milioni di euro)

	Spese d'investimento (A)				Trasferimenti di capitale (B)				Spese d'investimento + trasferimenti di capitale (C=A+B)				Spese connesse allo sviluppo (D)			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
Italia																
valori assoluti (milioni di euro)	21.351,60	23.480,27	25.465,47	27.337,32	16.643,95	18.523,11	18.525,86	20.088,32	37.995,56	42.003,38	43.991,34	47.425,64	39.041,48	43.450,09	45.604,01	49.427,88
quota su spesa totale (%)	3,9	4,1	4,2	4,4	3,0	3,23	3,09	3,26	6,9	7,3	7,3	7,7	7,1	7,6	7,6	8,0
quota su PIL (%)	2,1	2,2	2,3	2,3	1,6	1,73	1,67	1,72	3,7	3,9	4,0	4,1	3,8	4,0	4,1	4,2
variazione % m.a.	10,0	8,5	7,4	7,4	11,3	0,0	8,4	10,5	4,7	7,8	4,7	7,8	11,3	5,0	8,4	8,4
Mezzogiorno																
valori assoluti (milioni di euro)	7.442,57	7.578,41	7.815,23	9.411,63	7.624,35	8.229,48	9.216,17	9.124,46	15.066,92	15.807,89	17.031,39	18.536,10	15.475,36	16.281,08	17.479,58	19.057,65
quota su spesa totale (%)	4,8	4,7	4,6	5,4	4,9	5,08	5,37	5,20	9,7	9,8	9,9	10,6	9,9	10,1	10,2	10,9
quota su PIL (%)	3,0	2,9	2,9	3,3	3,1	3,15	3,40	3,22	6,0	6,0	6,3	6,5	6,2	6,2	6,5	6,7
variazione % m.a.	1,8	3,1	20,4	20,4	7,9	12,0	-1,0	-1,0	4,9	4,9	7,7	8,8	5,3	7,4	9,0	9,0
Quota Mezz./Italia	34,9	32,3	30,7	34,4	45,8	44,4	49,7	45,4	39,7	37,6	38,7	39,1	39,6	37,5	38,3	38,6

A= Investimenti fissi lordi.

B= Trasferimenti in conto capitale a famiglie, a imprese private, a imprese pubbliche locali e nazionali.

C= A + B = Totale spese in conto capitale.

D= C + Spesa corrente consolidata per formazione.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali.

e da altri fattori strutturali (fine dell'intervento straordinario, decentramento amministrativo) che hanno costituito un fattore di rallentamento dell'azione di investimento e della relativa spesa.

La crescita è meno evidente per la PA perché, come ora appare chiaro, il recupero era iniziato già nel 1999. Confrontando gli attuali risultati con l'ipotesi programmatica presentata nel IV Rapporto (cfr. Figura II.2 del IV Rapporto), le stime di allora appaiono particolarmente prudentziali.

Con riguardo all'intero periodo, 1997-2000 il comparto Extra PA è, peraltro, in calo. Il processo di privatizzazione e di dismissioni che durante gli anni '90 ha interessato quasi tutti gli Enti economici e le Aziende autonome comprese nella componente allargata del Settore pubblico ne ha rallentato l'attività di spesa⁵, con un rimbalzo, appunto, nel 2000.

Tenendo conto delle operazioni di consolidamento, il settore Extra PA è pari nel 2000 in Italia a circa il 14 per cento dell'intero settore pubblico allargato. Si osserva una progressiva diminuzione di peso nel periodo (da circa il 21 per cento nel 1997 a circa il 18 per cento tra 1998 e 1999).

Tavola II.3 - COMPONENTI DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO - ITALIA E MEZZOGIORNO

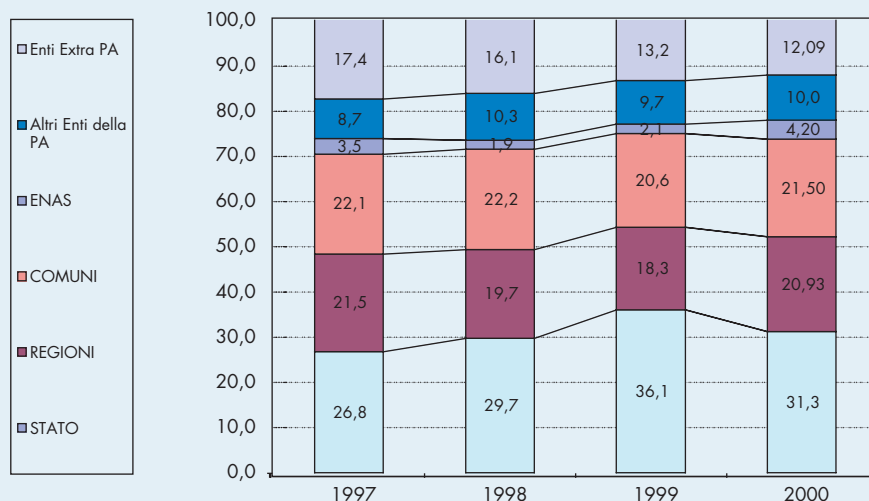
	1997	1998	1999	2000
Italia				
PA	79,1	82,2	82,1	85,8
Extra-PA	20,9	17,8	17,9	14,2
SPA	100,0	100,0	100,0	100,0
Mezzogiorno				
PA	82,6	83,9	86,8	87,9
Extra-PA	17,4	16,1	13,2	12,1
SPA	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Conti Pubblici Territoriali.

Per quanto riguarda, infine, la composizione della spesa per enti erogatori – soggetti pubblici finali che erogano la spesa, qualunque ne sia l'origine (risorse ordinarie, risorse aggiuntive, fondi comunitari) e senza che ciò implichi necessariamente una responsabilità sulla spesa stessa – risulta, per lo SPA, che la spesa maggiore viene erogata dallo Stato, dalle Regioni e dai Comuni (cfr. Fig. II.3). Lo Stato eroga più del 30 per cento della spesa, mentre Regioni e Comuni hanno un ruolo piuttosto simile erogando ciascuno circa il 20 per cento. Inoltre, dall'analisi in serie storica emerge per quest'area nell'anno 2000 un incremento del ruolo delle Amministrazioni comunali e regionali in coerenza con i processi di decentramento in corso; si conferma, inoltre, la flessione del peso degli enti Extra PA che passano dal 17,4 del 1997, al 16,1 del 1998, al 13,2 del 1999 al 12,09 del 2000.

⁵ Tali Enti, infatti, pur avendo vissuto negli ultimi anni situazioni alquanto diverse, hanno avuto come elemento comune il rallentamento o il rinvio nel tempo dei programmi di investimento rispetto a quanto originariamente previsto, in seguito al più cogente obiettivo della redditività, anche a breve termine nei programmi di investimento rispetto a quanto originariamente previsto, in seguito al più cogente obiettivo della redditività, anche a breve termine.

Figura II.3 - COMPOSIZIONE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO PER ENTE EROGATORE NEL MEZZOGIORNO - ANNI 1997-2000



Fonte: Conti Pubblici Territoriali.

RIQUADRO H - DEFINIZIONI DI SETTORE PUBBLICO E SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE

Esistono diverse definizioni di settore pubblico e di spesa pubblica. Ai fini di una lettura organica e consapevole di dati di spesa, talvolta provenienti da fonti diverse ed eterogenee per loro stessa natura, in questo riquadro vengono indicate le definizioni adottate nel presente capitolo.

Per il **settore pubblico** si hanno due diverse definizioni che si riferiscono a:

a) **“Pubblica Amministrazione” - PA** - (cfr. Tavola II.2) ossia un aggregato composto da enti che producono beni e servizi non destinabili alla vendita ma finalizzati a consumi collettivi e/o la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese. In particolare:

Tavola H.1 - ENTI APPARTENENTI ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - PA

- Stato
- Cassa Depositi e Prestiti
- Altri Enti dell'Amministrazione Centrale
- ENAS
- Enti di previdenza
- Regioni a Statuto ordinario, Regioni a Statuto Speciale e Province autonome
- Enti dipendenti dalle Regioni
- ASL
- Aziende Ospedaliere/Ospedali Pubblici
- Amministrazioni Provinciali
- Comunità Montane
- CCIAA
- Università
- Aziende/Enti per il diritto allo studio universitario
- Amministrazioni comunali
- Altri Enti dell'Amministrazione Locale

b) **“Settore pubblico allargato”** – SPA – (cfr. Tavola II.1) che comprende, oltre a tutti gli enti appartenenti alla PA, i seguenti enti extra-PA:

Tavola H.2 - ENTI APPARTENENTI ALL'EXTRA PA

- Azienda dei Monopoli di Stato
- Ente Tabacchi Italiano
- ENEL
- Società Poste Italiane
- Ferrovie dello Stato
- ENI
- IRI

La definizione di settore pubblico allargato è in linea con quella utilizzata dalla UE per la verifica del principio di addizionalità¹. Il Settore Pubblico Allargato comprende al suo interno una prima componente che coincide fondamentalmente con la definizione di Pubblica Amministrazione della Contabilità pubblica italiana.

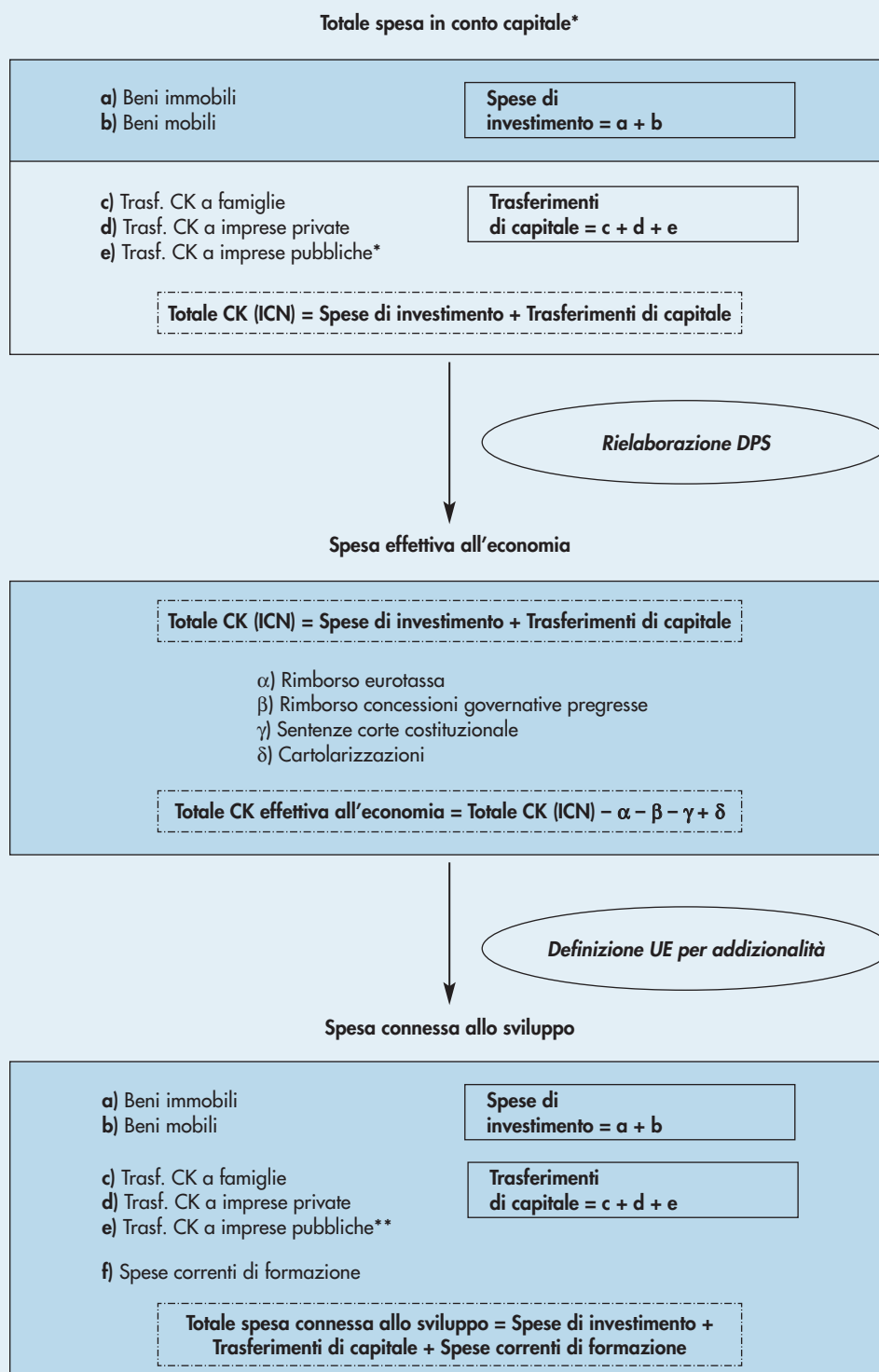
La scelta dell'Unione Europea di usare l'aggregato “Settore Pubblico allargato” per la verifica di addizionalità, costituito secondo la terminologia UE da una componente di “Bilancio” e da una di “Extra-bilancio”, si fonda sui seguenti criteri: l'appartenenza sostanziale al settore che produce servizi 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, ovvero la possibilità di ottenere nel futuro, quote dei Fondi strutturali comunitari.

È da sottolineare come, utilizzando i due universi di riferimento ed analizzando i dati di spesa, sia necessario effettuare un processo di consolidamento. In particolare alcuni flussi che nell'universo PA vengono colti come trasferimenti agli enti della componente allargata del settore pubblico, rappresentano, in ambito SPA, erogazioni finali di tali soggetti, come ricostruibili a valle dai rispettivi bilanci. Nel considerare il solo settore PA, infatti, le imprese pubbliche che non ne fanno parte sono considerate alla stregua di imprese private; quando invece si considera l'intero aggregato SPA i trasferimenti ad esse risultano “interni” all'aggregato di riferimento e pertanto elisi per evitare doppi conteggi.

Con riferimento all'aggregato di spesa pubblica in conto capitale, il prospetto seguente (Figura 3) rappresenta in modo sintetico le definizioni utilizzate nel presente rapporto.

¹ Il principio di addizionalità, sancito dall'art. 11 del Regolamento 1260/99, 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. La verifica del principio di addizionalità viene effettuata in tre momenti differenti: ex ante, in itinere ed ex post. La verifica ex ante del principio di addizionalità viene effettuata al momento dell'approvazione del documento di programmazione (in Italia è contenuta nel QCS 2000-2006); la verifica intermedia avviene tre anni dopo l'approvazione del documento di programmazione (in Italia entro il 31.10.2003); la verifica ex post alla fine del periodo di programmazione (in Italia entro il 31.12.2006).

Figura H.3 - AGGREGATI DI SPESA IN CONTO CAPITALE



* Si tratta della definizione adottata dall'ISTAT nella predisposizione delle stime di Contabilità Nazionale. In quella sede le dizioni utilizzate per i due addendi sono "Investimenti fissi lordi" e "Contributi agli investimenti".

** Nel passaggio dall'aggregato di spesa della PA all'aggregato SPA questa voce si elide nel consolidamento.

Facendo dunque riferimento all'oggetto della spesa, le tre grandi tipologie sulle quali deve concentrarsi l'attenzione per effettuare una attenta interpretazione delle politiche pubbliche di spesa nel territorio, sono:

*a) le **Spese per investimenti pubblici**, composte da spese per beni mobili e immobili, ovvero infrastrutture materiali o immateriali. Tale aggregato rappresenta uno degli addendi della definizione più ampia di spese in conto capitale secondo i dettami della Contabilità Nazionale. I relativi valori, di fonte Conti Pubblici Territoriali, sono riportati nella colonna A) delle Tavole II.1 e II.2²;*

*b) le **Spese in conto capitale effettive all'economia**, che alle spese per investimenti pubblici aggiungono i trasferimenti in conto capitale: al fine di cogliere in modo più preciso e puntuale la parte di spesa effettivamente affluita all'economia, tali spese partono dalla definizione adottata dalla Contabilità Nazionale rielaborandola e depurandone i valori delle seguenti voci: Rimborso eurotassa, Rimborso di concessioni governative, Sentenze della Corte costituzionale e Cartolarizzazioni. I dati riferiti a tale aggregato sono riportati nel Quadro Finanziario Unico (cfr. Tavola II.6 Par. II.3);*

*c) le **Spese connesse allo sviluppo**, che comprendono, oltre alle Spese per investimento e ai Trasferimenti di capitale, anche le Spese correnti di formazione, considerate un investimento in capitale umano. Questo aggregato viene ricostruito, ai fini della verifica del principio di addizionalità da parte degli Stati membri, utilizzando come fonte informativa, per esigenze di dettaglio ed articolazione territoriale, non la Contabilità Nazionale ma i bilanci dei diversi enti facenti parte dell'universo di riferimento. I valori corrispondenti sono riportati nella colonna D) delle Tavole II.1 e II.2 .*

² Le difformità nei valori riportati nelle tavole rispetto a quanto pubblicato dall'ISTAT per gli aggregati nazionali, sono imputabili alla diversa natura dei dati nelle due rilevazioni. Per un'analisi delle differenze si veda il Riquadro I del presente capitolo.

RIQUADRO I - INDICATORE ANTICIPATORE DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

La banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT) è il risultato di un progetto¹ finalizzato alla misurazione dei flussi finanziari sul territorio. I dati relativi al complesso della spesa (corrente e in conto capitale), sostenuta dalle amministrazioni pubbliche nei singoli territori regionali, non sono infatti disponibili al momento in alcuna altra fonte.

La banca dati, che è stata ricostruita con disponibilità di dati a partire dal 1996, presenta caratteristiche di completezza, flessibilità e dettaglio territoriale.

¹ Del progetto e delle modifiche apportate nel corso del tempo, si è dato conto nelle precedenti edizioni del Rapporto e nella Nota metodologica allegata al presente volume.

La metodologia applicata al progetto, non potendo far riferimento a esperienze similari, si caratterizza per il suo progressivo affinamento, anche attraverso una condivisione delle informazioni derivanti dai Nuclei regionali². Ciò può talvolta comportare la necessità di revisioni delle serie statistiche, di cui viene dato conto nell'appendice metodologica al presente volume.

Oltre a riferirsi a un universo ampio di enti erogatori di spesa (si veda Riquadro H di questo Capitolo) per la totalità della spesa pubblica (sia corrente che in conto capitale), i dati consentono una articolazione flessibile per svariati sub-aggregati relativi, ad esempio: a macro-aree e regioni amministrative, classificazioni settoriali (settori funzionali di intervento e assi prioritari), a definizioni di spesa, a soggetti finali di spesa.

La banca dati Conti Pubblici Territoriali presenta tuttavia un limite nel ritardo temporale con cui le informazioni di base risultano disponibili rispetto al periodo di riferimento (circa 24 mesi³). La mancanza di tempestività rappresenta, in particolare, un limite per l'utilizzo della banca dati a fini programmatici e costituisce dunque un vincolo alla possibilità di conoscere le tendenze in atto con un anticipo tale da consentire di introdurre opportuni rimedi.

L'esigenza di disporre di informazioni utili anche per analisi di tipo congiunturale, ha suggerito l'opportunità di costruire un indicatore, che, facendo riferimento ad informazioni più tempestive e caratterizzate dal dettaglio territoriale, anticipi i risultati dei Conti Pubblici, con un ritardo temporale ridotto a soli 3 mesi.

Nel corso del 2002 il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo ha quindi avviato uno specifico progetto per la costruzione di uno strumento statistico che consenta di superare l'attuale mancanza di tempestività e frequenza dei dati CPT e che rappresenti una fonte stabile ed efficace di monitoraggio a supporto alle decisioni di investimento pubblico.

È stato quindi impostato e, in parte, realizzato un Indicatore Anticipatore trimestrale relativo all'ammontare dei flussi di spesa in conto capitale diretti all'economia. Tale strumento sarà, a regime, in grado di fornire tempestivamente dettagli relativi alla localizzazione territoriale, a livello di macroarea e regioni, della spesa pubblica.

L'Indicatore "anticipa" dunque, anche grazie a stime ove necessario, l'informazione sistematica derivante dall'elaborazione di dati amministrativi ufficiali disponibili con maggiore ritardo. La cadenza infrannuale dell'Indicatore Anticipatore permetterà così di avere informazioni circa l'andamento trimestrale della spesa pubblica e di cogliere con tempestività le tendenze in atto.

In questo riquadro si descrivono brevemente le diverse fasi in cui si è articolato il processo di costruzione dell'Indicatore Anticipatore al fine di segnalarne la significatività, la complessità, le potenzialità, i primi risultati ed i limiti attuali.

² Un rilevante punto di forza è rappresentato dall'esistenza di una "rete" di 21 Nuclei regionali, uno per ciascuna regione e provincia autonoma, che rappresenta non solo una capillare rete fisica, ma anche una rete di metodi condivisi.

³ Tale ritardo sarà, a regime ridotto a 12 mesi, anche grazie al meccanismo di premialità (di cui all'All. 1 della Delibera CI-PE n. 36 del 3.5.02) a favore dei 21 Nuclei Regionali in cui è strutturata la rete di rilevazione dei dati CPT.

Si è costituito un gruppo di lavoro misto interdipartimentale tra DPS, RGS e rappresentanti dei progetti CPT e Monitoraggio dei flussi di cassa, coordinato dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici per la fase di impostazione e prima realizzazione. L'intero lavoro si è svolto in raccordo con l'ISTAT⁴.

Numerosi e articolati sono stati i passaggi operativi e le scelte metodologiche nei primi mesi di attività del progetto per arrivare a una prima versione, oggi già in corso di affinamento.

Le fasi relative all'attività dei primi sette mesi di operatività del progetto sono le seguenti:

- *definizione dell'universo di riferimento;*
- *individuazione delle fonti amministrative in grado di alimentare il sistema, con caratteristiche di affidabilità e tempestività;*
- *predisposizione di accordi tra DPS e altre Amministrazioni o enti preposti alla fornitura dei dati;*
- *analisi statistica dei dati disponibili;*
- *impostazione di modelli econometrici che, a partire dalle fonti individuate, permettano di ottenere anticipazioni della serie obiettivo a livello annuale e trimestrale;*
- *valutazione dei risultati ottenuti.*

La scelta dell'universo di riferimento mira a regime alla combinazione più ampia, ovvero la "Spesa connessa allo sviluppo" del "Settore Pubblico Allargato". Stante le fonti al momento disponibili, tale obiettivo tuttavia appare raggiungibile solo nel medio-lungo periodo e, dunque, si è attualmente limitato il campo di interesse alla totalità della Spesa in Conto Capitale, secondo la definizione da ISTAT Contabilità Nazionale, per la Pubblica Amministrazione.

La versione attualmente disponibile dell'Indicatore Anticipatore copre, in funzione delle fonti al momento utilizzabili, una quota pari a circa il 70 per cento dell'universo rappresentato dalla Pubblica Amministrazione.

Entro la fine del 2002 saranno concluse tutte le attività per disporre di una copertura prossima al 100 per cento. I risultati forniti dall'Indicatore Anticipatore saranno quindi disponibili a tutti gli utenti a partire dal secondo trimestre 2003. Verrà allora affrontata la successiva fase di ampliamento.

La scelta della definizione adottata per la spesa in conto capitale, da ISTAT Contabilità Nazionale, è stata dettata tanto dalla possibilità di avere una piena confrontabilità dei risultati ottenuti con altre fonti ufficiali quanto dalla necessità, per la costruzione del sistema, di disporre di una serie storica sufficientemente lunga.

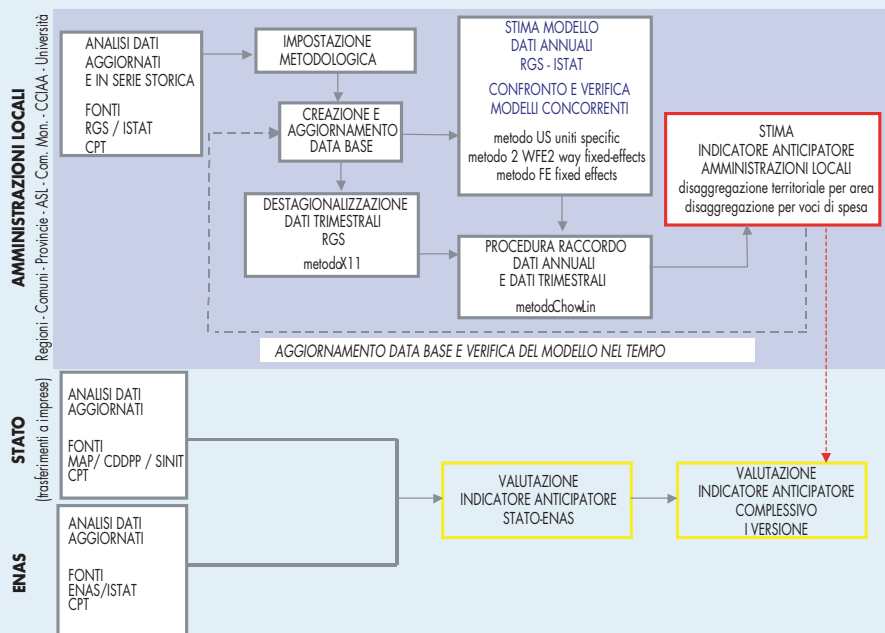
La serie di fonte CPT permette infatti di avere informazioni solo a partire dall'anno 1996. Si è quindi reso indispensabile, per garantire la dovuta affidabilità ai risultati stimati, utilizzare la serie storica di fonte ISTAT Contabilità Nazionale a partire dall'anno 1991 (Si ricorda a questo proposito, che i dati pubblicati dall'ISTAT con riferimento ai conti della Pubblica Amministrazione prevedono attualmente solo l'aggregato nazionale).

⁴ L'ISTAT inoltre partecipa, insieme alla Banca d'Italia ed alla RGS al Comitato di monitoraggio del progetto.

Per la realizzazione dell'Indicatore Anticipatore sono state stimate dal gruppo di lavoro, a partire dai dati nazionali ISTAT, serie storiche a livello regionale utilizzate come "ponte" per ovviare, come già evidenziato, alla ridotta disponibilità della effettiva serie di fonte CPT.

La prima versione dell'Indicatore Anticipatore può essere rappresentata attraverso la seguente immagine che illustra sia le fonti sia le diverse tipologie di analisi statistica ed econometrica effettuate sui dati, sia l'attuale grado di copertura.

INDICATORE ANTICIPATORE - I versione



È stata svolta ed è tuttora in corso un'approfondita analisi di qualità delle informazioni disponibili attraverso: la congruenza di dati derivanti da archivi diversi, il trattamento di valori outlier, l'individuazione di eventuali modifiche strutturali delle serie connesse ad evoluzioni legislative, la valutazione di una eventuale destagionalizzazione dei dati di base per il modello trimestrale.

Significativo è il livello di dettaglio dei risultati utilizzabili con l'Indicatore Anticipatore. La procedura di costruzione è di tipo bottom-up, prevede cioè l'ottenimento del risultato per l'ambito più ampio tramite aggregazione dei dati relativi agli ambiti più ristretti. L'indicatore per il totale spesa in conto capitale relativo al totale della Pubblica Amministrazione è pertanto ottenuto per aggregazione di indicatori relativi alle singole voci di spesa (investimenti, trasferimenti ad imprese, trasferimenti a famiglie) e ai singoli comparti della Pubblica Amministrazione (Regioni, Province, Comuni, Stato, ENAS, ...). Ciò consente teoricamente di costruire indicatori fino al massimo livello di disaggregazione. È però necessario considerare che la solidità delle informazioni di base, come invero anche la significatività di indicatori relativi a voci molto specifiche, tende a diminuire con l'aumentare del grado di dettaglio. In altri termini, seppure sia tecnicamente possibile costruire un indicatore della dinamica regionale ed infrannuale per aggregati anche molto

specifici (ad esempio, i trasferimenti a famiglie operati dalle Comunità Montane) è altrettanto vero che tali indicatori potrebbero presentare uno scarso grado di affidabilità. Ciò ha suggerito di individuare soglie di controllo dei risultati prodotti dall'Indicatore Anticipatore in modo da garantire qualità dei dati ed affidabilità delle stime. Il modello predisposto consente infatti di evidenziare con buona attendibilità la dinamica complessiva delle componenti più importanti: è possibile distinguere, ad esempio, le tendenze dell'attività di trasferimento rispetto a quelle di investimento diretto o ancora effettuare analisi differenziate per la spesa dell'amministrazione centrale rispetto a quella degli enti decentrati. Per queste componenti l'Indicatore Anticipatore può fornire con tempestività informazioni sia sulla sola quota delle spese del Mezzogiorno sia su quella delle singole Regioni.

RIQUADRO L - RACCORDO TRA LE SPESE IN CONTO CAPITALE DI FONTE CONTI PUBBLICI TERRITORIALI E DI FONTE ISTAT CONTABILITÀ NAZIONALE

I dati di conto capitale prodotti dai Conti Pubblici Territoriali (CPT) e quelli presenti nelle stime ISTAT di Contabilità Nazionale (ICN) presentano alcune differenze, talvolta quantitativamente significative. È quindi necessario fornire alcune indicazioni metodologiche che consentano di cogliere le differenze esistenti, effetto diretto della diversa natura dei dati: i CPT, infatti, producono dati di tipo finanziario, la Contabilità Nazionale pubblica, invece, il conto economico della Pubblica Amministrazione vincolato alle classificazioni SEC95 (cfr. Appendice Par. 1).

Il confronto viene effettuato a livello di dato nazionale non essendo al momento disponibili stime ISTAT Contabilità Nazionale disaggregate ad un diverso livello territoriale.

La tavola che segue presenta per l'Italia valori assoluti e differenze tra le due fonti per gli anni 1998-2000 con dettaglio relativo ai diversi enti erogatori. Tale dettaglio risulta particolarmente utile per approfondire gli scostamenti osservati.

SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA PER ENTE EROGATORE DI FONTE CPT ED ICN ITALIA, ANNI 1998 - 2000 (valori correnti in milioni di euro)

Ente Erogatore	1998			1999			2000		
	CPT	ICN	SCARTO CPT-ICN	CPT	ICN	SCARTO CPT-ICN	CPT	ICN	SCARTO CPT-ICN
Stato (inclusi Cassa DD.PP e Fondi)	13.759	12.767	992	14.063	13.719	344	14.581	11.993	2.588
di cui:									
- Investimenti	3.086	4.895	- 1.809	3.192	4.780	- 1.588	4.059	5.052	- 993
- Trasferimenti a famiglie	146	906	- 760	160	1.158	- 998	171	181	- 10
- Trasferimenti a imprese: MAP e FIT	3.190	2.014	1.176	3.829	2.951	878	4.618	3.017	1.601
- Trasferimenti a imprese: altri trasfe.	7.336	4.952	2.384	6.883	4.830	2.052	5.734	3.744	1.990
ENAS	1.871	1.750	121	2.125	1.809	316	2.017	1.759	259
Amministrazioni Regionali	8.723	8.664	60	8.252	8.745	- 492	10.462	9.401	1.061
Amministrazioni Provinciali	1.385	1.464	- 79	1.637	1.668	- 31	1.720	1.757	- 37
Amministrazioni Comunali	12.053	12.315	- 263	13.189	13.508	- 320	13.369	13.322	47
ASL e Ospedali pubblici	1.408	1.644	- 236	1.913	1.865	48	1.967	2.121	- 154
Comunità Montane	507	515	- 7	599	591	8	625	610	15
Camere di Commercio	72	65	7	24	86	- 61	50	46	3
Università e EDSU	1.197	1.007	190	1.346	1.088	258	1.574	1.172	402
Enti di Previdenza	711	498	212	613	458	155	643	353	290
Altri Enti	316	658	- 342	231	891	- 661	418	951	- 531
Totale PA	42.003	41.348	656	43.991	44.429	- 437	47.426	43.485	3.943

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali (CPT) e ISTAT Contabilità Nazionale (ICN).

Vi sono alcune **considerazioni generali** che riescono a spiegare, per i diversi enti erogatori, lo scarto esistente tra le due fonti di dati.

Innanzitutto vi è una differenza nell'universo di riferimento per alcune tipologie di enti – in particolare le categorie Enti di Previdenza e Altri Enti – e ciò comporta ovviamente scostamenti nei corrispondenti valori di spesa.

Per gli Enti di previdenza i dati elaborati dalla Contabilità Nazionale ISTAT fanno riferimento a un universo di enti che differisce da quello utilizzato sempre in sede ISTAT. La differenza tra i due universi consiste nell'inclusione o meno delle casse autonome volontarie, ovvero enti che non gestiscono contributi previdenziali obbligatori.

Per gli Altri Enti la distanza nei due universi di riferimento è da ricercarsi nella mancanza di informazioni di una serie di enti minori, che tuttavia pesano solamente circa il 2 per cento del totale PA.

Per comprendere le differenze nei valori per i diversi enti erogatori della Pubblica Amministrazione, è opportuno approfondire le riclassificazioni effettuate dall'ISTAT su alcune voci di bilancio per armonizzare i dati di base con le regole fissate dal SEC95.

In particolare per gli investimenti fissi lordi, definiti secondo la classificazione SEC95 come acquisizioni di capitale fisso, al netto delle cessioni, l'ISTAT procede:

- a contabilizzare gli acquisti al netto delle vendite;
- a escludere dal conto economico alcune poste relative a transazioni di carattere esclusivamente finanziario (acquisizione di titoli e partecipazioni, concessione di crediti) spesso inserite nei bilanci tra le spese in conto capitale;
- a considerare le spese per il software, in molti casi stimate in quanto non evidenziabili direttamente nei bilanci pubblici, dove sono generalmente incluse negli acquisti di beni e servizi;
- a riclassificare da spesa corrente a spesa in conto capitale gli acquisti di beni durevoli che i bilanci inseriscono tra gli acquisti di beni e servizi;
- a valutare gli acquisti di terreni in una voce separata denominata "acquisti netti di attività non finanziarie non prodotte".

Per i trasferimenti in conto capitale, definiti dal SEC95 come flussi unilaterali privi di una contropartita, che implicano l'acquisto o la cessione di una o più attività da parte di almeno una delle parti che intervengono nell'operazione, l'ISTAT riclassifica i contributi in conto interessi spostandoli da spesa in conto capitale a spesa in conto corrente.

Per le somme non attribuibili in conto capitale, presenti nei bilanci dei diversi enti, (poiché il SEC95 non prevede l'utilizzo di voci residuali) l'ISTAT effettua una riattribuzione tra spese di investimento e/o di trasferimento.

Tali considerazioni di carattere generale non sono però sufficienti a spiegare completamente le distanze osservate tra le due fonti nel caso dello Stato. È dunque opportuno esporre gli esiti dell'**analisi di dettaglio** effettuata. In questo caso diversi appaiono i motivi delle differenze, quantitativamente significative, tra CPT ed ICN.

Innanzitutto vi è una differenza nella fonte di base utilizzata. CPT fa riferimento al Rendiconto Generale dello Stato. ICN utilizza invece il Quadro di Costruzione del Settore Statale. Quest'ultimo documento, elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato, racchiude già in sé una serie di riclassificazioni rispetto al Rendiconto Generale dello Stato. Il ricorso a questa fonte comporta ad esempio l'inclusione nelle stime ICN degli im-

porti derivati dalle “Altre Operazioni di Tesoreria”; tale inclusione comporta tra l’altro differenze di segno variabile nei diversi anni rispetto a quanto considerato da CPT.

Nella tavola inclusa nel presente riquadro per lo Stato è stata presentata una specifica articolazione delle diverse componenti di spesa (Investimenti; Trasferimenti a imprese: Ministero Attività Produttive - Fondo Innovazione Tecnologica MAP-FIT; Trasferimenti a imprese: altri trasferimenti; Trasferimenti a famiglie) utile a guidare la lettura di dettaglio.

In particolare si può riscontrare una diversa modalità di elaborazione di alcuni fenomeni specifici.

- I. Per la voce “Investimenti” la differenza è totalmente spiegabile attraverso le motivazioni generali sopra esposte.
- II. Per la voce “Trasferimenti a famiglie” la differenza è da attribuirsi alla inclusione nelle elaborazioni ICN del rimborso alle famiglie della cosiddetta Eurotassa e degli effetti delle sentenze della Corte Costituzionale per l’integrazione al minimo dei trattamenti pensionistici (escluse invece dai dati CPT).
- III. Per la voce “Trasferimenti a imprese: MAP – FIT” le distanze riscontrabili nei valori provenienti dalle due fonti sono da ricondursi alla diversa considerazione del Fondo Innovazione Tecnologica (FIT).

La differenza nei valori contabilizzati per il FIT è da ricercarsi in alcune modifiche normative che in questi anni hanno caratterizzato tale Fondo e in particolare la componente rappresentata dalla L. 488/92. Gli incentivi alle imprese regolati da tale legge hanno infatti subito una sostanziale modifica nelle modalità di erogazione con l’art.30 della legge finanziaria 1999 (L. 448/98): fino al 31 dicembre 1998 le erogazioni a valere sulla L. 488/92 sono intervenute tramite un trasferimento automatico al sistema bancario senza una preventiva verifica dello stato d’avanzamento dei progetti, determinando un’ovvia lievitazione delle giacenze di conto corrente aperte dai singoli istituti di credito per la gestione degli interventi. A partire dall’anno 1999, le modifiche normative relative alle modalità di erogazione dei fondi alle imprese tramite gli istituti bancari preposti alle erogazioni hanno comportato, a fronte di una sostanziale stabilità delle erogazioni, una contrazione dell’ammontare di risorse rilevate in uscita dalla tesoreria. Il Ministero delle Attività Produttive ha elaborato una serie “corretta” per la L. 488/92 basata sulle effettive erogazioni alle imprese in tutto il periodo di operatività dello strumento, di cui si tiene conto per l’elaborazione del Conto Risorse Impieghi delle Aree Sottoutilizzate (cfr. par. II.3) e che viene utilizzata ora dalla banca dati Conti Pubblici Territoriali. Negli anni 1997 e 1998 le uscite di tesoreria risultano superiori alle effettive erogazioni alle imprese; dal 1999 invece le uscite di tesoreria risultano inferiori alle erogazioni alle imprese a causa dell’utilizzo delle giacenze presso gli istituti bancari. Per l’ISTAT invece, nell’ottica economica delle stime di Contabilità Nazionale, un importo erogato dallo Stato alle banche concessionarie o direttamente all’economia è comunque un valore uscito dalla Pubblica Amministrazione e dunque classificabile come trasferimento alle imprese. È da rilevare come nelle stime ISTAT sia possibile distinguere, nell’ambito delle erogazioni alle imprese, quelle effettivamente destinate sotto forma di trasferimenti unilaterali in conto capitale (di cui fanno parte ad esempio i crediti d’imposta).

IV. Per la voce “Trasferimenti a imprese: altri trasferimenti” è opportuno considerare le seguenti differenze e riclassificazioni tra le due fonti:

- ICN esclude dai propri dati i trasferimenti per l’ammortamento mutui della Cassa Depositi e Prestiti che vengono invece contabilizzati nei dati CPT;
- ICN, infine non imputa alla spesa in conto capitale la totalità dei versamenti al Fondo Ricerca Applicata, considerati invece integralmente nella base dati CPT. ICN ha infatti la possibilità, operando solo a livello nazionale e non con disaggregazione territoriale, di distinguere le diverse tipologie di intervento di tale fondo e di evidenziare esclusivamente gli effettivi trasferimenti unilaterali alle imprese.

II.1.2 Risultati settoriali

La banca dati Conti Pubblici Territoriali permette di disporre anche di un’articolazione settoriale della spesa, particolarmente dettagliata a partire dal 1999 grazie ad alcune modifiche normative nei bilanci degli enti pubblici che hanno permesso di migliorare il dettaglio della classificazione settoriale. L’articolazione adottata nel presente Rapporto richiama gli ambiti tematici di intervento dell’attuale programmazione comunitaria⁷.

Pur nell’ambito delle cautele necessarie⁸, a causa della difficoltà di classificare secondo standard omogenei i bilanci di enti che fanno riferimento a procedure o prassi consolidate spesso difformi, è possibile su questa base compiere una prima analisi⁹. In quanto segue si presentano alcuni approfondimenti a scopo esemplificativo e si mettono in evidenza alcuni aspetti che potranno essere oggetto di ulteriori indagini.

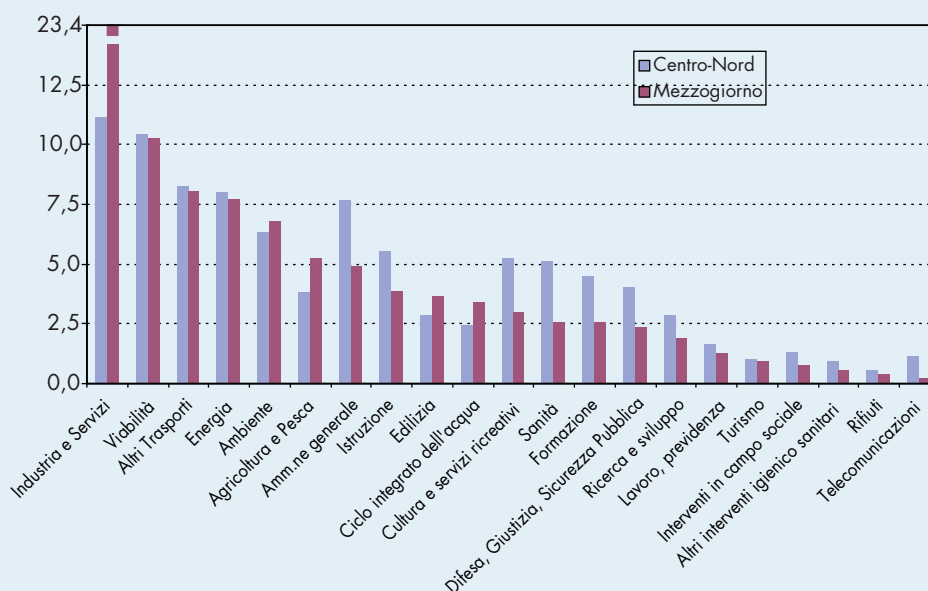
La Figura II.4 presenta la composizione della spesa connessa allo sviluppo (spesa in conto capitale e spesa di formazione) per Centro-Nord e Mezzogiorno, relativa all’anno 2000, secondo il dettaglio settoriale disponibile. Una quota particolarmente elevata nel Mezzogiorno, in ragione della più elevata intensità di aiuto concessa agli incentivi all’investimento privato nell’area, è rappresentata dalla spesa per il settore industria e servizi, che assorbe da solo oltre il 23 per cento del totale (25,3 nel 1999). Nel Centro-Nord è più elevata la spesa per i settori Amministrazione generale, Sanità e Giustizia, Cultura e Servizi ricreativi, Ricerca e Sviluppo, Istruzione e Formazione; (per queste ultime voci si ricorda che, in conformità con gli standard richiesti dall’Unione Europea, la definizione di spesa connessa allo sviluppo, cui si fa qui riferimento, comprende anche le spese correnti). Un peso piuttosto simile nelle due macroaree è invece rappresentato dalle spese relative al settore Trasporti e Viabilità, Energia e Ambiente che assorbono percentuali di spesa attorno al 7 per cento.

⁷ L’attuale articolazione per settori sostituisce quella per assi prioritari presentata in precedenti edizioni del Rapporto; pur non corrispondendo agli assi prioritari della presente programmazione si avvicina per quanto possibile alle aree tematiche di intervento da essi rappresentate. Per maggiori dettagli relativamente al raccordo tra le classificazioni cfr. Note Metodologiche in Appendice.

⁸ Le difficoltà di classificazioni possono infatti causare la sottostima di alcune voci che non possono essere identificate in modo puntuale dai bilanci disponibili e sono spesso soggette a stime. Esse comunque non influenzano l’analisi per macroarea.

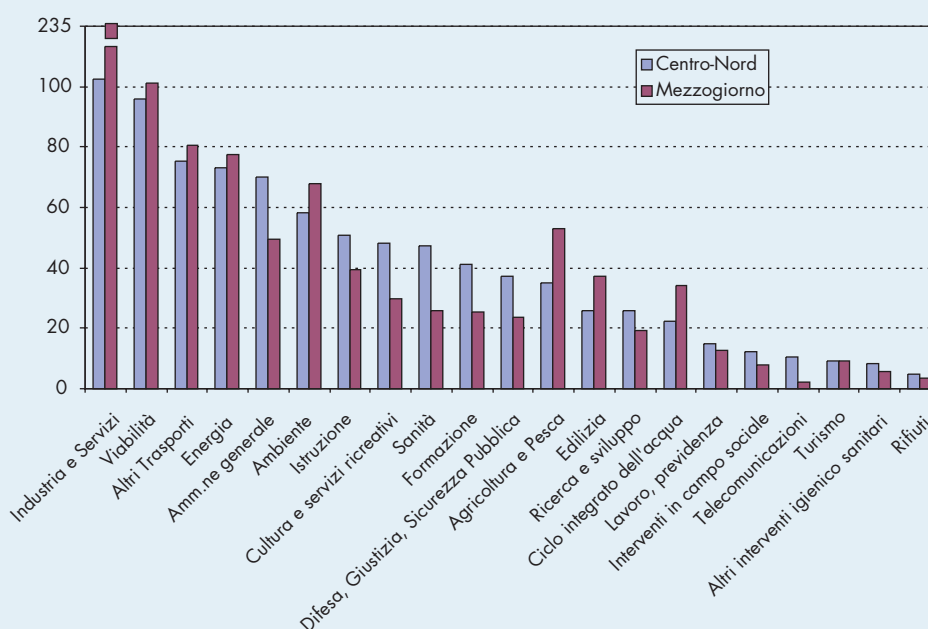
⁹ Valutazioni più puntuali potranno essere compiute al termine di una fase di revisione attualmente in corso che si avvale della stretta collaborazione dei Nuclei Conti Pubblici che operano presso le sedi regionali.

Figura II.4 - COMPOSIZIONE SETTORIALE DELLA SPESA CONNESSA ALLO SVILUPPO*:
MEZZOGIORNO E CENTRO-NORD - ANNO 2000
 (valori percentuali sul totale della macroarea)



* Il grafico non presenta la spesa non ripartibile classificata in settori residuali. (oneri non ripartibili e altre opere pubbliche)
 Fonte: Conti Pubblici Territoriali.

Figura II.5 - ANALISI DELLA SPESA PROCAPITE CONNESSA ALLO SVILUPPO PER SETTORI*:
MEZZOGIORNO E CENTRO-NORD - ANNO 2000 (valori in euro)



* Il grafico non presenta la spesa non ripartibile classificata in settori residuali. (oneri non ripartibili e altre opere pubbliche)
 Fonte: Conti Pubblici Territoriali.

Analoghe indicazioni emergono dall'analisi della spesa pro-capite. (Cfr. Figura II.5). Nel complesso nel Mezzogiorno la spesa connessa allo sviluppo risulta più elevata (circa 1000 euro nel 2000 a fronte di 914 nel Centro-Nord), ma è fortemente condizionata dalla quota del settore industria e servizi che presenta il valore pro-capite di spesa in assoluto più elevato (oltre 235 euro). Si noti che i trasferimenti alle imprese, pur concentrati in questo settore, sono comunque presenti anche in altri. Al netto di questo settore la spesa procapite risulta invece più contenuta nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord (rispettivamente 767 e 812 euro).

Presentano valori pro-capite leggermente più elevati nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord i settori Trasporti, Energia e Ambiente (con valori compresi tra i 60 e i 100 euro pro-capite e differenze tra Mezzogiorno e Centro-Nord inferiori ai 10 euro), Agricoltura e pesca, (rispettivamente Mezzogiorno 53 e Centro-Nord 38 euro), Ciclo integrato dell'acqua (Mezzogiorno 34, Centro-Nord 22 euro). Risultano invece significativamente più elevati i valori di spesa pro-capite nel Centro-Nord relativamente ai settori Sanità, Amministrazione Generale (dove i divari tra le due macroaree superano i 20 euro) Difesa e Giustizia, Cultura e Servizi ricreativi, Formazione e seppure con una minore differenza, Istruzione e Ricerca e sviluppo.

Nel complesso si evidenziano alcuni spunti interessanti relativamente al modello di sviluppo "rivelato" dall'insieme delle politiche di spesa in conto capitale realizzate, che segnalano, anche alla luce dell'analisi della situazione socioeconomica e del gap infrastrutturale di cui al Cap. I, la necessità di incentivare maggiormente la spesa in alcuni settori chiave per lo sviluppo del Mezzogiorno. I dati relativi al 2000 non sono comunque in grado di cogliere i più recenti processi in corso connessi con la programmazione dei Fondi Comunitari. In questo senso va valutato positivamente il ruolo relativamente più elevato già svolto dalla spesa relativa ai settori riconducibili all'ambito delle "risorse naturali" a cui la programmazione comunitaria dedica oltre il 26 per cento del complesso delle risorse.

II.2 La spesa in conto capitale aggiuntiva nel Mezzogiorno e nelle aree sottoutilizzate: 2001-2002

Informazioni sugli anni 2001 e 2002 sono disponibili per la componente aggiuntiva della spesa in conto capitale, ovvero per il complesso di spese destinate specificamente alle aree sottoutilizzate del Paese (per larga parte Mezzogiorno) sia nazionali che comunitarie. Le informazioni, come negli anni scorsi (si vedano precedenti Rapporti e Relazioni Previsionali e Programmatiche), sono ottenute attraverso una stima dei flussi di cassa (comprendenti sia la gestione del Bilancio sia la gestione della Tesoreria). Si tratta della ricostruzione di un "conto risorse impieghi" che costituisce un indicatore delle erogazioni aggiuntive originate dall'Amministrazione centrale (investimenti fissi e trasferimento alle imprese) destinate a queste aree, al netto delle spese ordinarie effettuate sul territorio.

Le risorse aggiuntive per le aree sottoutilizzate sono destinate al riequilibrio economico sociale di queste aree. Le fonti finanziarie sono tre:

a) risorse nazionali specificamente destinate alle aree sottoutilizzate, alimentate principalmente dal fondo specifico stanziato annualmente in tabella D della Legge finanziaria e a partire dal 2003 attraverso i due Fondi dei Ministeri Economia e Finanze, e Attività Produttive (MEF e MAP), previsti dalla Legge finanziaria 2003;

Il conto risorse e impieghi

b) risorse provenienti dal bilancio comunitario ai fini di coesione strutturale, in attuazione degli impegni assunti nel QCS 2000-2006;

c) il relativo cofinanziamento con risorse nazionali, alimentato dal Fondo di rotazione previsto annualmente in Legge finanziaria.

Gli andamenti

Le stime relative al 2001 indicano un flusso complessivo di erogazioni per le aree depresse di circa 15.000 milioni di euro, in notevole crescita rispetto all'anno precedente (cfr. Tav. II. 4).

Tavola. II.4 - SPESE IN CONTO CAPITALE AGGIUNTIVE, SPECIFICAMENTE DESTINATE ALLE AREE SOTTOUTILIZZATE¹ (flussi di cassa, milioni di euro)

	1997	1998	1999	2000	2001	2001 9 mesi	2002 9 mesi stime
RISORSE							
1 Bilancio dello Stato	3.349	4.991	6.258	8.503	7.156	3.698	2.792
1b Credito d'imposta agli investimenti (L. 388/'00 art.8) ²					362	362	1.151
2 Fondo Tesoro (IGFOR) e Lavoro (FSE)	4.180	3.941	4.989	3.607	6.863	3.949	2.310
3 Altro	580	718	60	59	99	43	139
Totale risorse	8.109	9.649	11.307	12.170	14.479	8.052	6.392
4 Utilizzo(+) Accumulo(-) disponibilità tesoreria	193	-250	-166	-2.280	466	-36	818
Totale	8.302	9.399	11.142	9.890	14.945	8.016	7.210
IMPIEGHI							
5 - Bilancio Stato	1.214	1.081	820	1.250	725	403	411
1b - Credito d'imposta agli investimenti (L. 388/'00 art.8) ²					362	362	1.151
6 - Min. Attività Prod.: pagamenti in transito su sistema bancario ³	532	499	194	-449	-386	n.d.	n.d.
7 - Min. Attività Prod. c/c tesoreria: pagamenti rettificati ⁴ di cui L. 341/'95 competenza in trasferimento a Regioni	2.594	1.941	2.117	1.673	2.564	1.154	1.034
					131	131	19
8 - Società imprenditorialità giovanile	150	165	274	289	382	292	64
9 - Regioni conti UE (obiettivo 1)	1.153	1.551	1.524	1.333	2.817	1.348	858
10 - Min. Economia (IGFOR) e Min. Lavoro	711	642	1.086	935	2.272	971	n.d.
11 - Programmazione negoziata (dalla CC.DD.PP.)	0	0	294	327	245	164	481
12 - Altri conti tesoreria Stato e enti pubblici	725	115	138	186	224	192	462
Pagamenti al sistema economico	7.078	5.996	6.447	5.543	9.336	4.885	4.461
13 - INPS - fondo occupazione	0	686	607	947	1.404	206	n.d.
14 - Altri enti con conti in tesoreria	602	1.590	2.687	2.319	2.881	2.290	n.d.
15 - Accreditati su conti ordinari regioni	417	1.035	1.263	944	1.254	501	n.d.
Accreditati ad enti su conti di tesoreria	1.019	3.311	4.556	4.209	5.540	2.997	n.d.
Capitoli bilancio	205	93	138	138	200	133	n.d.
Totale Impieghi⁵	8.302	9.399	11.142	9.890	15.076	8.016	7.210
Totale impieghi rettificato dei pagamenti Min. Attività Prod. in transito su sistema bancario	7.769	8.900	10.947	10.339	15.461	n.d.	n.d.

¹ Include le risorse di parte nazionale e comunitaria specificatamente destinate alle aree depresse; le risorse si aggiungono alle ordinarie.

² Dal 2001 si includono nel conto i pagamenti effettuati dal bilancio (capp. 1641/01 e 3860/02) per il credito d'imposta agli investimenti (L. 388/00 art. 8).

³ L'importo indica la differenza tra tiraggi dalla tesoreria e pagamenti effettivi del Min. Att. Prod.; il segno positivo (negativo) indica un accumulo (decumulo) dei fondi in giacenza sul sistema bancario.

⁴ I dati di tesoreria sono rettificati con i pagamenti Min. Att. Prod. in transito sul sistema bancario e rappresentano l'effettivo afflusso sull'economia. Per il 1998 il mandato di pagamento di dicembre di 1.983 mld. è stato registrato in uscita dalla tesoreria nel gen. 1999.

⁵ Per i primi 9 mesi del 2002 il totale degli impieghi è posto uguale al totale delle risorse non essendo ancora disponibili i dati relativi agli accreditati ad enti sui conti di tesoreria e dei pagamenti dal fondo Min. Economia (IGFOR) e Min. Lavoro (per una somma che ammonta a circa 2.700 mil€).

Fonte: Conto Risorse-Impieghi, monitoraggio dei flussi di cassa, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Legenda Tavola. II.4 - CONTO RISORSE E IMPIEGHI PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE

Risorse

1. Bilancio dello Stato - Pagamenti dai capitoli selezionati in base : a) alimentazione dal Fondo aree depresse, b) capitoli già individuati nella ex classificazione funzionale sezione XV, c) altre valutazioni.
 - 1*b*. Pagamenti a copertura delle minori entrate derivanti dal credito di imposta agli investimenti (388/00 art.8) dai capp. (1641/01 e 3860/02).
2. Fondo Tesoro (IGFOR) e Lavoro (FSE) - Uscite da conti correnti di tesoreria (23209 Cofinanziamento, 23211 Fondo di rotazione e c/c 20705 e 21097 Fondo sociale europeo).
3. Altro – Uscite da altri c/c di tesoreria su conti/c aree depresse.
4. Utilizzo/Accumulo disponibilità - Saldo dei conti di tesoreria per le aree depresse e effetto sulle giacenze (uscite>entrate >utilizzo giacenze>risorse e viceversa).

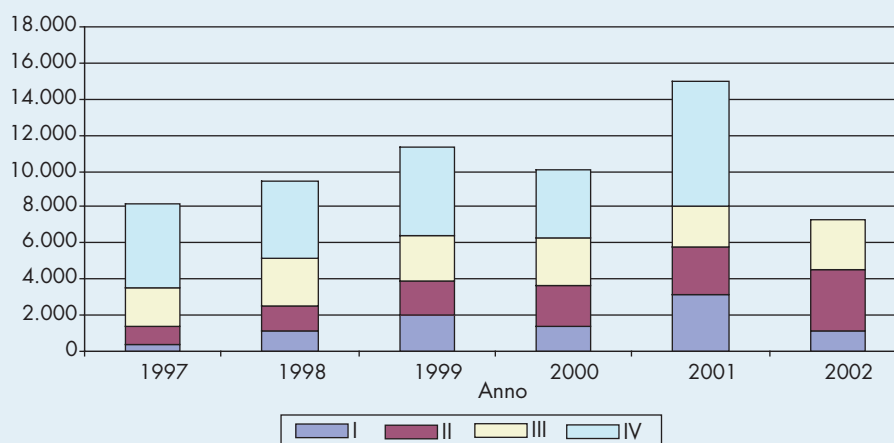
Impieghi

5. Bilancio dello Stato - Pagamenti dei capitoli direttamente all'economia (dal sistema non risulta che entrino su conti di tesoreria).
6. Min. Industria: pagamenti in transito su sistema bancario - Impieghi delle giacenze sul sistema bancario dei finanziamenti L. 488/98: differenza tra le uscite di tesoreria dei conti Min. A. P. e i pagamenti risultanti dallo stesso Ministero all'economia (se negativo si verifica un decumulo dai conti bancari e viceversa).
7. Min. Industria c/c tesoreria: pagamenti rettificati - Impieghi dai conti correnti dal Ministero A. P. per incentivi alle imprese per aree depresse (L. 488/98, L. 64/86, contratti di programma, PIC Pmi, L.341/95, L. 219/81, credito d'imposta) rettificati dei pagamenti del sistema bancario delle giacenze L. 488/98 di cui al punto 6).
8. Società imprenditorialità giovanile - Uscite dai c/correnti Imprenditorialità Mezzogiorno verso l'economia (non su c/c Tesoreria).
9. Regioni conti UE (obiettivo 1) - Uscite dai c/correnti "Regioni conti UE" (8 Regioni Sud) verso l'economia (non su Tesoreria); possono reintegrare anticipazioni delle regioni o coprire spese che devono essere sostenute.
10. Min. Tesoro (IGFOR) e Min. Lavoro - Uscite dai c/correnti Ministeri Economia (fonte IGFOR o uscite su conti BNL) e Lavoro (uscite per FSE) verso l'economia (non su c/c Tesoreria).
11. Programmazione negoziata (dalla CC.DD.PP.) - Uscite dai c/correnti CC.DD.PP. (programmazione negoziata che da fine 2001 passa a Min. A.P) verso l'economia (non su c/c Tesoreria).
12. Altri conti tesoreria Stato e enti pubblici - Uscite dai c/correnti vari verso l'economia (non su c/c Tesoreria).
13. INPS - fondo occupazione - Entrate originate da risorse aree depresse (cap. f.do occupazione) su conto/c INPS non specificamente dedicato a pagamenti per A.D. e alimentati anche da altre risorse (ipotesi di proxy di uscite all'economia per AD).
14. Altri enti con conti in tesoreria - Entrate originate da risorse aree depresse su conti vari (Anas, CC.DD.PP., Regioni, Comuni ecc.) di enti non specificamente dedicati a pagamenti per A.D. e alimentati anche da altre risorse (ipotesi di proxy di uscite all'economia per AD).
15. Accrediti su conti ordinari regioni - Entrate originate da risorse aree depresse su conti ordinari delle regioni non specificamente dedicati a pagamenti per A.D. e alimentati anche da altre risorse (ipotesi di proxy di uscite all'economia per AD).

Nel confronto storico il flusso di erogazioni per le aree sottoutilizzate sembra dunque aver recuperato completamente la lieve contrazione avvenuta nel 2000. La dinamica sostenuta dei flussi finanziari del 2001, dovuta in particolare alla componente dei flussi comunitari e agli incentivi alle imprese, consolida il trend di crescita registrata su questi fondi a partire dal 1997.

Per i primi nove mesi del 2002 si registra invece un rallentamento rispetto all'anno precedente, dovuto proprio al venir meno dell'accelerazione impressa lo scorso anno per l'utilizzo delle risorse disponibili prima della chiusura definitiva del periodo di programmazione comunitaria '94 -'99. Il rallentamento è concentrato nel primo semestre, mentre nel terzo trimestre si verifica un recupero (cfr. Figura II.6). Tale risultato è congruente con la forte accelerazione dei pagamenti comunitari avvenuto tra giugno ed ottobre (cfr. Cap. III.2.1).

Figura II.6 - SPESE IN CONTO CAPITALE AGGIUNTIVE SPECIFICAMENTE DESTINATE ALLE AREE SOTTOUTILIZZATE* (in MEuro)



Fonte: Conto Risorse-Impieghi Monitoraggio Flussi di cassa. Dati 2002 provvisori.

Più in dettaglio, si osservano le principali componenti e il loro andamento riguardo alle risorse e agli impieghi per gli anni 2000 e 2001 e per i dati provvisori (vedi nota 5 Tavola II.4) dei primi 9 mesi del 2002 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Le Risorse

Le risorse che alimentano il "conto" nel 2001 aumentano rispetto al 2000; in particolare aumentano i trasferimenti dal fondo di rotazione per le politiche comunitarie del Ministero dell'Economia e delle Finanze IGFOR e, a differenza dell'anno precedente, si registra un utilizzo delle giacenze accumulate sui conti correnti di tesoreria. Nel 2002, viceversa, le risorse considerate nel conto si riducono rispetto all'anno precedente: rallentano i trasferimenti dai capitoli di bilancio e le uscite dai conti di tesoreria del fondo di rotazione, mentre aumentano le erogazioni per il credito di imposta agli investimenti che entra a regime.

Gli Impieghi

Sul fronte degli impieghi le singole componenti evidenziano la destinazione dei finanziamenti e alcune linee di tendenza principali:

- Si registra un aumento marcato nel 2001 dei tiraggi delle Regioni sui conti correnti di tesoreria relativi ai programmi comunitari, e quelli relativi ai fondi Ministero dell'Economia e delle Finanze (IGFOR) e Ministero del Lavoro; la forte dinamica, come accennato, sembra attribuibile all'accelerazione delle erogazioni sui fondi della programmazione comunitaria 1994-1999 entro la chiusura definitiva. Per lo stesso motivo, su queste componenti nei primi mesi del 2002, dopo la chiusura del precedente periodo di programmazione, si registra una caduta degli impieghi;

- Nel 2001 si registra un incremento rispetto all'anno precedente anche delle erogazioni per l'incentivazione delle imprese dovuto soprattutto alla L. 488/92

(nel 2000 era saltata la pubblicazione del bando). Nei primi mesi del 2002 si riscontra, viceversa, una sostanziale stabilità delle uscite per incentivi del Ministero delle Attività Produttive, che peraltro mutano di composizione: si aggiunge nelle competenze ministeriali la gestione della contrattazione negoziata, che eroga circa 260 milioni di euro, mentre vanno estinguendosi i pagamenti per il credito d'imposta (L. 341/95) la cui gestione è stata trasferita agli enti territoriali (l'anno scorso erogava 130 milioni di euro);

- Per il 2002 si sono inserite nel conto anche le erogazioni a copertura delle minori entrate derivanti dal credito d'imposta agli investimenti (L. 388/00, art. 8) che, dopo un primo anno di impostazioni procedurali e amministrative, nei primi mesi del 2002 diviene una voce consistente, che ha erogato già tutta la dotazione del capitolo di spesa (pari a 1.152 milioni di euro).

II.3 La legge finanziaria e le risorse aggiuntive per le aree sottoutilizzate

Come definito dai precedenti documenti di programmazione e ribadito nel DPEF 2003-2006, l'attuazione degli obiettivi programmati di sviluppo del Mezzogiorno richiede un profilo programmatico di finanziamento di spesa in conto capitale complessiva, che assicuri una quota di investimenti al Mezzogiorno pari al 45 per cento medio nel periodo 2002-2008 (cfr. anche Paragrafo II.4).

Tale obiettivo, necessario anche per assicurare coerenza con gli impegni di adizionalità assunti nel QCS 2000-2006, richiede a sua volta i seguenti requisiti:

1. destinazione, sia in sede di assegnazioni che di spesa, del 30 per cento delle risorse ordinarie in conto capitale al Mezzogiorno (compresa una quota perequativa) per i settori della Pubblica Amministrazione e del Settore Pubblico Allargato;

2. utilizzazione effettiva delle risorse aggiuntive, comunitarie e nazionali per le aree sottoutilizzate e rispetto della chiave di riparto stabilita dal CIPE e dalla Conferenza Stato-Regioni per le risorse nazionali che prevede di destinare al Mezzogiorno l'85 per cento delle risorse destinate alle aree sottoutilizzate del Paese;

3. assegnazione alle aree sottoutilizzate con Legge Finanziaria di risorse aggiuntive nazionali adeguate (e del cofinanziamento nazionale coerente con gli impegni assunti per il QCS 2000-2006).

In questo paragrafo si esamina il modo in cui negli anni recenti è stato affrontato il terzo requisito.

Le risorse aggiuntive provengono, come si è detto, da tre fonti: i fondi comunitari stabiliti nell'entità annua (e nelle regole d'impiego) dagli accordi di Berlino del marzo 1999; il cofinanziamento nazionale al quale l'Italia si è di conseguenza impegnata, anch'esso stabilito nell'entità fino al 2006 (2008 per quanto riguarda la cassa); i fondi aggiuntivi nazionali che attuano gli obiettivi fissati dal comma 5 dell'art. 119 della Costituzione. Entrambe le fonti nazionali sono stabilite in sede di formazione del bilancio e in Legge Finanziaria, ma men-

Il ruolo della Legge Finanziaria

tre la prima è ancorata ad un “contratto” con l’Unione Europea dal cui rispetto deriva l’erogazione dei fondi comunitari, la seconda è affidata integralmente a decisioni nazionali. Infatti le risorse aggiuntive nazionali costituiscono la leva strettamente nazionale per attuare la politica regionale interna di coesione e riequilibrio economico-sociale.

Sulla base di decisioni assunte a metà degli anni novanta dal CIPE e dalla Conferenza Stato-Regioni e successivamente più volte confermate, destinatario dell’intervento è l’intero Mezzogiorno (anche le Regioni uscite o che dovessero uscire dall’obiettivo 1 comunitario) e le aree sottoutilizzate – “aree depresse” prima della Legge Finanziaria 2003 che ne cambia il nome – del Centro- Nord con una chiave di riparto 85-15 per cento. Anche la ripartizione tra le regioni è fissata da regole condivise dal CIPE e dalla Conferenza Stato-Regioni.

Nel quadro finanziario unico posto alla base degli accordi con l’Unione Europea per ottenere i finanziamenti comunitari è previsto che il flusso di risorse nazionali aggiuntive rimanga sostenuto in termini reali al livello raggiunto negli ultimi anni: tale impegno è riflesso nel quadro aggiornato nel successivo paragrafo II.4. Alle Leggi finanziarie restano, entro questi paletti, due compiti centrali: a) stabilire puntualmente l’ammontare dei rifinanziamenti, che assicurino il perseguimento del profilo programmato di spesa; b) fissare le regole e i principi con cui utilizzare tali fondi (se e in quale misura per investimenti pubblici o per incentivi diretti alle imprese e, all’interno di queste due categorie, con quali modalità).

**Alimentazione
finanziaria**

Fino all’attuale Legge Finanziaria le nuove risorse aggiuntive per le aree sottoutilizzate erano previste come rifinanziamento diretto (in tabella D) di leggi di spesa pluriennali, ossia, nel caso degli incentivi diretti, di specifici strumenti di intervento, il cui profilo temporale è rimodulato in sede di Legge Finanziaria (tabella F) tenendo conto anche dei finanziamenti degli anni precedenti non ancora utilizzati. Nella Legge Finanziaria per il 2003 le nuove risorse sono previste nell’articolato come finanziamento di due distinti fondi afferenti i Ministeri Attività Produttive e Economia e Finanze a cui fanno capo diversi strumenti d’intervento (cfr. oltre). È comunque possibile effettuare un confronto con gli anni passati con riguardo sia alle nuove risorse che alle dotazioni complessive.

**Confronti con
le ultime
Leggi Finanziarie**

Confrontando nel complesso le leggi pluriennali delle ultime Finanziarie (il totale del raggruppamento della tabella F “interventi per le aree depresse” settore 4, più il cofinanziamento delle Politiche comunitarie), le risorse complessive disponibili (vecchie e nuove) con la Legge Finanziaria per il 2003 ammontano a oltre 43 miliardi di euro; aggiungendo le risorse previste a copertura del credito d’imposta agli investimenti (oltre 6 miliardi), le somme disponibili per i prossimi anni raggiungono i 49,4 miliardi di euro, in forte crescita rispetto a quelle disponibili negli anni precedenti (34, 40 e 44, nelle Leggi Finanziarie 2000, 2001 e 2002). Tav. II.5.

Tavola II.5 - FINANZIAMENTI COMPLESSIVI (VECCHI + NUOVI) PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE
(TAB. F. LEGGE FINANZIARIA)¹ (milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	oltre	Totale
LEGGE FINANZIARIA PER IL 2000								
Interventi aree depresse (settore 4)	10.639	12.945	5.165					28.299
Altri (Calabria e imprend. giovanile)(sett. 27)	83	83	83					248
Cofinanziamento politiche comunitarie (sett. 27)	1.524	1.446	2.066					5.035
Totale complessivo	12.245	14.024	7.313					33.582
LEGGE FINANZIARIA PER IL 2001								
Interventi aree depresse (settore 4)		9.302	10.076	9.637				29.015
Altri (Calabria e imprend. giovanile)(sett. 27)		210	295	284				789
Cofinanziamento politiche comunitarie (sett. 27)		2.944	3.615	3.615				10.174
Totale complessivo		12.456	13.986	13.536				39.978
LEGGE FINANZIARIA PER IL 2002								
Interventi aree depresse (settore 4)			7.778	9.913	4.857	3.150		25.699
Altri (Calabria)(sett. 27)			145	160	160			465
Credito d'imposta agli investimenti ²			1.151	1.740				2.891
Cofinanziamento politiche comunitarie (sett. 27)			3.080	4.127	6.714	1.033		14.954
Totale complessivo			12.153	15.941	11.731	4.183		44.009
D.D.L FINANZIARIA PER IL 2003 (AS 1826)								
Interventi aree depresse (settore 4) ³				7.594	4.787	3.848	300	16.529
Fondo per le aree sottoutilizzate				400	650	7.000		8.050
Altri (Calabria)(sett. 27)				160	160			320
Credito d'imposta agli investimenti ²				1.030	1.770	1.541	2.280	6.621
Cofinanziamento politiche comunitarie (sett. 27)				3.772	3.946	10.189		17.907
Totale complessivo				12.956	11.313	22.578	2.580	49.427

¹ Stanziamenti relativi a spese in conto capitale complessive (vecchie + nuove) destinate aggiuntivamente alle specifiche aree territoriali (da ripartirsi secondo il consueto rapporto 85% Mezzogiorno, 15% altre aree), nonché le risorse necessarie per assicurare il cofinanziamento delle politiche comunitarie e altre minori.

Sono esclusi gli stanziamenti non territorializzati destinati al finanziamento del bonus per l'occupazione. Per la Legge finanziaria 2003 sono aggiunte le risorse previste per la costituzione del Fondo per le aree sottoutilizzate non incluso ancora in tab F.

² Per la finanziaria 2002 sono riportati i valori iscritti in bilancio a leg. vig.; per la L. finanziaria 2003 si sono considerati i valori relativi alla copertura dell'articolo del DDL sul credito d'imposta agli investimenti più 30 Meuro annui per il Centro-Nord dal 2003 al 2006. Il valore di Meuro 1000 per l'anno 2003, tiene conto della deduzione di Meuro 725 disposta con l'art. 44 della Legge finanziaria 2003.

³ Per l'anno 2003 il valore di tabella F è al netto della riduzione apportata all'art 10, co. 4, e riduzione L. 178/2002 (ovvero 7.594 = 9.911-2.317). Tale riduzione è utilizzata per finanziare per 557 Meuro il credito di imposta per il 2003 e per 1740 la previsione per il 2004. Per gli anni 2005 e seguenti i dati esposti tengono conto della copertura programmatica prevista dall'art. 43 per un totale di 3.761 Meuro.

Fonte: Elaborazioni DPS su ultime leggi finanziarie, per quella per il 2003 dati antecedenti alla sua pubblicazione.

Al raggiungimento di questo stock si arriva con un nuovo stanziamento previsto nella Legge finanziaria per il 2003 per 9 miliardi di euro (al netto del finanziamento del credito d'imposta). Tale ammontare, con riguardo all'impegno previsto dal DPEF e nel Patto per l'Italia concluso fra il Governo e le parti economiche e sociali, eccede in quota del Pil (0,69 per cento) il valore medio (sempre in termini di Pil) delle cinque Leggi finanziarie precedenti. Tav. II.6.

Alle nuove risorse per le aree sottoutilizzate si devono aggiungere infine il finanziamento del fondo di rotazione per le politiche comunitarie (L. 183/87), che alimenta la quota di cofinanziamento dei programmi di investimento comunitari che negli ultimi anni ha oscillato tra i 5 e i 7 miliardi di euro (sempre come somme nel triennio).

Tav. II.6 - NUOVE RISORSE PER IL FINANZIAMENTO DELLE AREE SOTTOUTILIZZATE (TAB. D LEGGE FINANZIARIA)¹: AUTORIZZAZIONI SULLE ULTIME LEGGI FINANZIARIE PER IL TRIENNIO E SCORRIMENTO (milioni di euro)

	L. F. 1998 ²	L. F. 1999 ²	L. F. 2000	L. F. 2001	L. F. 2002	DDL. 2003	valori medi '98-02
TOTALE AGGIUNTIVE NAZIONALI	6.389	6.585	6.213	11.713	6.081	9.000	8.276
TOTALE AGGIUNTIVE NAZ./PIL	0,60%	0,59%	0,53%	0,96%	0,49%	0,69%	0,63%
Cofinanziamento politiche comunitarie	2.221	2.789	5.035	4.545	7.724	6.681	
TOTALE GENERALE	8.160	9.374	11.249	16.258	13.804	15.681	
PIL ³	1.073.019	1.108.497	1.164.767	1.216.583	1.253.160	1.304.964	1.304.964

¹ Si tratta delle principali nuove risorse aggiuntive destinate alle aree che annualmente vengono finanziate in tab. D. (come sommatoria del triennio) in L.F. che confluiscono negli importi anche degli anni precedenti iscritti in tab. F (leggi pluriennali). Per la Legge Finanziaria per il 2003 sono comprese le risorse del fondo per le aree sottoutilizzate e il finanziamento della L.488/92 al netto del finanziamento del credito d'imposta agli investimenti.

² Per la Legge Finanziaria 1998 e 1999 il confronto non è del tutto omogeneo; le risorse aggiuntive sono state considerate quelle stanziare nel capitolo del fondo aree depresse e dal capitolo di finanziamento del fondo di rotazione (tab. C.) sono differenti criteri della legislazione contabile (in particolare per la costruzione della legislazione vigente).

³ Dal 2002 quadro programmatico, proiezioni nota di aggiornamento DPEF. Il valore medio '98-02 della quota sul Pil è calcolato con il Pil obiettivo del 2003.

Fonte: Elaborazioni DPS su ultime leggi finanziarie.

Regole di programmazione e utilizzo

Sulla base di questi dati, si può concludere che il fattore finanziario non costituisce, come non ha costituito negli anni più recenti, un ostacolo all'attuazione delle politiche di sviluppo. Il problema sta piuttosto nella capacità ancora inadeguata di utilizzare e spendere celermente ed efficacemente le disponibilità. Proprio in questa direzione, oltre che in direzione di assicurare maggiore efficacia nell'uso delle risorse, opera il meccanismo dei due fondi introdotto dalla Legge finanziaria.

Il meccanismo dei fondi

Gli strumenti normativi principali per il finanziamento di investimenti e incentivi per il riequilibrio delle aree sottoutilizzate confluiscono, in due fondi costituiti rispettivamente presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (L. 208/98 sugli interventi per infrastrutture materiali e immateriali; L. 64/86 su completamento infrastrutture ex Agenzia Mezzogiorno; L. 388/00, art. 8, sul credito d'imposta sugli investimenti; L. 388/00, art. 7, sul credito d'imposta sull'occupazione; incentivi per prestito d'onore e autoimprenditorialità) e presso il Ministero per le Attività Produttive (incentivi alle imprese bandi ex L. 488/92; patti territoriali; contratti d'area; contratti di programma).

Il CIPE con apposite delibere ripartisce le risorse, sia le nuove che quelle derivanti da precedenti Leggi Finanziarie, ove necessario mediante una diversa allocazione tra incentivi e investimenti, in base allo stato di attuazione degli interventi e le esigenze espresse dal mercato. Inoltre, per gli investimenti pubblici viene ribadito, come nella precedente Legge finanziaria (L. 488/2001, art. 73), che le assegnazioni verranno effettuate con ricorso ai metodi premiali, oltre che di avanzamento progettuale e di coerenza programmatica (cfr. Par. III.1)¹⁰.

¹⁰ Viene inoltre rafforzato il Fondo rotativo della progettualità, necessario per assicurare un parco progetti adeguato e di qualità in cui investire i fondi, con la previsione di una procedura trasparente di valutazione da parte della Cassa Depositi e Prestiti e di un adeguato ruolo valutativo delle Regioni - per i progetti di rilievo dimensionale e per i quali Comuni e Province non hanno piena autonomia finanziaria).

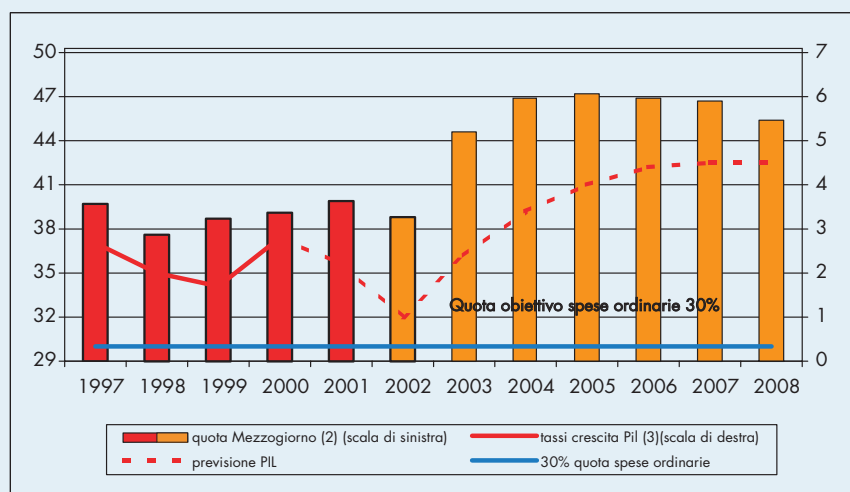
II.4 Quadro finanziario unico pluriennale programmatico 2002-2008

Il quadro finanziario unico pluriennale presentato in questo paragrafo, che aggiorna quello del IV Rapporto, definisce il profilo dei valori programmatici di spesa in conto capitale di cassa fino al 2008 per ciascuna fonte finanziaria (risorse ordinarie, aggiuntive comunitarie, aggiuntive nazionali) per il territorio nazionale e per il Mezzogiorno (in coerenza con i valori storicamente misurati, vedi par. II.1¹¹ tale da garantire la quota del 45 per cento.

In sintesi, secondo il quadro predisposto e presentato nella tavola II.5, la quota destinata al Mezzogiorno sale da circa il 39 per cento del 2002, a circa il 47 per cento del 2006, per poi ridiscendere gradualmente fino a circa il 45 per cento nel 2008. I valori del 2007 e del 2008 non includono le risorse comunitarie (e il relativo cofinanziamento) che l'Italia otterrà nel ciclo di programmazione 2007-2013 (cfr. Fig. II.7).

Sintesi

Figura II.7 - QUOTA DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE¹ DESTINATA AL MEZZOGIORNO. CONSUNTIVO E VALORI PROGRAMMATICI 2000-08



¹ Flussi di erogazione.

² Per il 1996-2001, stime su valori Banca dati conti pubblici territoriali; per il 2002-2008 valori programmatici.

³ Per il 1997-2000 ISTAT; 2001-2008 valori programmatici RPP 2003.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il quadro finanziario programmatico di medio-lungo termine consente di dare chiarezza e certezza agli obiettivi di riparto di risorse fra le due aree del Paese, includendo sia le risorse finanziarie ordinarie sia quelle aggiuntive, e consente di aggiornare e verificare il quadro finanziario che l'Unione europea valuterà ai fini del rispetto dell'addizionalità dei fondi comunitari.

Fonti di finanziamento

L'ammontare totale delle risorse aggiuntive e il suo riparto territoriale fra Mezzogiorno e Centro-Nord sono fissati, in atti normativi di rango nazionale (la Legge Finanziaria e le delibere CIPE per le "risorse per le aree sottoutilizzate") e internazionale (le risorse comunitarie relative al QCS 2000-2006 e il relativo cofinanziamento nazionale). L'ammontare totale delle risorse ordinarie è dato dalla differenza fra la spesa

¹¹ La quota Mezzogiorno della spesa in conto capitale fino all'anno 2000 deriva dalla ricostruzione dei Conti Pubblici Territoriali.

totale in conto capitale fissata dal DPEF (e dai suoi aggiornamenti) e le suddette risorse aggiuntive. Il riparto territoriale, fra Centro-Nord e Mezzogiorno, di tali risorse ordinarie è fissato programmaticamente nel quadro finanziario.

Il riparto delle risorse totali in conto capitale che così si ottiene deve essere tale da garantire gli impegni programmatici che l'Italia ha assunto nel Quadro Comunitario di Sostegno approvato dalla Commissione Europea per le regioni obiettivo 1, che garantisce l'addizionalità di tale programma.

Al fine di assicurare l'accelerazione della crescita del Mezzogiorno è necessario, dunque, non solo il pieno utilizzo delle risorse comunitarie, ma l'allocazione al Mezzogiorno del volume di spesa ordinaria e aggiuntiva previsto nel quadro finanziario unico.

Il quadro finanziario programmatico, come accennato, ripartisce le spese in conto capitale in quattro categorie principali: le "risorse ordinarie" e le tre "risorse aggiuntive", specificamente volte al conseguimento di obiettivi di risanamento e recupero di aree sottoutilizzate del Paese. Le risorse aggiuntive sono di tre tipi, ovvero: a) fondi destinati specificamente alle aree sottoutilizzate, b) risorse provenienti dal bilancio comunitario a fini di coesione strutturale, c) relative risorse nazionali di cofinanziamento. Questa stessa ripartizione viene effettuata sia per il complesso del territorio nazionale sia per il Mezzogiorno, dove la "finalità aggiuntiva" è costituita, per tutte e tre le risorse non ordinarie, dalla riduzione del divario di benessere rispetto all'Europa.

**Le risorse
in conto capitale
complessive**

Lo schema finanziario elaborato prende in considerazione il complesso della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione (dato di contabilità nazionale)¹² depurata dalle partite finanziarie spurie o estranee al concetto di investimento pubblico, (restituzione eurotassa, proventi derivanti dalla vendita dei diritti per l'UMTS, proventi da cartolarizzazioni, ecc.) (si veda anche Par. II.1). L'elaborazione del quadro programmatico della spesa in conto capitale, come sopra definita, è costruito in coerenza con i valori delineati nella "nota di aggiornamento al DPEF per gli anni 2003-2006" (del 30 settembre 2002) e si estende negli anni successivi ipotizzando il mantenimento dell'ammontare in valore reale fino al 2005 e una lieve flessione negli anni successivi.

La costruzione di un piano finanziario distinto per il totale nazionale e per il Mezzogiorno procede con la stima delle quattro componenti, dal momento che le ipotesi di riparto fra le due aree differiscono da risorsa a risorsa.

**Le risorse
QCS**

Le risorse relative ai fondi strutturali comunitari e alla relativa quota di cofinanziamento nazionale per il ciclo di programmazione 1994-1999 sono state stimate considerando lo stato di attuazione dei programmi e una stima delle erogazioni.

¹² È da ricordare che gli investimenti fissi, ovvero quelli per infrastrutture e opere pubbliche, costituiscono solo una parte delle spese in conto capitale (circa i due terzi del totale); le altre risorse sono i contributi agli investimenti e le altre uscite in conto capitale. Inoltre è opportuno sottolineare che le spese in conto capitale costituiscono la parte principale ma non il totale delle risorse pubbliche per le politiche di sviluppo degli investimenti e dell'occupazione. Alla spesa in conto capitale si aggiungono infatti risorse di natura corrente (ad es. le spese per la formazione, gli stanziamenti a copertura di sgravi fiscali e contributivi ecc.) e risorse liberate dalla riduzione di entrate per determinate categorie di beneficiari (agevolazioni fiscali, crediti d'imposta, minori aliquote ecc.). Poiché le risorse della programmazione comunitaria includono anche le spese di formazione di parte corrente (in quanto spesa in capitale umano), tale componente è stata scorporata nella costruzione dello schema programmatico.

zioni residue. Per il ciclo 2000-2006 si utilizzano i quadri finanziari dei programmi operativi regionali e nazionali, sia con riferimento alla quota dei fondi strutturali che del rispettivo cofinanziamento nazionale¹³. Gli ammontari includono la riserva di premialità che verrà assegnata nel 2004. Con riguardo al ciclo 2000-2006, il profilo programmatico concordato con le Autorità responsabili dei programmi di spesa prevede un avvio assai graduale che consente anche lo smaltimento della coda del programma 1994-1999.

La coincidenza di questo profilo finanziario con la forte accelerazione finale del programma 1994-1999 determina comunque un significativo incremento della spesa complessiva afferente ai fondi strutturali nel 2001¹⁴, con una conseguente flessione temporanea nel 2002. I valori totali dei fondi comunitari vengono depurati dalle spese che non hanno natura di “conto capitale” secondo la ripartizione italiana; è stata inoltre evidenziata a parte la componente di risorse comunitarie che viene girata direttamente a privati¹⁵.

Per quanto riguarda poi le risorse per le aree sottoutilizzate, il profilo degli anni 1998-2002 è costruito tenendo conto dei dati del paragrafo II.2. Per gli anni successivi, si è ipotizzata una crescita pari al tasso di incremento della spesa in conto capitale: tale ipotesi appare coerente, al di là delle accelerazioni e delle decelerazioni intervenute nei fondi, con la dinamica tendenziale delle assegnazioni e degli impegni.

I valori programmatici relativi alle risorse ordinarie totali nazionali vengono quindi ottenuti in maniera residuale, sottraendo alla spesa in conto capitale complessiva tutte le altre risorse finanziarie aggiuntive.

Per ognuna delle quattro risorse identificate, la quota relativa al Mezzogiorno viene stimata sulla base della particolare chiave di riparto di quella risorsa (cfr. tav. II.6) e in base all'andamento storico rilevato dai conti territoriali (cfr. Tavola II.7):

1) *Per le risorse ordinarie* la quota del Mezzogiorno è pari a circa il 30 per cento. Tale quota è stata ottenuta come somma di una quota commisurata al PIL delle regioni meridionali, pari a circa il 24 per cento all'inizio del periodo e poi in aumento (a seguito delle ipotesi programmatica di accelerazione del PIL meridionale), e di una “quota perequativa”, pari a circa il 6 per cento all'inizio del

**Risorse specifiche
aree sottoutilizzate**

Risorse ordinarie

**La quota
Mezzogiorno**

¹³ Per le risorse afferenti all'obiettivo 2 è stata effettuata una stima degli ammontari complessivi; per l'obiettivo 3 si è fatto riferimento al relativo Quadro Comunitario di Sostegno; il profilo temporale di entrambi è stato costruito facendo riferimento a quello dell'obiettivo 1. Per i PIC è stata stimata la distribuzione Nord-Sud (45% Centro-Nord, 55% Mezzogiorno) delle risorse comunitarie, mentre la quota di cofinanziamento (a eccezione di Equal, per il quale si dispone di dati reali) è stata distribuita secondo le modalità (50-50 per il Centro-Nord, 75-25 per il Mezzogiorno) previste nella delibera CIPE di cofinanziamento (22.6.2000).

¹⁴ Per un segnale effettivo di tale accelerazione cfr. par. II.2

¹⁵ Per rendere i conti comunitari omogenei e confrontabili con quelli nazionali, che riguardano esclusivamente spese in conto capitale, dai flussi comunitari sono state detratte le quote relative alla formazione (di parte corrente); nella tavola relativa allo scenario programmatico gli importi relativi alle risorse comunitarie e al cofinanziamento, di conseguenza, sono stati depurati della quota di risorse dei programmi di formazione di parte corrente. Fino al 2001 una parte delle risorse comunitarie si aggiunge al complesso delle spese in conto capitale, poiché affluisce direttamente all'economia attraverso pagamenti diretti a beneficiari privati, senza passare per i bilanci degli enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione. Le risorse comunitarie si dividono dunque in due componenti una interna al conto P.A. e una esterna. Si è pervenuti in tal modo alla definizione del totale delle risorse nazionali e comunitarie coinvolte nel finanziamento degli investimenti.

periodo e poi in riduzione poiché si prevede programmaticamente un incremento della crescita del Mezzogiorno rispetto al totale nazionale e quindi una riduzione dei livelli necessari di risorse per “perequare” i divari territoriali di ricchezza. La quota perequativa è costruita in modo da tenere conto anche della quota di popolazione (nel Mezzogiorno pari a circa il 36 per cento, più elevata di quella del PIL).

2) Per quanto riguarda la quota delle *risorse per le aree sottoutilizzate* destinate al Mezzogiorno si ipotizza, in base agli atti normativi esistenti¹⁶, una quota pari all’85 per cento.

3) Le *risorse comunitarie* risultano invece, come detto, determinate anche nell’allocazione per aree territoriali dal riparto della programmazione 1994-1999 e 2000-2006.

A saldo di queste ripartizioni parziali si ottiene la ripartizione delle spese totali in conto capitale fra Centro-Nord e Mezzogiorno che mediamente, nel periodo 2002-2008 raggiunge il valore obiettivo del 45 per cento, un valore medio decisamente superiore a quello degli anni recenti (Cfr. fig. II.7, che riporta anche i tassi di crescita programmatici).

¹⁶ Tra i quali, ad esempio, la L. 488/92 art. 1, comma 2 con le successive delibere CIPE 70/98, la L. 208/98 art. 1, comma 1, la L. 142/99, la L. 84/2000, la L. 138/2000, la L. 36/2002.

Tavola II.7 - SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA P. A.: QUADRO PROGRAMMATICO 2002-2008 (erogazioni in miliardi di euro)

Voci	Consumitivo					Valori programmatici					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ITALIA											
risorse ordinarie	32,2	33,7	33,4	35,5	42,5	39,6	39,5	41,3	43,2	45,0	49,6
risorse comunitarie fondi strutt. ¹	2,3	2,2	2,5	4,1	1,2	3,4	4,5	4,9	4,8	3,9	1,9
risorse cofinanziamento nazionale ¹	2,4	2,4	2,7	3,7	1,4	3,4	4,6	5,2	4,9	4,0	2,0
risorse aree depresse ²	4,2	5,8	5,6	6,5	7,9	8,1	8,5	9,0	9,3	10,5	13,0
Totale spesa in c/capitale³	41,2	44,1	44,3	49,9	53,0	54,5	57,2	60,4	62,2	63,5	66,5
risorse comunitarie a privati ⁶	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale incluso comunit. indiretto	41,3	44,3	44,4	50,0	53,0	54,5	57,2	60,4	62,2	63,5	66,5
MEZZOGIORNO											
risorse ordinarie: componente base ⁴	7,8	8,2	8,1	8,6	10,3	9,6	9,7	10,3	10,9	11,6	13,0
componente perequat. ⁴	1,1	1,1	0,8	-0,8	1,5	2,2	2,4	2,5	2,6	2,7	3,0
risorse comunitarie fondi strutt. ¹	1,4	1,3	1,9	3,8	1,0	2,9	3,8	4,1	3,9	3,3	1,7
risorse cofinanziamento nazionale ¹	1,2	1,3	1,6	2,8	1,0	2,7	3,6	4,0	3,8	3,2	1,5
risorse aree depresse ⁵	3,8	5,0	4,7	5,5	6,7	6,9	7,3	7,7	7,9	8,9	11,0
Totale spesa in c/capitale³	15,4	16,9	17,2	19,9	20,6	24,3	26,8	28,5	29,2	29,7	30,2
risorse comunitarie a privati ⁶	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale incluso comunit. indiretto	15,6	17,1	17,3	20,0	20,6	24,3	26,8	28,5	29,2	29,7	30,2
Quota Mezzogiorno su Italia (%)³	37,6	38,7	39,1	39,9	38,8	44,6	46,9	47,2	46,9	46,7	45,4

¹ Per le risorse comunitarie e il cofinanziamento nazionale i valori sono netti della spesa per la formazione; viene inoltre detratta la parte che affluisce direttamente ai privati senza essere computata nel conto della PA (cfr. nota 6). Gli ammontari tengono conto, per il ciclo 1994-99, dello stato di attuazione dei programmi, per il ciclo 2000-2006, dei quadri finanziari dei Programmi operativi regionali e nazionali del QCS 2000-2006.

² Per il 1998-2001 si tiene conto delle stime del conto risorse e impieghi per le aree depresse al netto del cofinanziamento nazionale; per i successivi anni si applicano i tassi di crescita della spesa in conto capitale totale.

³ Spesa in conto capitale Conto consolidato P.A. al netto di UMITS, contolarizzazioni, rimborso evrotassa ecc.; la quota relativa al Mezzogiorno deriva dai Conti pubblici territoriali per gli anni 1998-2000, per gli anni successivi stime.

⁴ Si ipotizza che le risorse ordinarie per il Mezzogiorno siano pari alla quota di PIL più una parte perequativa commisurata anche alla quota di popolazione del Mezzogiorno.

⁵ Si ipotizza che le risorse per le aree depresse destinate al Mezzogiorno siano pari all'85 per cento del totale nazionale.

⁶ Le risorse comunitarie che affluiscono direttamente all'economia sono stimate fino al 2001; per gli anni successivi si ipotizza che questo canale di finanziamento venga meno.

III. GLI STRUMENTI PER ACCELERARE E QUALIFICARE LA SPESA IN CONTO CAPITALE

L'azione di accelerazione e di riqualificazione della spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno poggia, oltre che su stanziamenti adeguati, sulla capacità di utilizzarli in modo adeguato. Ciò dipende a sua volta dalla capacità di programmazione e di gestione delle Amministrazioni centrali e locali responsabili degli interventi e della validità degli strumenti messi in opera per l'attuazione degli investimenti.

Di questi profili si occupa questo capitolo.

Viene dapprima esaminato il ruolo del CIPE, anche alla luce delle nuove responsabilità che gli affida la Legge finanziaria 2003, in materia di allocazione delle risorse nazionali aggiuntive (cfr. Par. III.1). Fondamentale importanza per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo nel Mezzogiorno ha la coerenza programmatica degli interventi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, che entra ora nella fase di maggiore incisività con un impiego crescente di risorse (cfr. Par. III.2). Il metodo comunitario costituirà anche il punto di riferimento per l'azione di rilancio e di accelerazione degli interventi previsti nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro (cfr. Par. III.3).

Si descrivono poi, le politiche di incentivazione volte a compensare i differenziali di redditività tra aree e a favorire la formazione di esternalità localizzative positive (cfr. Par. III.4) e l'azione degli strumenti della programmazione negoziata (cfr. Par. III.5).

Chiude il capitolo un esame degli obiettivi che l'Italia persegue per assicurare la continuazione e l'efficacia della politica regionale comunitaria anche dopo il 2008 (cfr. Par. III.6).

III.1 Il CIPE come strumento di programmazione

Nell'ambito delle funzioni di programmazione e di coordinamento demandate al CIPE, un momento di particolare rilievo è costituito dall'allocazione delle risorse aggiuntive nazionali a favore delle aree sottoutilizzate. Si attua qui, infatti, un coinvolgimento dei diversi livelli di programmazione, regionale, nazionale e comunitario, anche attraverso la fissazione da parte del CIPE di criteri, priorità e procedure, progressivamente in linea con la programmazione comunitaria, con cui impegnare le risorse aggiuntive nazionali.

Obiettivo prioritario del CIPE nell'esercizio di tali funzioni è accelerare e riqualificare gli investimenti pubblici, anche attraverso la predisposizione di un adeguato parco progetti da parte delle Amministrazioni regionali e centrali competenti alla selezione degli interventi.

Le innovazioni apportate dalla legge finanziaria 2003, descritte nel paragrafo II.3, consentono di accrescere l'efficacia dell'azione del CIPE.

Sulla base di istruttorie omogenee condotte dai Ministeri delle Attività produttive e dell'Economia e Finanze, il CIPE può infatti determinare in modo unitario l'allocazione finanziaria delle risorse fra gli strumenti.

**La funzione
programmatoria
del CIPE**

**Regole di
programmazione
e utilizzo**

Per assicurare maggiore rapidità e flessibilità di spesa e incrementare l'efficacia degli interventi le norme della Finanziaria in discussione in Parlamento prevedono inoltre:

- procedure per accertare l'effettivo utilizzo delle risorse atte ad evitare meccanismi di prenotazione che finora hanno contribuito alla formazione di ingenti residui di spesa; il CIPE, anche mediante un nuovo sistema di monitoraggio periodico dello stato di attuazione dei diversi strumenti (attuato con l'ausilio dell'ISTAT e delle Camere di Commercio), potrà riallocare fondi, precedentemente identificati come "liberi", anche mediante revoche totali o parziali di risorse assegnate in passato e non utilizzate;
- la presenza in sede CIPE del Ministro degli Affari regionali e del Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano a garanzia di un confronto più rapido ed efficace e di un accordo preventivo fra i due livelli di governo; viene inoltre prevista (sulla base del modello europeo già in vigore per l'impiego dei fondi strutturali comunitari) una sessione di incontro con le parti economiche e sociali precedente le decisioni del CIPE in merito ai Fondi, nella quale verranno esposti criteri e indirizzi delle ipotesi di allocazione.

Con l'istituzione del "Fondo unico" di cui agli artt. 60 e 61 della legge finanziaria 2003, il CIPE potrà assicurare, attraverso l'eventuale rimodulazione delle risorse tra i vari strumenti di intervento, un riparto commisurato alle effettive esigenze di finanziamento, garantendo quindi un utilizzo tempestivo, trasparente ed efficiente dei fondi disponibili. In tal modo sarà possibile, tra l'altro, accelerare l'utilizzo completo delle risorse finanziarie di competenza dell'anno 2003 (oltre 13 mld. di euro) e tenere conto delle situazioni di particolare difficoltà sopravvenienti in alcune aree industriali del Mezzogiorno.

**La coerenza
programmatica:
l'art. 73
della Legge
Finanziaria 2002 e la
Delibera CIPE
n. 36/2002**

Con l'art. 73, la legge finanziaria 2002 ha introdotto due principi. Il primo prevede che le risorse della legge 208/98 per interventi nelle aree sottoutilizzate siano destinate non ad incentivi ma a investimenti pubblici per infrastrutture materiali ed immateriali. Il secondo prevede che il CIPE allochi tali risorse secondo i criteri: della coerenza programmatica, con particolare riferimento alla programmazione comunitaria 2000-2006; dell'avanzamento progettuale; del metodo premiale per l'assegnazione delle risorse aggiuntive.

Il CIPE, con la delibera n. 36/2002, ha dato attuazione all'art. 73 della legge finanziaria 2002 attraverso le seguenti scelte:

- preliminare ripartizione delle risorse tra Amministrazioni centrali (programmazione settoriale) e regionali (programmazione territoriale), confermando, nella localizzazione delle risorse, la chiave di riparto 85 per cento-15 per cento tra il Mezzogiorno ed il Centro-Nord;
- definizione di criteri comuni per la selezione dei progetti da parte delle predette Amministrazioni, lasciando la selezione dei progetti/programmi alle Regioni, alle Province autonome ed alle Amministrazioni centrali destinatarie delle risorse, previo confronto con il territorio.

La delibera rende quindi operativi i criteri previsti dal già citato art. 73 della Legge Finanziaria del 2002. Il primo è la “coerenza programmatica” dei progetti presentati con i principi della programmazione comunitaria o, laddove essi manchino, con quelli della programmazione regionale o/e settoriale di riferimento.

Il secondo è l’“avanzamento progettuale”, con il quale si intende che verranno privilegiati, nella destinazione dei fondi, i progetti che presentano un profilo di spesa anticipato, cioè che prevedono una spesa maggiore entro il 2004. A parità di coerenza programmatica dei progetti presentati, l’avanzamento progettuale diventa il criterio principale per la selezione.

Il terzo criterio è la “premieria” che consente di destinare, alla fine del triennio, una quota pari al 10 per cento delle risorse inizialmente disponibili a favore di quelle Amministrazioni che avranno rispettato il profilo della spesa prevista inizialmente e che avranno presentato (nel febbraio 2003 e nel febbraio 2004) apposite relazioni sullo stato di avanzamento dei progetti finanziati. A tali misure si affiancano, da un lato, incentivi per le Amministrazioni a presentare la lista dei progetti da finanziare entro il dicembre 2002 e, dall’altro, sanzioni/decurtazioni per le Amministrazioni che risultino in ritardo rispetto all’impegno delle risorse loro destinate.

I tre criteri appena esposti corrispondono ai tre obiettivi che il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo persegue nella sua azione: accelerazione e riqualificazione degli investimenti pubblici; promozione di strategie/progetti di sviluppo e modernizzazione amministrativa; valutazione e monitoraggio dei programmi di investimento.

La coerenza del comportamento delle Amministrazioni rispetto ai criteri esposti sarà assicurata attraverso il monitoraggio degli Accordi di Programma Quadro, la pubblicizzazione della lista dei progetti e la verifica a campione dei progetti finanziati.

Complessivamente la delibera coinvolge le Amministrazioni spingendole a:

- selezionare e presentare con rapidità progetti qualificati, rendendoli pubblici;
- prevedere profili di spesa avanzati;
- rispettare i limiti temporali di spesa previsti nella fase di presentazione dei progetti.

In tale quadro, la delibera segna anche l’avvio di un sistema di monitoraggio da parte del CIPE volto a verificare l’efficienza e l’efficacia nell’utilizzo delle risorse destinate alle aree sottoutilizzate, che costituirà una valida base conoscitiva in grado di orientare proficuamente le future allocazioni di risorse, qualificando il ruolo del CIPE, inteso anche come momento di raccordo e di concertazione con le Amministrazioni regionali.

Il percorso così come descritto assicura, inoltre, la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure in quanto evita l’introduzione di nuovi criteri programmatici, utilizzando sostanzialmente quanto già previsto dalla vigente programmazione comunitaria, nazionale e regionale di riferimento.

RIQUADRO M - IL NUOVO RUOLO DI SOSTEGNO ALLO SVILUPPO DELLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI

La principale missione di interesse generale affidata storicamente alla Cassa depositi e prestiti (Cdp) è quella di supportare lo sviluppo infrastrutturale e territoriale delle regioni, delle collettività locali e degli altri enti pubblici, utilizzando prevalentemente un canale speciale di raccolta del risparmio privato, quello postale.

Il profilo economico-istituzionale della Cdp è dunque da sempre quello di un soggetto pubblico che facilita, accelera e dà supporto ai più efficaci strumenti di declinazione delle esigenze della programmazione economica, non solo locale, con quelle dello sviluppo infrastrutturale.

Nelle diverse fasi storiche e negli alterni cicli economici, l'Istituto ha sempre adeguato il suo disegno strategico e i suoi strumenti ai mutamenti che man mano interessavano, vuoi sul piano istituzionale vuoi su quello economico e di finanza pubblica, il contesto di riferimento.

Quest'ultimo, nel suo attuale stato di evoluzione, si connota per alcune linee di tendenza fondamentali, così riassumibili:

- scarsità di risorse pubbliche, da cui derivano stringenti vincoli di finanza pubblica a tutti i livelli di governo, rafforzati dagli impegni di stabilità che il Paese ha assunto in sede comunitaria;

- conseguente necessità di rendere più efficiente l'allocazione delle risorse pubbliche nei piani di sviluppo economico, a livello locale, nazionale e comunitario e di attivare quote crescenti di risorse private nella realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità;

- massima attenzione ai profili di sostenibilità, sul piano ambientale e sociale, della pianificazione delle trasformazioni territoriali e ai profili di qualità dei progetti;

- ampia liberalizzazione dei mercati e rafforzamento dei relativi elementi di concorrenzialità, che richiedono un rapido recupero del gap infrastrutturale italiano;

- diffondersi concreto, nelle prassi programmatiche, del principio di sussidiarietà, che richiama a responsabilità decisionali nuove soprattutto i livelli locali di governo.

Complessivamente, tale scenario pone al centro della riflessione delle amministrazioni pubbliche - e dunque, per le sue specifiche missioni, anche della Cdp - il tema dell'efficienza allocativa, come necessario raccordo tra la programmazione di bilancio in tutte le sue articolazioni, da un lato, e la pianificazione, progettazione, realizzazione e gestione degli investimenti pubblici, dall'altro.

Questo tema evoca a sua volta un approccio sistemico - coerente con il ciclo di sviluppo infrastrutturale - che richiede crescenti livelli di integrazione tra obiettivi, risorse e competenze istituzionali dei vari soggetti coinvolti. Rispetto a tale approccio, la pubblica amministrazione sconta una certa impreparazione culturale e notevoli ritardi operativi.

A fronte di tale scenario la Cdp è ormai decisamente orientata ad offrire, soprattutto ai livelli di governo regionale e locale, un ventaglio di strumenti, in termini finanziari e di servizio, che possono facilitare e accelerare il riposizionamento del sistema su un più adeguato grado di efficienza allocativa e di qualità dello sviluppo. Ciò in stretto collegamento funzionale con le attività del nuovo soggetto che la affianca da quest'anno - Infrastrutture SpA (ISpA) - il cui ruolo è in particolare quello di fornire un significativo contributo alla realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità nelle quali siano coinvolti capitali privati.

In questo ambito, l'analisi tecnico-finanziaria e amministrativa dei processi coinvolti nelle operazioni di indebitamento rappresenta una fase emergente, in cui si articola la complessa attività di finanziamento, integrando una fattispecie istruttoria più ampia e approfondita di quella tradizionale.

Parallelamente l'Istituto è impegnato in misura crescente in una serie di politiche innovative, tra le quali assumono rilievo centrale quelle destinate a potenziare il ruolo di supporto ed assistenza alle attività di programmazione e valutazione degli investimenti pubblici definiti ai diversi livelli di governo.

Negli ultimi anni la Cassa è andata progressivamente sviluppando attività strettamente legate a quella di finanziamento, mettendo a disposizione dei propri utenti servizi di assistenza e consulenza, in linea con la tendenza generale del settore dei servizi finanziari, in cui le attività strumentali assumono sempre maggiore importanza e consistenza, soprattutto nella fase di "montaggio" degli investimenti. È in corrispondenza di tale fase che è necessario analizzare i meccanismi di segregazione dei ricavi attinenti al progetto che possono favorire il ricorso a capitali privati.

Espressione concreta di tale nuovo orientamento dell'Istituto è l'attivazione di uno "Sportello di Assistenza", le cui linee di intervento sono indirizzate in modo specifico, ancorché non esclusivo, verso il supporto all'individuazione delle esigenze e dei bisogni ed agli studi di prefattibilità e di fattibilità.

Il supporto agli enti è rivolto alle problematiche connesse alla fattibilità tecnico-procedurale ed alla strutturazione economico-finanziaria degli interventi, sulla base di un modello di valutazione delle iniziative, che svolge una funzione non selettiva del credito, ma di supporto alle scelte di investimento locali.

Ciò allo scopo di favorire la coerenza e l'integrazione tra la pianificazione degli investimenti e la programmazione economica, e dunque consentire un disegno più organico delle strategie di sviluppo da perseguire ed una maggiore efficacia delle politiche pubbliche locali.

In conclusione, il nuovo ruolo della Cdp è espressione di una visione d'insieme, che ha fatto anche da sfondo alla definizione di un quadro di forti coerenze, non solo "interne" - in riferimento all'integrazione tra i ruoli di Cdp e di ISpA - ma anche "esterne", in particolare nei rapporti con i soggetti pubblici che presidiano, sul piano tecnico-procedurale e allocativo, i processi decisionali legati allo sviluppo infrastrutturale: Enti locali e Regioni, da un lato, e Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti e dell'Economia e delle Finanze, dall'altro.

III.2 Il Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 per il Mezzogiorno come strumento di coerenza programmatica

Il contributo dei Fondi strutturali e delle Politiche regionali dell'Unione Europea allo sviluppo delle aree sottoutilizzate del nostro Paese, non si limita certamente all'apporto finanziario aggiuntivo al complesso delle risorse nazionali destinate a tali aree.

La utilizzazione dei fondi strutturali comunitari continua, infatti, ad essere lo strumento più rilevante nell'attuale assetto normativo italiano, per assicurare agli investimenti pubblici, in un quadro di forte coerenza programmatica, tre obiettivi contestuali: la velocità della spesa; la qualità dei progetti e della spesa; la qualità e l'efficienza delle amministrazioni interessate.

III.2.1 Programmazione e risultati

**La
programmazione**

La qualità e la tempestività della programmazione italiana nelle aree obiettivo 1, riconosciuta sia dalla Commissione¹, sia da Istituti internazionali², si manifesta nella chiusura di tutti gli adempimenti richiesti dai Regolamenti comunitari per l'avvio concreto dei programmi operativi del QCS 2000-2006.

Le Autorità di Gestione dei programmi hanno realizzato questi risultati assieme a quelli per gettare le basi di una elevata qualità ed efficacia della spesa, nello stesso periodo in cui chiudevano la programmazione 1994-1999 con oltre il 95 per cento di utilizzo dei fondi. Il sovrapporsi di impegni e l'attenzione alla futura qualità hanno avuto un costo: un andamento del tiraggio finanziario pari, sia a fine 2001 e ancora a metà 2002, a soli due terzi dei valori programmati.

Nell'esecuzione del bilancio comunitario il nostro Paese è così tra quelli che hanno ancora una considerevole quota di risorse da richiedere.³

Vi sono tutte le condizioni perché ciò non abbia riflessi sostanziali (in termini di disimpegno) a fine 2002. L'impegno per il 2003 appare anche forte. Nel 2003 si concentrerà infatti il duplice obiettivo di avviare gli investimenti di qualità che caratterizzano nella fase centrale del programma e di scongiurare i rischi di disimpegno automatico delle risorse. Il conseguimento di tali obiettivi richiede un fortissimo impegno amministrativo e politico. Si stanno, per tale motivo, predisponendo gli strumenti necessari per azioni anticipatorie di riprogrammazione e indirizzate a consentire l'identificazione tempestiva delle modifiche programmatiche da adottare per conseguire appieno gli obiettivi finali.

A tale scopo e al fine di assumere tempestivamente le azioni per accelerare gli interventi ed introdurre, ove necessario, le opportune modifiche, il Comitato di

¹ Cfr. fra gli altri Commissione Europea "Il Rapporto sulla coesione economica e sociale", gennaio 2001.

² Cfr. University of Strathclyde – European Policies Research Centre, Giugno 2001, "The Spatial and Urban dimensions in the 2000-06 Objective 1 Programmes. Overview on the Objective 1".

³ Cfr. Commissione Europea, "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio –Evoluzione dell'esecuzione di bilancio dei fondi strutturali e in particolare dei RAL", Bruxelles 20.09.2002. Il ritardo nell'esecuzione del bilancio comunitario ha contribuito a riportare l'Italia nel 2001 tra i paesi contributori netti, dopo la parentesi del 2000 che l'aveva vista tra quelli che maggiormente avevano beneficiato di risorse comunitarie. Cfr. Commissione Europea "Répartition des dépenses opérationnelles de l'UE par État membre en 2001", settembre 2002.

sorveglianza del QCS obiettivo 1, nella riunione del luglio 2002, ha avviato una ricognizione volta a individuare puntualmente il posizionamento di ciascun programma, fondo, asse e misura rispetto agli obiettivi quantitativi e qualitativi attesi. A inizio 2003, sulla base degli esiti di queste verifiche, saranno introdotte le opportune modifiche nei documenti di programmazione.

Prima di un esame generale dello stato di attuazione finanziaria, (cfr. Figura III.2), è utile verificare la situazione dei pagamenti erogati e/o richiesti al fine di evitare il disimpegno automatico delle risorse a fine 2002. È questa infatti la data limite, per 12 dei 14 interventi avviati nell'ambito del QCS⁴, per la utilizzazione degli impegni assunti sul bilancio comunitario nel corso dell'anno 2000.

Le modalità per l'utilizzo dei crediti risalenti ad impegni assunti nel 2000 sono quelle definite dall'articolo 31 del Regolamento CE del Consiglio 1260/99, secondo il quale, come è noto, la quota di un impegno, non liquidata con l'acconto o con pagamenti intermedi o per la quale non perviene entro il secondo anno successivo a quello dell'impegno una certificazione di spesa, è disimpegnata automaticamente. Ne deriva la necessità del confronto tra gli importi impegnati nel 2000, da un lato, e gli acconti del 7 per cento acquisiti, i pagamenti intermedi già eseguiti e i pagamenti richiesti sulla base di certificazioni di spesa presentate ed ancora all'esame dei Servizi della Commissione, dall'altro.

Sulla base delle richieste di pagamento inviate alla Commissione entro il 31 ottobre, i pagamenti da richiedere alla fine dell'anno per evitare il disimpegno automatico, sono scesi da 1.035 del 30 giugno 2002 a 140 milioni di euro (cfr. Tav. III.1). Si conferma così quanto emerso nella riunione del Comitato circa una fortissima accelerazione dei pagamenti certificati ed eseguiti o in corso di esecuzione da parte della Commissione, a partire dal mese di luglio.

Come si può notare, al raggiungimento del risultato positivo complessivo concorrono i diversi fondi in modo diverso. Infatti, si registra un andamento più che positivo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e dello Strumento finanziario di orientamento per la pesca (SFOP), che hanno già ultimato i pagamenti necessari ad evitare il disimpegno. Rimangono aree di preoccupazione sia per il Fondo sociale europeo (FSE), che presenta ancora quattro programmi non più a rischio di disimpegno, pur avendo tuttavia, ridotto notevolmente le risorse ancora da richiedere, sia per il Fondo europeo di orientamento e di garanzia agricola (FEOGA), che al momento appare il più critico, seppure con aspettative di recupero nei giorni in cui si chiude questo Rapporto.

⁴ I due programmi al momento non interessati dal disimpegno automatico sono il PON Assistenza tecnica e azioni di sistema ed il PON Trasporti, per i quali il primo disimpegno è fissato al 31 dicembre 2003. Questi due Interventi non sono quindi inclusi nell'analisi dell'esecuzione del Bilancio comunitario.

**L'attuazione
finanziaria**

**Disimpegno
automatico
annualità 2000**

Tavola III.1 - RISORSE COMUNITARIE DA RICHIEDERE ENTRO IL 31 DICEMBRE 2002 PER EVITARE IL DISIMPEGNO AUTOMATICO (dati provvisori - milioni di euro)

PROGRAMMA	FONDO				TOTALE
	FESR	FSE (a)	FEOGA (a)	SFOP	
Sviluppo locale	0,000	2,175			2,175
Ricerca	0,000	0,000			0,000
Sicurezza	0,000	0,000			0,000
Scuola	0,000	0,000			0,000
Pesca				0,000	0,000
Calabria	0,000	0,000	13,466	0,000	13,466
Campania	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Molise	0,000	0,048	0,000	0,000	0,048
Puglia	0,000	32,759	19,686	0,000	52,445
Sardegna	0,000	0,000	16,892	0,000	16,892
Sicilia	0,000	15,808	36,007	0,000	51,815
Basilicata	0,000	0,000	3,683		3,683
Totale	0,000	50,790	89,734	0,000	140,524
Risorse disponibili	1.798,572	419,735	380,820	17,400	2.616,527
% Da richiedere	0,0%	12,1%	23,6%	0,0%	5,4%

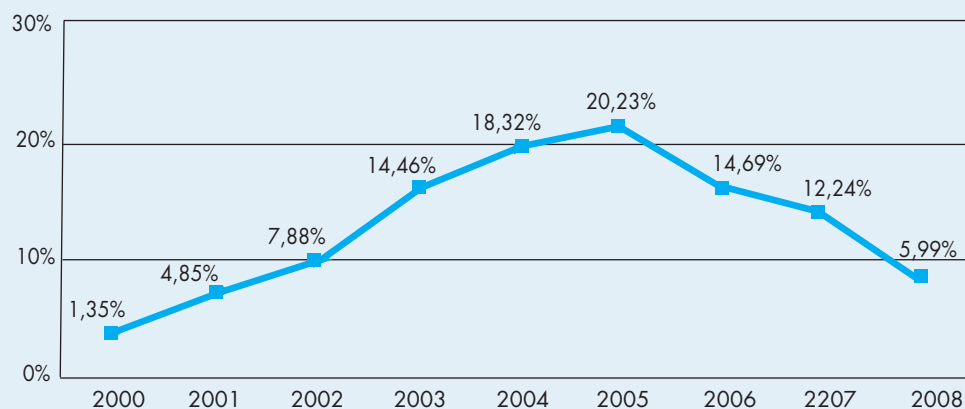
(a) Dati elaborati sulla base delle certificazioni pervenute al Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari.
Fonte: Ministero Economia e Finanze. DPS - Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari.

**Erogazioni
al 30 giugno 2002**

L'analisi dell'andamento della spesa totale rispetto a quella programmata, con dati completi fino a giugno, consente di meglio comprendere quanto è successo.

L'attuazione concreta degli interventi mostra, sulla base di dati provvisori, una spesa pari, a quella data, a circa 3.070 milioni di euro. Ciò segnala un ritardo rispetto alla tabella di marcia prefissata che prevede, peraltro, per il primo triennio una spesa assai contenuta, meno del 14 per cento del totale; per i soli primi 30 mesi, terminati il 30 giugno 2002 prevede una spesa pari al solo 9,3 per cento (4.746 milioni di Euro) (cfr. Fig. III.1).

Figura III.1 - PROFILO PROGRAMMATICO DI SPESA DEL QCS 2000-2006¹

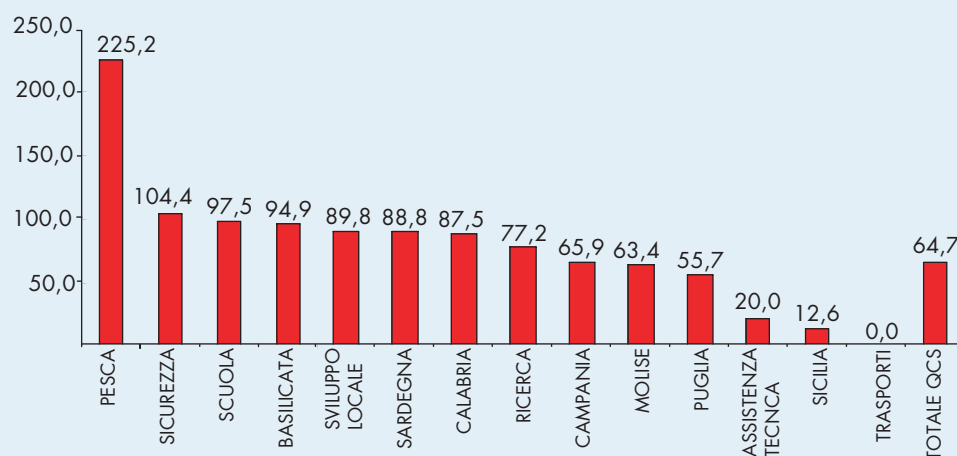


¹ La spesa include sia le risorse pubbliche che quelle private (pari al 20 per cento del totale) ma esclude le risorse pubbliche collocate nella riserva di premialità (pari al 10 per cento del totale delle risorse pubbliche) che verranno presumibilmente erogate a partire dal 2003.

Fonte: Ministero Economia e Finanze. DPS - Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari.

La scelta del profilo indicato, con flussi di spesa molto bassi nel primo triennio, determinato essenzialmente dalla necessità di dare alle Amministrazioni pubbliche responsabili il tempo necessario per realizzare la modernizzazione interna e per portare a maturazione progetti di qualità, suggerisce di prendere in considerazione il confronto tra le erogazioni effettuate e il corrispondente profilo programmatico (cfr. Fig. III.1).

Figura III.2 – QCS 2000-2006 GRADO DI REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI SPESA PER PROGRAMMA AL 30 GIUGNO 2002 (valori percentuali spesa programmata di ogni programma = 100 - dati provvisori)

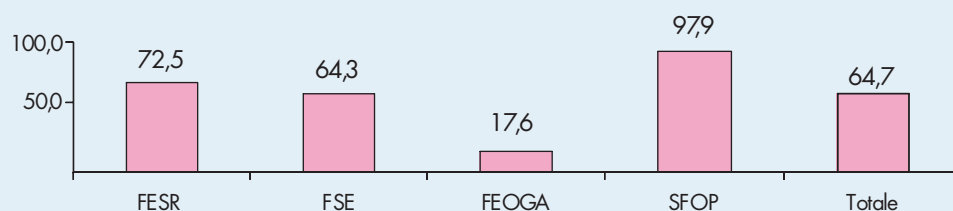


Fonte: Ministero Economia e Finanze. DPS - Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari.

Risulta speso il 64,7 per cento di quanto previsto con andamenti diversi per i singoli programmi e per i diversi fondi (cfr. Figure III.2 e III.3). Tali diversità di comportamento sembrano identificare fasce di Amministrazioni dai comportamenti simili.

Sette programmi, tra cui quelli regionali di Basilicata, Sardegna e Calabria presentano tassi di realizzazione intorno al 100 per cento (circa il doppio nel caso del Programma Pesca); quattro programmi, fra cui quelli regionali di Campania, Molise e Puglia, presentano valori attorno a quello medio. Assai inferiori sono gli altri.

Figura III.3 – QCS 2000-2006 GRADO DI REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI SPESA PER FONDO AL 30 GIUGNO 2002 (valori percentuali spesa programmata = 100 - dati provvisori)



Fonte: Ministero Economia e Finanze. DPS - Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari.

Concorre a spiegare questi risultati ancora insoddisfacenti, l'impiego straordinario che le Amministrazioni hanno dovuto sostenere nel 2001-2002:

a) nella predisposizione e nel negoziato degli strumenti di programmazione (PO e relativi complementi);

b) nell'adeguamento di strutture e procedure alle nuove regole in materia di gestione finanziaria e controllo, introdotte nella nuova programmazione dai Regolamenti del Consiglio e, soprattutto, dai Regolamenti attuativi della Commissione (questi ultimi emanati solo nel marzo 2001);

c) nella chiusura della programmazione 1994-1999;

d) nella soddisfazione dei criteri stringenti di selezione dei progetti fissati per migliorare la qualità degli investimenti, elemento qualificante del Piano di Sviluppo del Mezzogiorno, interamente recepito dal QCS: essi hanno ritardato l'attuazione di alcuni Assi chiave del QCS, soprattutto per le operazioni finanziate dal FESR.

Al venire meno di questi fattori di rallentamento si contrappone il fatto che entrano ora a regime tutte le regole a presidio della qualità della spesa, puntualmente definiti dal QCS e dai PO per ciascun asse e legate alle innovazioni istituzionali e amministrative necessarie per conseguire gli obiettivi attesi.

In sintesi, si può allora affermare che le Amministrazioni che hanno saputo cogliere la fase di avvio per consolidare le proprie strutture attuative, realizzare le riforme di settore, avviare le procedure, sviluppare la progettazione, anche a costo di qualche freno sulla spesa, potranno ora e nel 2003 cogliere appieno la fase di accelerazione. Le altre Amministrazioni potranno viceversa incontrare difficoltà.

Il prevedibile risultato positivo del 2002 in termini di mancato disimpegno automatico non deve distogliere dalla forte preoccupazione, espressa già nel corso del Comitato di Sorveglianza del QCS di luglio, per la necessaria ulteriore accelerazione che bisognerà imprimere all'attuazione dei programmi nel corso del 2003. La notevole quantità di risorse comunitarie (circa 3.173 milioni di euro), alle quali sarà applicabile la norma dell'art.31 del Regolamento CE del Consiglio n. 1260/99 sul disimpegno automatico, richiederà un rinnovato forte impegno da parte di tutti, Commissione, Amministrazioni centrali, regionali e locali, partners istituzionali, economici e sociali, per dare concreta attuazione alle decisioni assunte dal Comitato di Sorveglianza al fine di garantire le condizioni ottimali per il raggiungimento di un risultato positivo anche nel 2003.

III.2.2 Interventi per Asse

L'analisi dello stato di attuazione dei singoli Assi prioritari sui quali si basa la strategia del QCS fornisce indicazioni significative in merito ai progressi realizzati per assicurare il conseguimento degli obiettivi quantitativi e qualitativi fissati, mettendo anche in luce le più evidenti criticità.

Asse I Risorse Naturali

Questo Asse fa registrare una spesa complessiva pari al 6,3 per cento del costo totale dovuta, prevalentemente, alla buona performance degli interventi attinenti ai settori Acqua e Suolo (con spese pari all'8 per cento del costo totale), mentre molto meno soddisfacenti sono i risultati conseguiti dai settori Rete Ecologica ed Energia (rispettivamente all'1,8 e 3,7 per cento dei rispettivi costi totali). Gli interventi nel settore dei Rifiuti fanno registrare spese di poco inferiori al 5 per cento del costo totale.

Più in dettaglio, i risultati raggiunti dal settore Acqua e suolo sono in massima parte ascrivibili agli interventi realizzati nell'ambito del ciclo integrato dell'acqua, per i quali il QCS ha fissato precisi vincoli qualitativi e quantitativi legati all'attuazione della riforma del settore prevista dalla Legge 36/94 e rimasta a lungo inattuata. Rispetto ai criteri fissati, che delineano un percorso attuativo articolato su due fasi distinte, si rileva una forte accelerazione del processo di riforma istituzionale e amministrativa del settore con ritardi limitati ad un numero ristretto di ambiti territoriali ottimali.

A questa accelerazione ha notevolmente contribuito il meccanismo della premialità nazionale (cfr. par. IV 3): la necessità di soddisfare i criteri di avanzamento istituzionale legati alla riforma di settore ha comportato, soprattutto in questi ultimi mesi, una notevole progressione nel soddisfacimento degli adempimenti previsti (individuazione degli ATO; elaborazione dei piani d'ambito; ecc.).

È quindi nella direzione della definitiva entrata a regime di questa riforma che deve essere indirizzato l'impegno delle Amministrazioni regionali; nel contempo le risorse disponibili sui programmi operativi verranno utilizzate per gli interventi individuati come prioritari dai rispettivi Piani di Ambito.

Per quanto riguarda il settore dei Rifiuti, a fronte di un risultato medio pari al 3,4 per cento del costo totale, le performance più significative sono quelle relative ai POR Campania e Puglia (rispettivamente 13,1 per cento e 16,9 per cento del costo totale); decisamente modeste sono le quote raggiunte dalle altre Regioni, in molti casi ancora al di sotto dell'1 per cento.

La piena operatività di queste misure è subordinata alla disponibilità di Piani regionali di gestione dei rifiuti, dotati dell'apposito parere di conformità da parte della Commissione europea. Questo processo è in forte accelerazione; a breve quindi le Regioni potranno operare in un contesto radicalmente rinnovato rispetto al passato e pienamente coerente con le disposizioni comunitarie e nazionali.

Asse II Risorse Culturali

Come noto, l'Asse II "Risorse Culturali", che rappresenta una delle principali innovazioni di questo ciclo di programmazione, ha l'obiettivo di valorizzare e salvaguardare il patrimonio culturale, considerato una delle grandi risorse immobili del Mezzogiorno, e di creare nuove opportunità imprenditoriali.

Nel complesso, lo stato di realizzazione degli interventi previsti da questo Asse (che evidenzia una spesa pari al 3,8 per cento del costo totale) è condizionato dalla graduale maturazione dei progetti integrati che ne rappresentano la modalità di attuazione prioritaria. In fase di avvio sono emerse alcune criticità che scontano le difficoltà indotte dalla complessità e innovatività delle indicazioni del QCS, che possono tuttavia essere superate con una forte azione di assistenza tecnica da parte dell'amministrazione centrale, anche avvalendosi del supporto del Gruppo di Lavoro "Risorse Culturali".

Circa il 68 per cento delle risorse complessive dell'Asse è concentrato nei POR Sicilia e Campania: di conseguenza, le prospettive di questo Asse sono in gran parte subordinate alle potenzialità realizzative di questi due programmi. Esse appaiono molto significative in Campania, dove sono stati individuati i sei grandi attrattori culturali e gli itinerari culturali minori, mentre per la Sicilia i progressi sono ancora limitati non essendo ancora superate alcune criticità attuative. È quindi su questo Programma che devono essere concentrati gli sforzi per assicurare un pieno recupero delle potenzialità di questo Asse in coerenza con gli obiettivi e i criteri fissati dal QCS.

Asse III Risorse Umane

All'interno di questo Asse sono compresi oltre ai POR e alla parte del PON ATAS dedicata alle azioni di sistema, i due PON Scuola e Ricerca, dei quali soprattutto il primo presenta performance di spesa tra le migliori di tutto il QCS (Cfr. Riquadro N).

Nel complesso la spesa totale dell'Asse risulta pari al 5,4 per cento del costo totale. A questo risultato medio corrispondono performance molto differenziate a livello di programma, fondo e settore di intervento (Risorse Umane e Ricerca).

Il settore Risorse umane, che comprende tutte le attività formative e correlate al sistema della formazione professionale, nonché le politiche attive del lavoro, è quello più dinamico, con una spesa complessiva pari al 7 per cento. In tale ambito va segnalato il forte impegno delle Regioni, soprattutto Basilicata, Calabria e Campania nell'attuazione del policy field D – volto al rafforzamento dell'imprenditorialità – e del policy field B – volto alla tutela delle fasce più deboli al mercato del lavoro. Da rilevare anche l'attivazione di tutte le task-force regionali per l'applicazione del modello di accreditamento degli enti di formazione; così come previsto dai POR, a partire dal 2003, le risorse FSE per la formazione potranno infatti essere attribuite solo ad enti accreditati.

Per quanto riguarda la Ricerca, la spesa complessiva è pari solo all'1,3 per cento ed è dovuta pressochè esclusivamente, con la sola eccezione del Molise, agli interventi realizzati in ambito PON. Oltre che dalla necessità di completare il processo di definizione delle Strategie Regionali per l'Innovazione, l'attuazione degli interventi è condizionata dalle difficoltà sinora incontrate

dalle Regioni ad attivare le linee di intervento particolarmente innovative che il QCS attribuisce alla loro sfera di competenza, per le quali si incontrano maggiori difficoltà attuative.

L'attività di confronto fra le Regioni e l'Amministrazione centrale, avviata anche nell'ambito dell'attuazione del Protocollo di intesa siglato da queste con il MIUR, rappresenta quindi necessariamente la sede elettiva nella quale affrontare tali problematiche, alla luce anche delle importanti modificazioni introdotte dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Asse IV Sviluppo Locale

Nel suo insieme questo Asse, (sul quale insistono anche i due PON Sviluppo Locale e Pesca per i quali il livello di attuazione finanziaria è molto soddisfacente) fa registrare spese complessivamente pari al 6,6 per cento del costo totale. Raggiunge una spesa pari all' 11,1 per cento del settore Industria, Artigianato e Servizi, mentre la quota relativa al settore Turismo risulta pari al 2,9 per cento. Il settore Agricoltura e Sviluppo rurale, che si attesta, invece ad appena l'1,7 per cento, evidenzia un ritardo generalizzato in pressochè tutti i programmi regionali, che richiede una forte accelerazione del processo attuativo e una robusta azione di indirizzo e coordinamento da parte dell'Amministrazione centrale.

Per quanto riguarda gli interventi relativi alla Pesca e Acquacoltura, cofinanziati dallo SFOP, l'ottima performance complessiva di questo fondo è da attribuire, pressoché esclusivamente, all'andamento del Programma nazionale; tuttavia, i ritardi evidenziati dai POR, posso essere recuperati non appena completato il processo di definizione e autorizzazione dei regimi di aiuto, ormai prossimo alla conclusione.

Il sistema di incentivi operante nell'ambito di questo Asse, e in particolare nel settore Industria, Artigianato e Servizi è alquanto vasto e articolato, e fondato sulla coesistenza di strumenti nazionali già ampiamente rodati e regimi regionali di nuova istituzione. Molto ampio è anche il ricorso ai regolamenti di esenzione che hanno introdotto modalità semplificate di attuazione delle misure di sostegno al sistema produttivo. Risultano ancora scarsamente attivati gli strumenti di aiuto maggiormente innovativi, per le complessità organizzative e procedurali insite nell'attivazione di strumenti e modalità di intervento non consolidate. L'individuazione di soluzioni procedurali efficienti risulta determinante per evitare che le risorse dei programmi si concentrino sugli interventi più tradizionali e trascurino le opportunità offerte da altre tipologie di incentivi finalizzate ad obiettivi più articolati e basati su nuove modalità di intervento. È pertanto in questa direzione che è stata indirizzata l'attività dell'apposito Gruppo di lavoro, anche nella prospettiva di una complessiva razionalizzazione ed integrazione fra gli strumenti posti in essere.

Asse V Città

L'attuazione di questo Asse è stata condizionata sia dalla complessa fase di concertazione propedeutica alla scelta delle città sulle quali concentrare gli interventi, ormai conclusa, sia dalla necessità di ricondurre questi interventi nell'ambito della progettazione integrata.

A fronte di una spesa complessivamente pari al 6 per cento del costo totale, il Settore "Servizi alla persona" evidenzia un andamento migliore (10 per cento) rispetto al Complesso delle misure "Città" (5,7 per cento).

In questo quadro, la performance relativa delle singole Regioni appare strettamente legata non solo al concreto avvio dei progetti integrati ma anche al superamento di alcune criticità specifiche per migliorare la capacità di gestione degli interventi

Allo stato, quindi, le potenzialità attuative di questo asse appaiono non ancora pienamente valorizzate; risulta pertanto necessario, un maggior coinvolgimento delle autonomie locali finalizzato a valorizzare le vocazioni specifiche delle città oggetto di intervento nel contesto più ampio del territorio regionale; su tale contesto potrà essere anche valutato un potenziamento degli interventi volti al rafforzamento del capitale sociale.

Asse VI Reti e nodi di servizio

Nell'insieme tale Asse fa registrare una spesa complessiva pari al 5,7 per cento, dovuta essenzialmente alla buona performance del PON Sicurezza e agli interventi avviati dalle Regioni nel settore dei trasporti, che, soprattutto in Molise, Campania e Sardegna, sono già consistenti (con spese rispettivamente pari al 42,2 e 21 per cento del costo totale).

Grazie alle significative innovazioni di questi ultimi anni (adozione del PGT; predisposizione di strumenti di programmazione regionali, i PRT, già perfezionati in Basilicata, Campania e Sardegna e in via di completamento nelle altre Regioni; definizione degli APQ settoriali, a supporto dell'attuazione) lo scenario dei trasporti del Mezzogiorno appare radicalmente mutato. Si tratta ora, avvalendosi a tal fine del Gruppo di lavoro Trasporti, recuperandone una maggiore operatività, di strutturare il raccordo fra il livello centrale e regionale anche al fine di governare il processo attuativo evitando incoerenze e sovrapposizioni.

Quanto al settore Società dell'informazione, si evidenziano spese pari al 2,4 per cento circa del costo totale di tutte le misure dedicate, concentrate essenzialmente nel POR Basilicata (35 per cento del costo totale) e in misura inferiore in Calabria (6 per cento).

Le prospettive di questo settore sono ovviamente legate alla tempestiva operatività dei Piani regionali della Società dell'informazione, sui quali si è conclusa l'attività di valutazione. Da questa sono emersi, come punti di forza delle strategie elaborate, sia le modalità partenariali perseguite, sia la coerenza delle azioni

individuare con le politiche e priorità nazionali e comunitarie nel settore, sia infine le potenzialità di cooperazione tra Regioni, conseguenti alla individuazione di molte azioni comuni.

Le Regioni sono ormai prossime al completamento della attività di revisione dei documenti, sulla base delle indicazioni scaturite dalla valutazione degli stessi, e alla conseguente definitiva formalizzazione dei Piani.

Si evidenziano comunque fin da ora potenzialità di intervento che possono richiedere, in ragione dei risultati attesi, e di quanto già esplicitamente previsto dallo stesso QCS, un rafforzamento della dotazione finanziaria inizialmente prevista.

Le prospettive a medio termine

Sulla base di quanto concordato nel Comitato di Sorveglianza del QCS obiettivo 1 del luglio scorso, è stata effettuata una ricognizione completa del posizionamento di tutte le misure sulle quali sono articolati i programmi operativi, rispetto agli obiettivi quantitativi e qualitativi fissati.

Questa attività, condotta in partenariato con le amministrazioni titolari dei programmi operativi, ha permesso di individuare puntualmente le criticità che condizionano il raggiungimento di questi obiettivi, misurarne l'ampiezza e l'incidenza relativa, definirne le caratteristiche in relazione alla natura sistematica ovvero circoscritta delle problematiche individuate.

Sono state altresì identificate le misure che presentano uno stato di attuazione soddisfacente, tanto sotto il profilo finanziario, quanto in termini di recepimento delle nuove regole poste a presidio della qualità degli interventi.

Questa ricognizione ha consentito di concordare un programma di lavoro che vede, già nei primi mesi del 2003, i Comitati di sorveglianza dei programmi, impegnati ad adottare le iniziative necessarie per evitare che le problematiche individuate compromettano il raggiungimento degli obiettivi attesi, anche attraverso interventi di riprogrammazione.

Questo esercizio costituisce il primo passo in direzione della revisione di metà percorso, nell'ambito della quale, con l'ausilio dei valutatori indipendenti, da tempo, primo caso in Europa, pienamente operativi, verranno anche considerate le esigenze di riorientamento delle priorità di intervento per assicurare piena efficacia a questo ciclo di programmazione e al contempo garantire l'integrale utilizzo delle risorse attribuite.

RIQUADRO N - POLITICHE DELLA RICERCA

La spesa per la ricerca scientifica, di fonte sia pubblica che privata, rappresenta un contributo insostituibile per assicurare all'Italia una maggiore crescita della produttività e il mantenimento di un vantaggio competitivo.

L'esistenza di una forte correlazione tra attività di R&ST e la potenzialità di crescita di un sistema economico ha determinato un'attenzione crescente agli investimenti diretti high-tech quale fattore che può sviluppare il "sistema innovativo meridionale". Le risorse complessive a essa devolute ammontavano nel 1999 a circa 11,5 mld di euro (1,04 per cento del Pil), di cui 1,9 mld circa nel Mezzogiorno pari allo 0,69 per cento del Pil dell'area.

Nell'ottica di introdurre correttivi a tale andamento differenziato, in cui il Mezzogiorno d'Italia risulta fortemente penalizzato, il Programma Operativo Nazionale Ricerca, sviluppo tecnologico, alta formazione 2000-2006 per le Regioni dell'obiettivo 1 affidato al Ministero per la Ricerca scientifica e Tecnologica prevede un complesso di azioni differenziate che investono la ricerca, l'alta formazione ed il potenziamento strutturale del sistema scientifico meridionale. Il programma si concretizza attraverso le seguenti priorità strategiche:

- *generare mutamenti strutturali nell'economia e nella società del Mezzogiorno attraverso la ricerca e l'alta formazione;*
- *favorire raccordo e sinergie tra il PON Ricerca e i Programmi Operativi Regionali;*
- *migliorare le condizioni di occupabilità delle risorse umane delle Regioni dell'obiettivo 1.*

Le risorse pubbliche messe in campo per l'attuazione del PON (Fondi strutturali UE e fondi statali) ammontano, per l'intero periodo di programmazione 2000-2006, a 1716,3 Meuro (considerando anche le risorse private attivate, si raggiungono i 2038,7 Meuro).

Il sostanziale incremento della complessiva dotazione finanziaria, riportato nella tabella seguente, risulta evidente dalla lettura comparata dei dati della nuova programmazione con quelli afferenti al precedente ciclo 1994-1999.

Tavola N.1 - RISORSE PER LA RICERCA NELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA (in Meuro)

Provenienza risorse	1994-1999	2000-2006	Var. % ²
UE ¹	821	1191,5	24,4
Stato	434	524,8	3,0
Privati	54	322,5	512,2
Totale	1.309	2.038,8	33,5

¹ Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo sociale europeo.

² Variazioni percentuali tra valori rapportati a periodi omogenei per tenere conto della durata dei due periodi di programmazione.

Fonte: Ministero Istruzione, Università e Ricerca.

Unitamente al tasso di crescita complessiva sopra rilevato, si evidenzia con la nuova programmazione una nuova tendenza volta ad incentivare l'investimento privato; ciò al fine, non solo di allinearsi agli orientamenti comunitari, ma anche di responsabilizzare gli utilizzatori delle risorse pubbliche attraverso un loro diretto coinvolgimento finanziario.

Il complesso degli interventi del PON Ricerca 2000-2006 si articola in 4 assi: Asse I - Ricerca e sviluppo dell'industria e dei settori strategici del Mezzogiorno (50,6 per cento sul totale delle risorse); Asse II - Rafforzamento e apertura del sistema scientifico e di alta formazione (14,8 per cento); Asse III - Sviluppo del capitale umano di eccellenza (33,6 per cento); Asse IV - Assistenza tecnica (1,0 per cento).

La distribuzione della risorse per Assi esplicita le priorità del PON 2000-2006, che intende contrastare la bassa propensione alle spese di R&S da parte delle imprese meridionali, intervenendo in maniera incisiva nella promozione e sostegno della ricerca industriale e della qualificazione del capitale umano. Tali azioni sono individuate, infatti, come gli strumenti maggiormente efficaci per innalzare il grado di competitività degli attori economici e per stimolare le capacità delle imprese ad operare in coerenza con un contesto concorrenziale in continua evoluzione.

Le risorse attivate

Alla data del 30/9/02 sono stati attivati investimenti per oltre 1400 Meuro, impegnando risorse pubbliche (nazionali e comunitarie) per 1240,2 Meuro.

Gli aiuti concessi si distribuiscono tra le differenti misure secondo le seguenti dimensioni:

<i>Misure</i>	<i>Aiuti (Meuro)</i>
<i>I.1 Progetti di ricerca d'interesse industriale</i>	<i>252,0</i>
<i>I.3 Ricerca e sviluppo nei settori strategici per il Mezzogiorno (agro industria, ambiente, beni culturali, trasporti)</i>	<i>303,0</i>
<i>II.1 Rafforzamento del sistema scientifico meridionale</i>	<i>65,4</i>
<i>II.2 Società dell'informazione per il sistema scientifico meridionale</i>	<i>18,9</i>
<i>III.1 Miglioramento delle risorse umane nel settore RST</i>	<i>86,5</i>
<i>III.2 Formazione alte professionalità per sviluppo competitività imprese</i>	<i>25,7</i>
<i>III.4 Formazione superiore e universitaria</i>	<i>392,6</i>
<i>III.5 Adeguamento sistemi formazione professionale Istruzione e formazione</i>	<i>35,9</i>
<i>III.6 Promozione partecipazione femminile al mercato del lavoro</i>	<i>60,1</i>

Il risultato complessivo indica un impegno che ha raggiunto il 72,2 per cento delle risorse disponibili.

Domande, selezione, copertura

Con la nuova programmazione si è registrato un forte incremento della domanda proveniente dal territorio, sia nel campo della ricerca scientifica, sia in quello dell'alta formazione.

Ne è conseguito che, nonostante una disponibilità di risorse quasi raddoppiata rispetto al precedente ciclo 1994-1999 a causa dell'incremento del valore assoluto del numero e del valore dei progetti, l'incidenza percentuale degli interventi cofinanziati a fronte delle domande pervenute si è ridotta notevolmente.

Il positivo dinamismo della domanda non è solo un evidente indicatore di maggiore vitalità delle aree interessate dal PON, ma altresì indice di una tendenza che rivela una domanda più aderente ai fabbisogni reali del sistema socio-economico e di maggiore spessore strategico, come dimostrato dal dato relativo al tasso di selezione.

L'entità numerica e finanziaria (sola spesa pubblica) delle domande pervenute, delle iniziative giudicate idonee e di quelle finanziate, articolate per le misure, finora attivate viene illustrato nella tabella riportata di seguito.

Tavola N.2 - PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE RICERCA 2000-2006 (dati al 30.9.02)

Misure	Domande pervenute		Domande idonee		Tassi percentuali di selezione		Progetti cofinanziati		Tassi percentuali di copertura	
	N.	Mln. euro	N.	Mln. euro	N.	Mln. euro	N.	Mln. euro	N.	Mln. euro
<i>Asse I</i>										
I.1*					-	-	124	252,0	-	-
I.3	321	1.313,3	287	1.212,8	89,4	92,3	85	303,0	29,6	25,0
TOTALE	321	1.313,3	287	1.212,8	89,4	92,3	209	555,0	72,8	45,8
<i>Asse II</i>										
II.1	154	189,1	106	122,1	68,8	64,6	55	65,4	51,9	53,6
II.2 b	40	43,0	24	23,1	60,0	53,7	12	13,0	50,0	56,3
II.2 c	37	51,5	9	8,5	24,3	16,5	7	5,9	77,8	69,4
TOTALE	231	283,6	139	153,7	60,2	54,2	74	84,3	53,2	54,8
<i>Asse III</i>										
III.1 a	321	217,6	287	200,9	89,4	92,3	85	63,3	29,6	31,5
III.1 b	175	81,5	117	56,3	66,9	69,0	52	23,2	44,4	41,3
III.2	108	44,7	70	29,8	64,8	66,6	63	25,7	90,0	86,4
III.4 a	593	374,9	440	254,8	74,2	68,0	176	115,1	40,0	45,2
III.4 b**	625	277,5	625	277,5	100,0	100,0	625	277,5	100,0	100,0
III.5	20	35,9	20	35,9	100,0	100,0	20	35,9	100,0	100,0
III.6	247	121,1	175	82,9	70,9	68,4	123	60,1	70,3	72,5
TOTALE	2.089	1.153,3	1.734	938,1	83,0	81,3	1.144	600,9	66,0	64,1
TOTALE PON	2.641	2.750,1	2.160	2.304,5	81,8	83,8	1.427	1.240,2	66,1	53,8

* Trattasi di incentivi per la ricerca industriale a "sportello", cioè ad istruttoria aperta fino ad esaurimento delle risorse.

** Tali linee di intervento avendo subito una selezione a monte nel corso del PO 94-99 risultano tutte cofinanziate.

Dalla stessa si evince con chiarezza come, già a metà del percorso attuativo del PON, parte delle misure, afferenti in particolare all'Asse I e all'Asse III, abbiano già assorbito la quasi totalità delle risorse disponibili, e che nelle restanti si sia raggiunto, e in alcuni casi superato, il 50 per cento delle stesse.

È inoltre importante sottolineare che quanto esposto indica i valori relativi ai soli progetti già approvati, a fronte dei quali non trascurabile è il dato, non riportato in tabella, relativo ai progetti presentati e in fase di istruttoria, per i quali è ragionevole ipotizzare a breve la relativa ammissione a cofinanziamento. In particolare si fa riferimento alla misura I.1 “Progetti di ricerca di interesse industriale” per i progetti di ricerca presentati a sportello ed alle Misure II.1 “Rafforzamento del sistema scientifico meridionale” e II.2 “Società dell’Informazione per il sistema scientifico meridionale” per le quali sono in corso le attività relative all’ultimo ciclo di valutazione.

Le innovazioni nella gestione

Nella gestione del PON 2000-2006 sono state introdotte numerose innovazioni rispetto al precedente ciclo di programmazione, da individuare soprattutto in:

- la valorizzazione dei risultati delle valutazioni in itinere ed ex post, oltre a quelle ex ante;*
- l’affinarsi delle procedure concertative con le amministrazioni regionali;*
- l’implementazione di strumenti di rilevazione dei fabbisogni incentrati su un’attività di “ascolto” degli operatori locali dei settori di interesse;*
- la standardizzazione dei meccanismi di accesso alle agevolazioni (procedure di selezione pubblica/call for proposal);*
- l’innovazione delle procedure di selezione che prevedono il lancio di bandi che attivano più misure e con scadenze articolate in più cicli per consentire l’avvio graduale, ma costante degli interventi cofinanziati. Questa modalità, che comporta un carico gestionale senza dubbio più impegnativo, consente di garantire flussi di impegno di spesa adeguati ai target finanziari e strategici di programmazione;*
- lo snellimento delle procedure gestionali.*

Tali elementi hanno introdotto dei meccanismi migliorativi in grado di consentire all’autorità di gestione dei PON di:

- allineare l’offerta alla domanda di ricerca e alta formazione proveniente dal territorio;*
- stimolare una risposta più rappresentativa in termini quantitativi e qualitativi da parte dei potenziali destinatari dei cofinanziamenti;*
- prefigurare una maggiore incisività delle ricadute del programma grazie alla concertazione di risorse su un numero ben identificato di obiettivi strategici, ma anche al grado di integrazione delle azioni e alla valorizzazione delle sinergie possibili tra gli investimenti stessi;*
- migliorare le performance di attuazione riducendo altresì i tempi previsti per l’espletamento dell’iter procedurale amministrativo;*
- generare un innalzamento dei livelli di aiuto ammesso.*

RIQUADRO 0 – POLITICHE DI INNOVAZIONE

Nel periodo 2001 - 2002 le Regioni del Mezzogiorno hanno avviato significativi interventi per lo sviluppo locale della società dell'informazione e dell'e-government:

piani strategici per lo sviluppo della società dell'informazione a livello regionale;

specifiche misure per l'attuazione di tali strategie;

specifici progetti di e-government nell'ambito di strategie definite a livello nazionale

A tali processi ha concorso, a livello nazionale, il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie (DIT), che ha dedicato allo sviluppo della società dell'informazione nelle regioni del Mezzogiorno assistenza professionale e sostegno finanziario.

Lo sviluppo della strategia per la società dell'informazione

I piani strategici regionali sono documenti di programmazione che definiscono gli obiettivi prioritari e le modalità di realizzazione per lo sviluppo della società dell'informazione nelle Regioni. Sono dunque strumenti per lo sviluppo locale elaborati con modalità cooperative dai soggetti istituzionali e socio-economici maggiormente coinvolti nella diffusione e nell'utilizzo delle ICT.

Tra il 2001 e il 2002 tutte le regioni obiettivo 1 hanno definito il loro documento di programmazione per la strategia della società dell'informazione (cfr. Tav. n. 1) coerentemente sia con la programmazione comunitaria (eEurope), sia con quella nazionale di settore (Piano di azione per l'e-government).

Questi documenti, pure se strutturati in modi differenti, hanno in comune numerose azioni che riguardano principalmente lo sviluppo di servizi ai cittadini e alle imprese e la realizzazione e il completamento delle infrastrutture necessarie a dotare la pubblica amministrazione delle risorse ICT necessarie a incrementarne efficacia e efficienza.

Tavola 0.1 - I PIANI STRATEGICI REGIONALI PER LO SVILUPPO DELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE

Regione	Titolo documento	Data
Basilicata	Progetto Integrato BASITEL 2	Giugno 2001
Calabria	Strategia e Piano di Azione per lo Sviluppo della Società dell'Informazione in Calabria	Febbraio 1999
Campania	Piano Strategico della Società dell'Informazione nella Regione Campania	Maggio 2002
Puglia	Piano Regionale per la Società dell'Informazione	Settembre 2001
Sardegna	Strategie per lo Sviluppo della Società dell'Informazione in Sardegna	Febbraio 2002
Sicilia	Quadro di Riferimento Strategico Regionale per lo Sviluppo della Società dell'Informazione	Agosto 2002

La definizione della strategia per la società dell'informazione a livello regionale consente di imprimere una forte spinta all'innovazione del territorio, poiché permette di finalizzare le risorse finanziarie disponibili (comunitarie e nazionali) a una progettazione adeguata alle esigenze locali.

Molteplici sono i progetti che trovano oggi attuazione in questo contesto.

La Basilicata sta completando l'infrastruttura telematica regionale, la cui realizzazione è stata avviata già nel precedente periodo di programmazione 1994-1999. I risultati hanno portato alla costituzione del Centro Tecnico Regionale (CTR), allo sviluppo del portale territoriale Basilicatanet.it e all'attivazione dei primi servizi applicativi integrati in rete. Attualmente le iniziative regionali sono definite all'interno del Progetto Integrato BASITE 2 nell'ambito del quale si stanno realizzando, per i cittadini, il progetto "Un computer in ogni casa" e, per le imprese, lo sviluppo di servizi di commercio elettronico.

In Campania sono in corso di attuazione iniziative volte allo sviluppo della società dell'informazione per il tessuto produttivo, in particolare per le PMI, tramite contributi erogati a sportello. Gli interventi previsti coinvolgono le singole imprese e i sistemi di imprese dei distretti industriali riconosciuti dalla Regione.

In Puglia è prevista la realizzazione di azioni per il sostegno dell'integrazione dei sistemi produttivi locali, per lo sviluppo dell'associazionismo, per gli interventi a favore delle fasce deboli, per l'attivazione di dottorati di ricerca nei settori dell'ambiente, dei beni culturali e delle politiche urbane e per l'attivazione di cantieri di settore.

In Calabria, le misure previste dalla strategia regionale prevedono il potenziamento delle infrastrutture telematiche, la realizzazione delle sportelli unici alle imprese e la realizzazione di poli tecnologici per conseguire economie di scala per le pubbliche amministrazioni calabresi. La Regione Calabria sta inoltre predisponendo i bandi di gara per realizzare una serie di azioni previste nel POR.

In Sardegna si stanno attuando le prime azioni di sviluppo della società dell'informazione, in particolare: la realizzazione di una rete regionale di biblioteche e mediateche tramite la digitalizzazione degli archivi e la realizzazione di una rete telematica di collegamento tra le diverse sedi regionali. Inoltre è in via di realizzazione lo studio di fattibilità per il completamento della rete regionale della pubblica amministrazione sarda. Anche in Sicilia le prime forme di attuazione riguardano la dimensione infrastrutturale dell'innovazione: il cablaggio delle sedi della Regione, la realizzazione del protocollo informatico e del mandato elettronico.

L'attuazione dell'e-government nelle pubbliche amministrazioni locali

Nel corso del 2002 il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie (DIT) ha avviato l'attuazione del programma nazionale di e-government per le regioni e gli enti locali: tramite Avviso, sono stati messi a disposizione 120 meuro per co-finanziare progetti di aggregazioni di pubbliche amministrazioni locali finalizzati alla erogazione di servizi on-line ai cittadini e alle imprese e alla realizzazione delle infrastrutture necessarie.

A fronte di un totale di 377 progetti presentati, la risposta delle regioni obiettivo 1 è stata significativa. Infatti i progetti cui partecipa almeno un ente locale di tali regioni sono 185, di cui 95, pari ad un quarto del totale dei progetti inviati, sono coordinati da una amministrazione del territorio regionale. I progetti che coinvolgono almeno un ente delle regioni obiettivo 1 vedono la partecipazione complessiva di 1.923 enti, a riprova della ormai consolidata e diffusa capacità di creare partenariato e aggregazione per lo sviluppo e l'innovazione tra le pubbliche amministrazioni locali.

Tavola 0.2 - I PROGETTI PRESENTATI IN RISPOSTA ALL'AVVISO PER L'E-GOVERNMENT DEL DIPARTIMENTO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE

Regione	N. progetti presentati che coinvolgono almeno un ente della regione	N. enti della regione partecipanti ai progetti	Progetti presentati e coordinati da ente del territorio regionale				
			N. progetti	N. progetti per tipologia			N. progetti selezionati per il cofinanziamento
				Servizi ai cittadini	Servizi alle imprese	Infrastrutture	
Basilicata	24	119	10	6	1	3	5
Calabria	32	347	13	12	-	5	3
Campania	42	550	24	19	1	4	6
Puglia	30	265	13	9	3	8	4
Sardegna	19	297	10	9	1	4	3
Sicilia	38	345	25	19	2	10	7
TOTALE	185	1.923	95	74	8	34	28

Alcuni progetti comprendono la realizzazione sia di servizi ai cittadini e alla imprese sia di infrastrutture.

Le caratteristiche (tecnologiche ed organizzative) definite per la presentazione dei progetti hanno consentito di sviluppare una capacità progettuale nelle regioni obiettivo 1 coerente con le priorità previste nei rispettivi piani strategici per la società dell'informazione. Quasi tutte le regioni hanno deliberato di utilizzare le risorse comunitarie destinate allo sviluppo della società dell'informazione per co-finanziare in diversa misura i progetti presentati da enti del territorio regionale.

L'insieme dei servizi e delle infrastrutture che saranno realizzati tramite i 28 progetti di e-government approvati genereranno un investimento per l'utilizzo delle ICT nella pubblica amministrazione di quasi 100 meuro a fronte di un co-finanziamento del DIT di circa 28 meuro.

Dalla distribuzione per cluster dei progetti co-finanziati (Tav. n. 2) si rileva l'interesse delle regioni per la realizzazione, tramite portali web, di canali di accesso efficaci ed efficienti per erogare la maggior parte dei servizi prioritari ai cittadini e alle imprese.

I portali consentiranno di integrare l'erogazione on-line dei servizi con la riorganizzazione dei processi all'interno della pubblica amministrazione locale. La qualità e la facilità d'accesso e d'uso dei portali che saranno realizzati permetterà non solo di elevare qualità ed efficienza dei servizi resi dalle amministrazioni ma darà sostegno allo sviluppo e alla diffusione delle ICT in ambito locale.

L'avvio della realizzazione di tali progetti, generalmente caratterizzati da un'ampia aggregazione di amministrazioni sul territorio e, in alcuni casi, anche dalla cooperazione tra enti di diverse regioni, rappresenta un punto di forza nello sviluppo dei processi innovativi nelle regioni di obiettivo 1.

Si tratta, infatti, di processi di innovazione che saranno assistiti e monitorati, in ogni regione, dai Centri regionali di competenza per l'e-government e la società dell'informazione (CRC) costituiti congiuntamente dalle Regioni e dagli enti locali del territorio e dal Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie (DIT).

Gli obiettivi dei CRC sono quelli di garantire una positiva e tempestiva conclusione dei processi avviati e, soprattutto, il loro ampliamento agli enti del territorio attualmente non coinvolti e di contribuire alla attuazione delle altre misure previste dai piani regionali.

III.2.3 Fondi strutturali comunitari per il Centro-Nord

Nel IV rapporto si era evidenziato come la programmazione dell'obiettivo 2 segnasse un ritardo rispetto a quella del mezzogiorno del Paese e come nel quarto trimestre del 2001 si attendesse il completamento delle quattordici decisioni comunitarie di approvazione dei Documenti unici di programmazione (Docup) delle Regioni e P.A. del Centro-Nord. Infatti l'ultima decisione comunitaria, riguardante il Docup della Lombardia, si è avuta il 10 dicembre 2001.

Entro il mese di marzo 2002 sono stati quindi adottati tutti i Complementi di programmazione da parte dei Comitati di sorveglianza in ciascuna Regione o P.A.. Le Amministrazioni titolari dei Docup con tempi diversi, pertanto, hanno presentato versioni successive dei Complementi adottate dai Comitati di sorveglianza; è auspicio del Servizio che questa fase di affinamento di ogni singolo CdP sia ormai ovunque alla sua conclusione, affinché il prosieguo della programmazione abbia una base definitiva e pienamente condivisa.

Nel mese di giugno 2002, come prescritto dai Regolamenti, le Autorità di gestione si sono apprestate alla presentazione della prima relazione annuale di esecuzione (al 31 dicembre 2001). Anche se dai rapporti pervenuti non risultano spese certificate al 30 giugno 2002 le Autorità di gestione hanno ancora la possibilità di effettuare, fino a tutto il 2003, una ricognizione dei progetti per accertare l'esistenza di eventuali spese certificabili relative all'annualità 2001.

Un documento nazionale sui criteri per l'attribuzione della riserva di premialità è stato formalmente presentato dal Servizio nel dicembre 2001 ed ha, quindi, ottenuto l'avallo della Commissione nel gennaio del 2002. Il testo rispetta quanto prescritto dalla normativa comunitaria, in quanto tiene conto delle 3 tipologie di criteri (efficacia, gestione, attuazione finanziaria) pur adattando i meccanismi di applicazione e la scelta di alcuni indicatori alle esigenze nazionali. Per l'assegnazione della riserva, il meccanismo di concorrenzialità adottato è analogo a quello previsto dalla Commissione, ovvero solo l'esistenza di un programma che non soddisfa i requisiti può consentire la redistribuzione della riserva, potenzialmente di sua pertinenza, agli altri programmi che soddisfano i requisiti.

Infine, relativamente al precedente periodo di programmazione 1994/99, il termine ultimo per la chiusura della spesa al 31 dicembre 2001 è stato prorogato, con Decisioni comunitarie⁵; per alcuni programmi relativi alla regioni colpite da eventi calamitosi sia alluvionali (Piemonte e Val D'Aosta) sia sismici (Marche e Umbria)

Anche per le regioni non arretrate, diverse dall'obiettivo 1, la disponibilità di risorse aggiuntive rappresentata dai programmi comunitari contribuisce a modificare i metodi di gestione delle Amministrazioni e a portare una cultura nuova nell'esperienza delle politiche di sostegno. Il principio della concentrazione e la definizione della finalità, degli obiettivi da raggiungere, promuovono scelte di massimizzazione, riducendo sprechi e dispersioni.

Il partenariato con Stato e Commissione, l'avvio della pratica della concertazione con le Amministrazioni locali, con le associazioni imprenditoriali e con i sindacati porta ad un confronto più concreto e serrato sui problemi dello sviluppo locale e sul-

⁵ Ob2 97-99 Valle D'Aosta – Dec. C(2002)155 del 6.2.2002 – proroga al 30.6.2002.

Ob2 97-99 Piemonte – Dec. C(2001)2841 del 7.12.2001 – proroga al 30.9.2002.

Ob5b 94-99 Piemonte – Dec. C(2001)4145 del 13.12.2001 – proroga al 30.9.2002.

Ob5b 94-99 Marche – Dec. C(2001)2815 del 31.12.2001 – proroga al 31.12.2002.

Ob5b 94-99 Umbria – Dec. C(2001)2160 del 5.9.2001 – proroga al 31.12.2002.

le soluzioni. I regolamenti e l'iter procedurale obbligano a confrontarsi con una impostazione diversa da quella tradizionale dell'intervento pubblico, stabiliscono modi, tempi, monitoraggi, controlli, valutazioni. Divengono un punto di riferimento obbligato e impongono l'assunzione di un linguaggio comune per i diversi soggetti.

L'instaurarsi di un rapporto non burocratico e gerarchico, in cui viene riconosciuto il ruolo preminente della Regione nella programmazione e quindi nella definizione dei programmi, ha facilitato il successivo sviluppo dei rapporti tra le amministrazioni ed una collaborazione attiva e fattiva delle Regioni anche nel confronto con la Commissione, sia nell'ambito del negoziato, sia nella attuazione con la gestione degli interventi da parte di Comitati di Sorveglianza presieduti da Assessori Regionali.

I programmi comunitari hanno permesso di affrontare in modo nuovo i problemi dello sviluppo locale, basandosi sulla elaborazione di un piano, in cui sono definite strategie ed obiettivi, ma che, soprattutto, si concretizza nella disponibilità di una strumentazione ampia, diversificata, accessibile, da cui territori ed imprese possono attingere in modo differenziato, secondo mix appropriati alle loro specifiche caratteristiche e necessità. L'altro importante risultato è l'affermazione di una metodologia: la programmazione come espressione di un processo complesso che affronta più fasi. Analisi dei bisogni, definizione strategica degli interventi, integrazione fra i diversi settori di intervento come superamento della settorializzazione delle singole politiche di sostegno, monitoraggio sull'attuazione del programma, preventiva valutazione dell'impatto dei singoli interventi e successiva verifica dei risultati effettivi.

Dall'esperienza sono emerse anche alcune contraddizioni:

- la necessità di procedure snelle e veloci non si combina con l'esigenza che, al tempo stesso, i contenuti siano definiti e verificati in un confronto democratico-istituzionale che ha proprie modalità e tempi, diversi e non coincidenti con quelli del regolamento;
- la necessità di concludere interventi ed ottenere risultati misurabili in tempi dati, contrasta con la complessità dei bandi pubblici, delle gare d'appalto, delle procedure burocratico amministrative;
- l'obbligo di spendere velocemente e totalmente le risorse rende più difficile che lo si possa fare in modo efficace, tale da produrre i massimi risultati possibili;
- la pressione per ottenere fondi spesso non riesce a tradursi in capacità di utilizzarli, in primo luogo per deficienza di progettualità o di gestione dei procedimenti.

Tali contraddizioni possono essere superate se, l'orientamento delle strategie e delle tipologie d'intervento, presiedono una forte gerarchia delle priorità e una rigida selezione degli interessi.

L'esperienza maturata è stata anche tradotta dalle regioni e dall'Autorità nazionale di gestione in proposte di riforma per il futuro (cfr. Cap. III.6, nonché II Memorandum italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria 2007-2013).

Fondamentali poi divengono la capacità progettuale e gestionale e il coinvolgimento, attraverso la concertazione e il partenariato, dei vari protagonisti, così come il superamento dei vincoli inerenti i tempi di realizzazione degli interventi e le procedure, spesso ancora pesanti, di gestione e di spesa. In tale direzione si muovono le azioni di modernizzazione delle strutture amministrative (cfr. Cap. IV) e l'affermazione e/o il rafforzamento di alcuni criteri quali il principio della cantierabilità degli interventi e l'attivazione e diffusione della pratica del monitoraggio, del controllo e della verifica di efficacia degli stessi.

III.3 Intese Istituzionali di Programma: stato di attuazione degli Accordi di Programma Quadro

III.3.1 Lo stato di programmazione e le risorse per gli Accordi

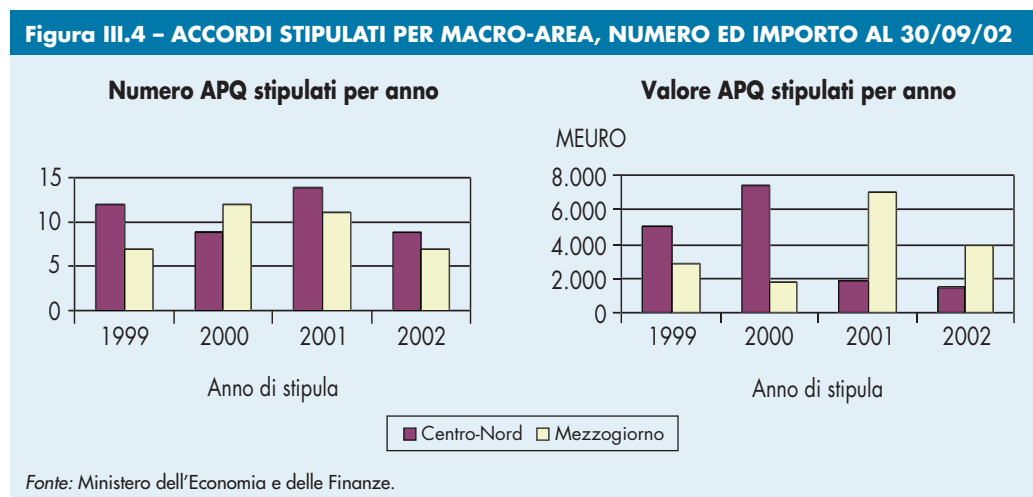
L'Intesa istituzionale di programma trova attuazione con gli Accordi di Programma Quadro (APQ) ex legge 662/96, che rappresentano lo strumento operativo di programmazione degli investimenti pubblici attraverso il quale le regioni e le amministrazioni centrali:

1. concordano le priorità strategiche e gli interventi da realizzare sui singoli territori, individuando risorse finanziarie certe per la copertura degli interventi;
2. "contrattualizzano" gli impegni reciproci per l'attuazione degli interventi, sfruttando ove possibile il regime di *enforcement* tipico delle clausole di natura pattizia del diritto civile;
3. verificano la progressiva attuazione degli interventi, attraverso un sistema di monitoraggio *in itinere*; il rispetto degli adempimenti previsti per il corretto funzionamento di tale sistema da parte delle amministrazioni è una condizione necessaria per accedere alle risorse finanziarie.

Il quadro complessivo delle Intese

Sono 81 gli Accordi di Programma Quadro stipulati al 30 settembre di quest'anno, per un ammontare di risorse programmate pari a 31.431 milioni di euro, ai quali si aggiungono i due Accordi per il terremoto con Marche ed Umbria (11.000 milioni di euro). Le regioni del Mezzogiorno, più lente di quelle del Centro-Nord a valorizzare l'APQ negli anni immediatamente successivi all'introduzione di tale strumento, hanno recuperato nel corso dell'ultimo biennio; sono 37 gli Accordi finora stipulati, per complessivi 15.511 milioni di euro (cfr. Figura III.4).

Gli accordi stipulati



Le fonti di finanziamento degli Accordi sono diverse: le *risorse ordinarie* provenienti dalle previsioni di spesa in conto capitale dei bilanci statali, regionali o di altri enti pubblici; le *risorse comunitarie* provenienti soprattutto dai fondi strutturali europei 2000-2006 e il loro cofinanziamento nazionale; le risorse nazionali spe-

Le fonti di finanziamento

cificamente destinate alle Intese, stanziata nella Legge finanziaria⁶ a valere sulla L. 208/98 e assegnate con delibere CIPE (le cosiddette “risorse per le aree sottoutilizzate”); le *risorse private*.

Le risorse pubbliche totali programmate (al netto di quelle destinate alla ricostruzione nelle regioni Marche e Umbria) sono pari a oltre 29.400 milioni di euro. Le *risorse ordinarie* sono rispettivamente per oltre 18.200 milioni di euro (61,8 per cento del totale programmato) di provenienza statale e per 4.400 milioni di euro (15 per cento) di fonte regionale e degli enti locali; le *risorse comunitarie* sono pari a circa 4.000 milioni di euro (13,8 per cento); le *risorse per le aree sottoutilizzate* sono pari a circa 2.800 milioni di euro (9,4 per cento), di cui oltre 2.200 nel Mezzogiorno. Le *risorse private* sono pari a circa 2.000 milioni di euro (cfr. Tavola III.2).

Le risorse *comunitarie* e per le *aree sottoutilizzate* sono in gran parte concentrate nel Mezzogiorno, dove raggiungono il 40 per cento delle risorse pubbliche programmate negli Accordi rispetto al 5,8 per cento per il Centro-Nord; si tratta di risorse *aggiuntive* a quelle ordinarie, finalizzate al recupero del divario di sviluppo rispetto al resto d'Europa dovuto soprattutto alla carente dotazione infrastrutturale dell'area. È proprio l'Accordo di Programma Quadro l'unico strumento per programmare e spendere le risorse per le *aree sottoutilizzate*.

Esistono dunque incentivi di diversa natura che spingono le amministrazioni a utilizzare lo strumento degli Accordi. Le regioni del Centro-Nord, pur avendo un minore incentivo finanziario a stipulare nuovi Accordi (dato il limitato ammontare di risorse aggiuntive disponibili), hanno ravvisato nell'APQ uno strumento di programmazione operativo capace di assicurare un effettivo coordinamento tra le amministrazioni centrali e le regioni negli interventi di sviluppo territoriale, anche attraverso l'integrazione tra le fonti di finanziamento pubbliche. Nel Mezzogiorno è più forte l'incentivo finanziario; si accresce così il potere negoziale delle regioni che, al tavolo per la stipula degli APQ, portano in dote cospicue risorse aggiuntive, indispensabili per integrare le risorse ordinarie già destinate o da assegnare alla realizzazione ad esempio di grandi opere infrastrutturali.

Abbiamo analizzato fin qui le diverse fonti di copertura degli Accordi, e quindi delle sole risorse programmate. Ma qual è l'ammontare globale delle risorse disponibili per le Intese che ancora attendono di essere programmate, impegnate e spese?

Il “salvadanaio” delle risorse pubbliche destinate alle Intese è in effetti ben più capiente rispetto allo stock di risorse già programmate negli APQ. Le *risorse per le aree sottoutilizzate* stanziata alle Intese dalle leggi finanziarie ammontano a più di 7.500 milioni di euro, al netto del primo stanziamento della L. 208/98 ripartito dal CIPE con la delibera 70/98.

⁶ La L. 208/98 ha previsto che a decorrere dal 1999 gli stanziamenti annuali destinati alle aree depresse siano inseriti nella Legge Finanziaria e pertanto non sia più necessaria un'apposita legge di spesa annualmente approvata dal Parlamento per attivare i relativi fondi con un notevole risparmio di tempo e di procedure. La L. 144/99, conformemente alla riforma del bilancio del 1997 (L. 94/97), ha istituito, in ciascuno stato di previsione della spesa, una specifica unità previsionale di base di conto capitale denominata “Intesa Istituzionale di programma”, dove affluiscono tutte le risorse derivanti da autorizzazioni di spesa iscritte nel medesimo stato di previsione da destinare alla realizzazione degli interventi previsti nelle Intese stesse, più la quota del cofinanziamento di programmi comunitari rientranti nelle Intese, nonché risorse derivanti da iniziative defanziate o revocate dal CIPE.

Tavola III.2 – COMPOSIZIONE DELLE RISORSE ATTIVATE DAGLI APQ PER FONTE DI FINANZIAMENTO E MACRO AREA (milioni di euro)

Aree geografiche	Risorse pubbliche												Risorse private	Totale risorse						
	Ordinarie						aggiuntive													
	statali			regionali e altri enti			totali			Fondi ¹ Comunitari					Aree Sottoutilizzate			totali		
	Mln.	%		Mln.	%		Mln.	%		Mln.	%				Mln.	%		Mln.	%	
Mezzogiorno	7.307	40,1	1.665	37,8	8.972	39,6	3.752	92,4	2.247	80,9	5.999	87,7	14.971	50,8	540	27,7	15.511	49,3		
Centro-Nord ²	10.924	59,9	2.745	62,2	13.669	60,4	309	7,6	530	19,1	839	12,3	14.508	49,2	1.412	72,3	15.920	50,7		
Italia ²	18.231	100,0	4.410	100,0	22.641	100,0	4.061	100,0	2.777	100,0	6.838	100,0	29.479	100,0	1.952	100,0	31.431	100,0		
Ris.APQ ³ terrem.Marche Umbria	10.321		0		10.321		825		0		825		11.146		0		11.146			
Totale	28.552		4.410		32.962		4.886		2.777		7.663		40.625		1.952		42.577			

Note:

¹ Le risorse comunitarie includono il cofinanziamento nazionale.

² Al netto degli APQ relativi al terremoto Umbria-Marche.

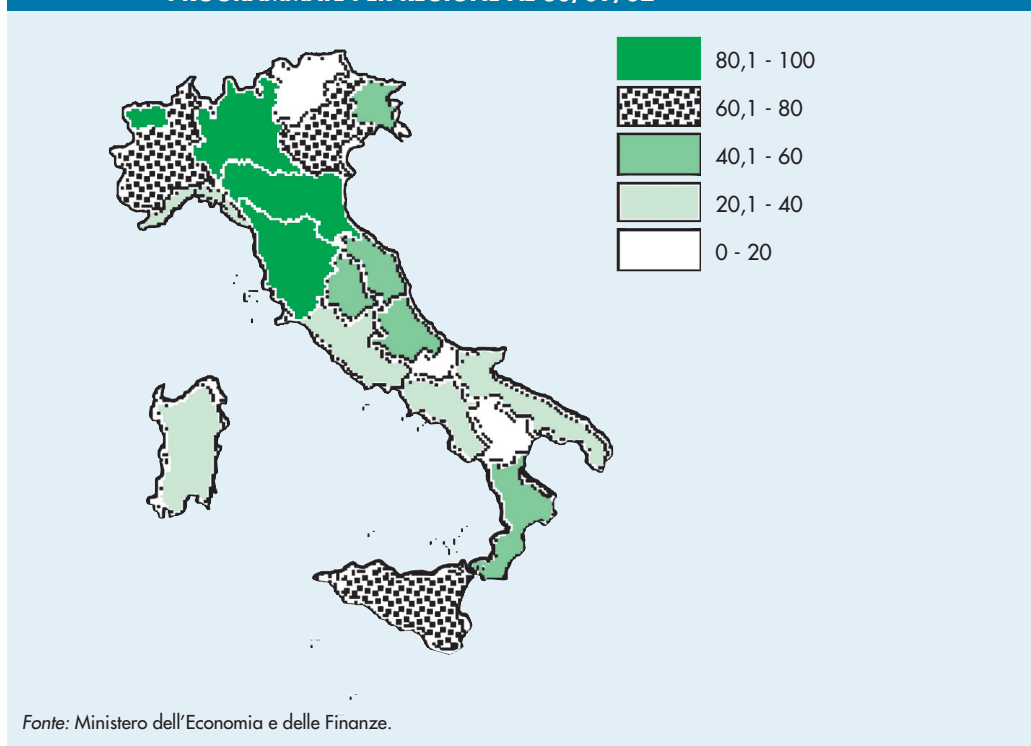
³ I dati relativi alle risorse comunitarie ed alle ordinanze commissariati sono dedotti dal rapporto di monitoraggio al 30.6.2001. Il dato sulle risorse ordinarie per la ricostruzione nelle Marche e in Umbria comprende circa 9.813 milioni di euro, derivanti da autorizzazioni di spesa, per l'attivazione di mutui, previste dalle leggi seguenti: L. 434 e 449 del '97, L. 61, 267 e 448 del '98, L. 448 del '99 e L. 338 del 2000.

Fonte: DPS, Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale, Tesi APQ.

È per questa ragione che nella Legge Finanziaria per il 2002 (art. 73) e con la successiva delibera CIPE n. 36/2002 sono state introdotte le importanti innovazioni per la programmazione, l'impegno e la spesa delle risorse (cfr. Par. III.3.2).

Nel Centro-Nord, solo Lombardia, Emilia Romagna e Valle d'Aosta hanno già interamente programmato tali risorse; altre tre regioni hanno superato la soglia del 60 per cento; nel complesso, risulta programmato il 59,3 per cento delle risorse assegnate. Nel Mezzogiorno il dato medio complessivo è del 42,6 per cento e la Regione Sicilia è la sola ad avere già raggiunto la soglia del 60 per cento (cfr. Figura III.5). A livello nazionale è stato programmato il 45,1 per cento delle risorse, pari ad oltre 2.500 milioni di euro (cfr. Tavola III.3).

Figura III.5 - DELIBERE CIPE 142/99, 84/00 E 138/00 - PERCENTUALE DI RISORSE PROGRAMMATE PER REGIONE AL 30/09/02



Oggi, in cima alle priorità di tutte le amministrazioni – regionali e centrali – vi è dunque la piena programmazione finanziaria delle risorse aggiuntive già disponibili. A questo fine, nei prossimi mesi saranno stipulati importanti APQ, soprattutto nei settori idrico e della viabilità. L'esigenza di programmare tempestivamente le risorse per le aree sottoutilizzate delle Intese non deve pregiudicare la qualità della programmazione e una maggiore integrazione con le risorse ordinarie, in particolare con quelle previste in altri strumenti di programmazione (piano triennale ANAS, piano delle priorità RFI, ecc.).

Il peso delle risorse regionali e di altri Enti pubblici tra le fonti di copertura finanziaria degli Accordi è in crescita: per gli Accordi stipulati nel 2002 ha superato il 30 per cento della copertura complessiva. Un indice, da una parte,

Tavola III.3 - RISORSE STANZIATE E PROGRAMMATE PER REGIONE AL 30/09/02 DALLE DELIBERE CIPE 142/99, 84/00 E 138/00 (milioni di euro)

Macro-area	Regione	Delibera CIPE													
		CIPE 142/1999				CIPE 138/2000				CIPE 84/2000				Totale	
		Stanz.	Progr.	Quota progr (%)	Stanz.	Progr.	Quota progr (%)	Stanz.	Progr.	Quota progr (%)	Stanz.	Progr.	Quota progr (%)	Stanz.	Progr.
Centro-Nord	Piemonte	38,6	38,5	99,9	58,3	57,9	99,3	58,3	25,0	43,0	155,1	121,4	78,3		
	Valle d'Aosta*	1,0	1,0	100,0	2,4	2,4	100,0	2,4	2,4	100,0	5,8	5,8	100,0		
	Lombardia	7,6	7,6	100,0	33,0	33,0	100,0	33,0	33,0	100,0	73,7	73,7	100,0		
	Liguria	18,1	17,5	97,0	28,1	-	0,0	28,1	-	0,0	74,3	17,5	23,6		
	P.A. Bolzano	2,0	-	0,0	3,4	-	0,0	3,4	-	0,0	8,8	-	0,0		
	P.A. Trento *	1,1	-	0,0	2,2	-	0,0	2,2	-	0,0	5,5	-	0,0		
	Veneto	26,0	18,8	72,2	31,9	24,8	77,5	31,9	11,5	36,1	89,9	55,1	61,3		
	Friuli V.G.	7,5	7,5	100,0	9,6	4,3	45,0	9,6	-	0,0	26,7	11,8	44,2		
	Emilia-Romagna	5,7	5,7	100,0	10,2	10,2	100,0	10,2	10,2	100,0	26,0	26,0	100,0		
	Toscana	30,4	29,4	96,5	45,3	43,5	95,9	45,3	30,4	67,0	121,1	103,2	85,2		
	Umbria	45,3	41,8	92,3	17,7	-	0,0	17,7	-	0,0	80,6	41,8	51,9		
	Lazio	24,7	21,9	88,6	58,5	8,2	14,0	58,5	-	0,0	141,8	30,1	21,2		
	Marche	24,4	24,4	100,0	14,0	-	0,0	14,0	-	0,0	52,3	24,4	46,6		
	Totale Centro-Nord		232,4	214,1	92,1	314,7	184,2	58,6	314,7	112,6	35,8	861,7	511,0	59,3	
Mezzogiorno	Abruzzo	60,0	48,9	81,5	76,6	46,7	60,9	66,2	21,5	32,4	202,9	117,1	57,7		
	Molise	36,1	3,4	9,3	46,0	-	0,0	39,8	-	0,0	121,9	3,4	2,8		
	Basilicata	62,0	34,8	56,2	79,1	-	0,0	68,4	-	0,0	209,5	34,8	16,6		
	Campania	333,1	335,6	100,7	425,3	85,3	20,1	367,6	-	0,0	1.126,0	420,9	37,4		
	Puglia	318,8	85,0	26,7	291,6	24,6	8,4	252,1	64,7	25,7	862,4	174,3	20,2		
	Calabria	171,7	118,5	69,0	219,2	12,9	5,9	189,5	129,9	68,6	580,4	261,3	45,0		
	Sicilia	334,2	334,2	100,0	426,7	426,7	100,0	368,9	43,5	11,8	1.129,8	804,4	71,2		
	Sardegna	167,1	167,1	100,0	213,3	58,9	27,6	184,4	-	0,0	564,9	226,0	40,0		
Totale Mezzogiorno		1.483,0	1.127,6	76,0	1.777,9	655,1	36,8	1.537,0	259,6	16,9	4.797,9	2.042,3	42,6		
Totale Italia		1.715,4	1.341,7	78,2	2.092,6	839,3	40,1	1.851,6	372,1	20,1	5.659,6	2.553,2	45,1		

* Include le riserve compensative.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

della maggiore diffusione degli APQ tra queste Amministrazioni, dall'altra, della crescente complessità dei programmi di intervento finanziati, proprio perché sostenuti con molteplici risorse pubbliche. Le Amministrazioni locali mostrano così di investire in modo evidente sul sistema APQ al fine di dare coerenza alle risorse finanziarie e ai progetti promossi anche da altre amministrazioni pubbliche e di definire programmi di intervento settoriali effettivamente rilevanti per lo sviluppo territoriale.

Le risorse private rappresentano una parte significativa ma al momento ancora inferiore ai livelli attesi delle fonti degli APQ, e sono inserite principalmente come impegni delle Amministrazioni regionali a reperire risorse da soggetti privati all'atto della costruzione o gestione dell'opera. Peraltro, nel corso degli ultimi mesi sono apparsi segnali di nuove tipologie di infrastrutture richieste dalle Regioni. Sempre più spesso si tratta di infrastrutture potenzialmente in grado di generare reddito (opere idriche, parcheggi, impianti sportivi, ecc.) e quindi di coinvolgere gli operatori privati. Si tratta di una domanda di infrastrutture con caratteristiche innovative rispetto a quella finora finanziata mediante i fondi per le aree sottoutilizzate. Sono in corso approfondimenti volti a stimare e valorizzare il contributo allo sviluppo economico che può venire dal coinvolgimento delle risorse private e a valutare le implicazioni che un loro eventuale utilizzo avrebbe riguardo al rispetto della disciplina di tutela della concorrenza.

Analisi settoriale

Più di due terzi degli APQ riguardano "Infrastrutture a rete" – ed in particolare di trasporto – confermando l'attenzione delle Amministrazioni regionali verso il rafforzamento delle infrastrutture di base (cfr. Tavola III.4).

Altro settore di rilievo è quello delle "Risorse naturali", specialmente per le regioni del Mezzogiorno. Le prescrizioni inserite nel Quadro Comunitario di Sostegno rispetto alla programmazione degli interventi in questo settore rappresentano indubbiamente un fattore chiave per la stesura degli accordi, ma occorre evidenziare che si tratta di un settore comunque di primo piano, tenendo conto che nei prossimi mesi verrà stipulata la maggior parte degli accordi del comparto "Risorse idriche". Una distribuzione degli investimenti in linea quindi con quanto previsto nel "Patto per l'Italia", che ritiene fondamentale il rafforzamento delle infrastrutture in questi due settori per il rilancio della competitività del Mezzogiorno.

Di rilievo per il Mezzogiorno è anche il peso del settore "Sistemi Locali di sviluppo", che mette in luce l'utilizzo degli Accordi – anche grazie a quanto previsto dalla Delibera 138/00 – per la definizione di programmi complessi di promozione dello sviluppo locale, con al proprio interno una importante componente infrastrutturale.

Tavola III.4 - APQ STIPULATI PER ASSE E MACRO-AREA

Asse QCS	Totale Italia			Centro-Nord			Mezzogiorno		
	N.o APQ	Valore	%	N.o APQ	Valore	%	N.o APQ	Valore	%
1 - Risorse naturali	19	5.248	16,7	12	2.078	13,1	7	3.170	20,4
2 - Risorse culturali	11	1.186	3,8	7	694	4,4	4	492	3,2
3 - Risorse umane	1	0	0,0	1	0	0,0	0	0	0,0
4 - Sistemi Locali di sviluppo	17	1.934	6,2	7	99	0,6	10	1.835	11,8
5 - Città	7	1.819	5,8	4	1.591	10,0	3	228	1,5
6 - Reti e nodi di servizio	26	21.243	67,6	13	11.458	72,0	13	9.786	63,1
Totale	81	31.431	100,0	44	15.920	100,0	37	15.511	100,0

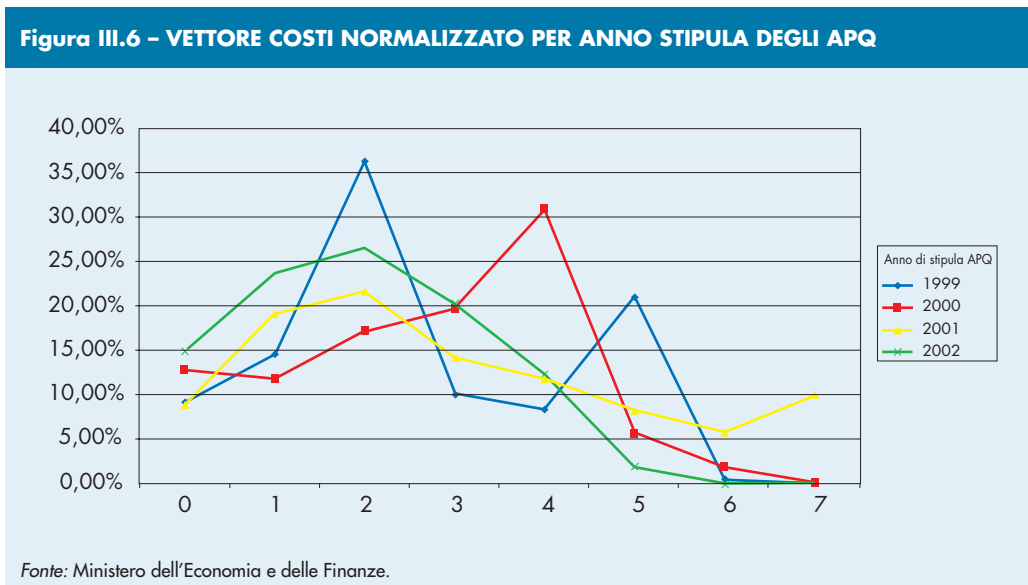
Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Infine, con il consolidarsi dell'esperienza nella definizione e monitoraggio degli Accordi (vedi riquadro "La definizione ed il monitoraggio degli Accordi di Programma Quadro"), sono gradualmente emerse variazioni nella programmazione temporale della spesa dei singoli Accordi, nella direzione complessivamente di una maggiore attendibilità della programmazione.

La programmazione della spesa

Prima della Delibera CIPE n. 36/02 era possibile riprogrammare la distribuzione della spesa successivamente alla stipula dell'Accordo, al fine di tener conto dei ritardi nelle procedure amministrative e tecniche di attuazione degli interventi. In diversi casi questo ha portato a successivi slittamenti in avanti della spesa programmata, con conseguenze sull'ammontare annuale di spesa realizzata e sui tempi di conclusione degli interventi.

Con la Delibera 36/2002 si è disincentivata la rimodulazione della spesa, prevedendo l'eventuale perdita della quota premiale; le amministrazioni regionali e centrali saranno più attente a effettuare stime affidabili sui tempi di attuazione dei singoli interventi, migliorando l'attendibilità delle informazioni sull'avvio e la conclusione dei singoli interventi.



Confrontando i dati relativi agli APQ stipulati negli ultimi quattro anni (cfr. Figura III.6), è evidente come gli Accordi recentemente stipulati mostrino una distribuzione annuale della spesa più coerente con il “ciclo del progetto” - un profilo a gobba con una forte crescita della spesa nei primi due anni ed un graduale declino nei successivi 4/5 anni. È questo probabilmente un indice di un progressivo miglioramento nella programmazione degli APQ da parte delle Amministrazioni regionali, collegata alle esperienze di programmazione/monitoraggio accumulate e all’inserimento negli accordi di interventi con un livello di progettazione più avanzato, e quindi con stime di costi e avanzamento delle attività più attendibili.

III.3.2 Lo stato di attuazione degli Accordi

Sugli APQ con un maggior grado di maturità è possibile svolgere un’analisi relativa allo stato di attuazione esaminando il grado di avanzamento di ciascun intervento. La base per tale analisi è costituita dall’insieme degli APQ aggiornati al 31/12/017. La Tavola III.5 mostra come a quella data il 40 per cento degli interventi avesse ultimato la fase di progettazione (definitiva o esecutiva) ed il 29,2 per cento avesse avviato o addirittura già ultimato i lavori. Le previsioni riportate nei cronoprogrammi dei singoli interventi per l’anno 2002⁸ mettono inoltre in evidenza come buona parte degli interventi passerà dalla fase progettuale e quella attuativa (per il 51,4 per cento degli interventi è infatti previsto l’avvio dei lavori).

RIQUADRO P – LA DEFINIZIONE ED IL MONITORAGGIO DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO

Il processo di definizione e gestione di un APQ segue fasi ormai abbastanza consolidate, articolate nella istruttoria e stipula dell’accordo e nel successivo monitoraggio.

Nella iniziale fase istruttoria viene confrontata la proposta regionale con quanto disposto in sede di Intesa Istituzionale di Programma e nei documenti programmatici nazionali e regionali di riferimento, esaminando anche il contributo fornito allo sviluppo socio-economico del territorio. Parallelamente, con la regione vengono individuate le amministrazioni centrali, le amministrazioni locali e gli altri enti pubblici o privati che dovranno essere coinvolti nella definizione e stipula dell’accordo.

Dopo la formale stipula dell’atto, è prevista un’attività di monitoraggio semestrale, disciplinata dalla Delibera CIPE n. 44/2000.

Tale attività prevede che per ogni intervento finanziato venga compilata una apposita scheda-intervento nella quale riportare le caratteristiche dell’opera, costi, finanziamenti, ed i tempi di attuazione delle singole attività (progettazione, lavori, collaudo, ecc.).

⁷ Stime effettuate sui dati dei cronogrammi di attività dei singoli interventi.

⁸ Vedi nota 2.

Le finalità del monitoraggio sono riconducibili alla verifica in itinere del processo di programmazione ed attuazione degli interventi ed alla individuazione e risoluzione di eventuali criticità sopravvenute.

Il rilievo di questa attività è stato evidenziato nell'ultimo DPEF dove, anche attraverso il potenziamento del monitoraggio degli APQ, si intende rafforzare l'accelerazione e la qualificazione degli investimenti pubblici.

Nel corso dell'estate 2002, in ottemperanza a quanto stabilito nella Delibera CIPE 36/2002, la struttura delle schede-intervento e le relative procedure di inserimento delle informazioni nella banca dati sono state innovate. Tale iniziativa, nonostante abbia determinato un iniziale rallentamento dell'aggiornamento dei dati, consentirà nell'immediato futuro un più agevole inserimento ed una più facile analisi dei dati.

L'esame delle informazioni inserite nella banca dati mette in evidenza il soddisfacente grado di informatizzazione degli accordi, pari rispettivamente al 96 e al 99 per cento del numero e del valore degli interventi complessivi.

Il livello di aggiornamento dei dati per gli APQ è soddisfacente: infatti, tra gli accordi che hanno chiuso l'ultimo monitoraggio disponibile (al 31/12/01) e quelli stipulati negli ultimi 12 mesi sono 55 (64,2 per cento in valore) quelli per i quali è possibile effettuare analisi attendibili circa lo stato di attuazione dei singoli interventi e dell'accordo nel suo complesso.

A distanza di circa 18/24 mesi dalla stipula, buona parte degli interventi finanziati negli APQ è quindi già avviato o prossimo ad entrare nella fase attuativa, un trend che dovrebbe consolidarsi nei prossimi anni.

Tavola III.5 - STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI DEGLI APQ¹

Macro-area	NON AVVIATI In progettazione ²				AVVIATI						Totale
	Al 31/12/2001		Previsioni nel 2002		In corso			Ultimati			
	Fattibilità- Preliminare	Definitiva- Esecutiva	Fattibilità- Preliminare	Definitiva- Esecutiva	al 31/12/01	Previsioni nel 2002	Totale al 31/12/02	al 31/12/01	Previsioni nel 2002	Totale al 31/12/02	
Centro-Nord	373	496	279	295	382	651	1007	40	26	66	1.291
Mezzogiorno	125	151	61	81	49	180	226	1	3	4	326
Totale	498	647	340	376	431	831	1233	41	29	70	1.617
%	30,8	40,0	21,0	23,3	26,7	51,4	76,3	2,5	1,8	4,3	100,0

¹ Vedi nota 2.

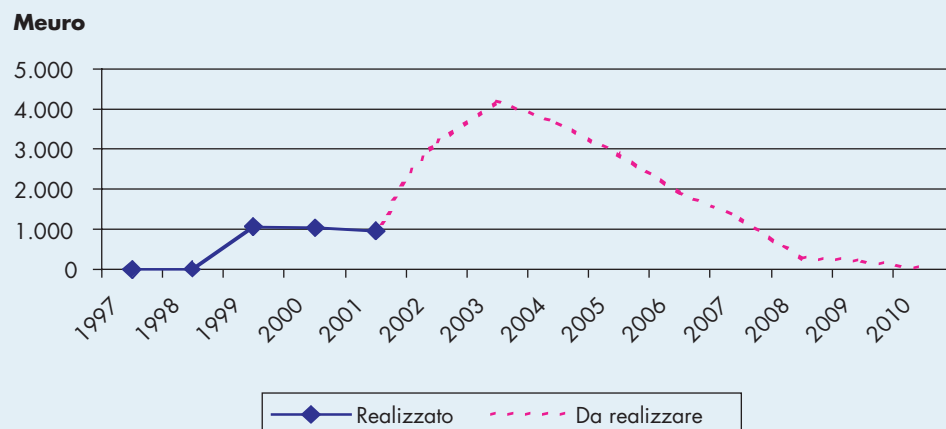
² Livello di progettazione

- 1: Fattibilità - Progettazione Preliminare;
- 2: Progettazione Definitiva - Progettazione Esecutiva.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Elementi utili per stimare complessivamente le previsioni di avanzamento degli Accordi nei prossimi anni provengono dalla distribuzione annuale della spesa realizzata e da realizzarsi. L'analisi dei dati relativi agli Accordi con dati di monitoraggio aggiornati mostra un valore di spesa realizzata relativamente costante negli ultimi tre anni, pari circa a 1.000 milioni di euro all'anno (cfr. Figura III.7).

Figura III.7 - DISTRIBUZIONE ANNUALE DELLA SPESA*



* La parte dei costi da realizzare relativa al 2001 riguarda gli APQ sottoscritti nel trimestre dello stesso anno.
Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La distribuzione della spesa per gli anni dal 2002 in poi mostra una marcata crescita fino al 2004, per poi declinare progressivamente e con importi significativi fino al 2008. Previsioni queste che pongono in risalto come ci si attenda nel prossimo triennio un significativo avanzamento nella realizzazione degli interventi, e quindi nell'ammontare di risorse finanziarie che entreranno nel sistema economico tramite i pagamenti effettuati dalle stazioni appaltanti.

Come sopra ricordato, l'accuratezza di tali previsioni ha scontato in passato la sensibile riprogrammazione della spesa successivamente alla stipula; ad esempio, per gli APQ monitorati al 31/12/00 ed al 31/12/01, le previsioni relative alle spese da realizzare nel corso del 2001 sono state confermate alla fine dell'anno per un valore complessivo del 43 per cento, mentre la restante parte è stata riprogrammata negli anni successivi. È possibile pertanto che i dati riportati nella Figura III.7 siano in parte sovrastimati e che la crescita della spesa nel prossimo triennio risulti inferiore.

III.3.3 Le prospettive degli Accordi tra innovazioni normative e nuove priorità strategiche

Dal bilancio attuativo al processo di rilancio

I dati appena riportati testimoniano la ormai ampia diffusione degli Accordi. Tuttavia non sono mancati limiti nella strategia complessiva di gestione dello strumento, che hanno reso necessario l'avvio di un processo di rafforzamento e rilancio.

Gli Accordi sottoscritti tra il 1999 e il 2002 hanno spesso risentito del mancato sforzo di integrazione delle diverse programmazioni, a livello istituzionale e settoriale, in un disegno programmatico unitario a livello regionale. Eccessivo è stato il condizionamento derivante dalle priorità, dalle esigenze operative e dalle regole contenute nei singoli strumenti di programmazione settoriale (Piani Triennali ANAS, Contratti di programma FS S.p.A., Piani d'ambito ex legge 36/94, Piani di Sviluppo Regionale, Piani Regionali dei Trasporti etc.). Inadeguata l'attenzione ai profili dell'avanzamento progettuale.

Le novità del quadro normativo

Nel corso del 2002 il Governo ha intrapreso una serie di iniziative volte a riqualificare le Intese, accelerandone al contempo l'attuazione per il tramite degli Accordi. È maturato il convincimento di estendere alle Intese alcuni principi e regole della programmazione comunitaria dei fondi strutturali 2000-2006.

Il rilancio degli Accordi nella Delibera CIPE n. 36/2002

Al fine di dare concreta attuazione a tale convincimento, le innovazioni della Delibera 36/2002 (descritta nel dettaglio al paragrafo III.1) mirano a:

- evitare ritardi nella programmazione e nella spesa delle risorse finanziarie assegnate;
- individuare nel partenariato istituzionale tra le Amministrazioni titolari delle risorse - regioni e province autonome – e le autonomie locali, il metodo per garantire adeguata flessibilità e coerenza programmatica alla selezione degli interventi da inserire negli Accordi;
- premiare le Amministrazioni che sapranno scegliere gli interventi realmente dotati di contenuto progettuale, i solo capaci di proiettare un profilo di spesa credibile per i singoli Accordi.

Il riferimento all'avanzamento progettuale come criterio per la selezione dei progetti da finanziare, insieme al meccanismo premiale basato sul rispetto, in termini di spesa effettuata, del cronoprogramma fissato al prossimo 31 dicembre 2002, definiscono i nuovi limiti per una gestione flessibile dei tempi procedurali ed economico finanziari degli interventi.

Alle Amministrazioni titolari delle risorse compete l'individuazione del *mix* ottimale tra interventi in fase progettuale molto avanzata, dotati, quindi, di profili di spesa ed attuazione certi e interventi, molto significativi, ma scarsamente dettagliati sotto il profilo tecnico-progettuale, caratterizzati, per questo, da una sostanziale incertezza nei profili di attuazione e spesa.

Al processo negoziale per la definizione degli APQ ed al meccanismo di monitoraggio dell'attuazione, competono invece:

1. la definizione degli impegni procedurali necessari al raggiungimento degli obiettivi di spesa programmati;
2. la verifica in itinere dei risultati progressivamente conseguiti (con l'eventuale rimodulazione degli impegni di spesa assunti) e della loro compatibilità con l'obiettivo finale necessario al conseguimento della premialità.

A spingere verso il rafforzamento dello strumento sono anche le tre nuove missioni affidate alle Intese ed agli Accordi di programma quadro nell'ambito dei due principali documenti programmatici delineati dal Governo all'inizio dell'estate:

Intese e accordi nel Patto per l'Italia e nel DPEF 2003-2006

1. il rapido avvio delle opere incluse nella Legge Obiettivo;
2. la realizzazione delle necessarie infrastrutture materiali ed immateriali per il sistema idrico integrato e per la distribuzione dell'acqua per usi irrigui, nel quadro della promozione di una maggiore efficacia dell'assetto istituzionale e gestionale del settore; una conferma del rilievo di questo settore è fornita

dal valore delle risorse per “aree sottoutilizzate” programmate negli APQ attualmente in istruttoria, pari a circa 1.000 milioni di euro, dei quali 896 relativi ad interventi nel Mezzogiorno;

3. la promozione del processo di trasferimento alle regioni dei Patti Territoriali, mediante la predisposizione, sulla base di puntuali criteri economici e occupazionali, di un adeguato sistema di regolazione opportunamente corredato da efficaci meccanismi premiali/sanzionatori per incentivare il reale contributo del partenariato sociale.

Si accentua così anche alla luce del disposto della Delibera 36/2002, la specializzazione dell'APQ come modello di management dei programmi di investimento, enfatizzando il ruolo di impulso e verifica del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, che gestisce lo strumento. Nel riquadro che segue sono enucleati gli obiettivi strategici sui quali vengono fondate le basi del modello di gestione degli Accordi.

Tali priorità, definite con riferimento a contesti settoriali fortemente regolamentati e caratterizzati da una fase assai dinamica di transizione delle competenze istituzionali dal centro alla periferia, richiedono un forte supporto gestionale alle Regioni da parte delle Amministrazioni centrali competenti per settore.

RIQUADRO Q – OBIETTIVI STRATEGICI NELLA GESTIONE DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO

- *Obiettivi per la fase istruttoria degli APQ:*
 - *Individuare, per i progetti selezionati dalle Amministrazioni titolari delle risorse, percorsi attuativi tali da consentire il rispetto del cronoprogramma di spesa previsto.*
 - *Evidenziare le criticità dei percorsi attuativi, programmando in sede negoziale, le necessarie azioni finalizzate a rimuoverle;*
 - *Definire le titolarità e i contenuti dei poteri sostitutivi ammissibili sulla base della legislazione vigente e necessari alla soluzione delle criticità impreviste emergenti nel corso della fase attuativa;*
 - *Programmare, sulla base delle regole che disciplinano le fonti di copertura finanziaria individuate, le attività relative ai flussi finanziari in modo da renderli coerenti con la struttura del percorso attuativo e del cronoprogramma di spesa.*
- *Obiettivi per l'articolato e gli allegati tecnici degli APQ*
 - *Definire nel dettaglio gli impegni assunti dalle parti sottoscrittrici per la rapida attuazione degli interventi e l'accelerazione delle procedure di spesa;*
 - *Definire le regole per le specificità settoriali garantendo la monitorabilità degli impegni assunti e la necessaria strumentazione premiale e sanzionatoria a sostegno;*
 - *Articolare il profilo attuativo del programma e degli interventi, attribuendo ai differenti attori le responsabilità per le diverse fasi attuative e per l'esercizio dei poteri sostitutivi e garantendo regole di rimodulazione coerenti con il raggiungimento degli obiettivi di premialità dettati dalla Delibera CIPE 36/2002;*

- *Disciplinare le modalità per il superamento delle specifiche criticità dei processi attuativi, emerse nella fase istruttoria;*
- *Articolare il profilo temporale del quadro finanziario disciplinando i meccanismi di acquisizione/impegno/trasferimento delle risorse al fine di supportare adeguatamente il processo attuativo;*
- *Regolamentare il contributo finanziario dei soggetti privati e dei programmi di project financing, individuando opportune modalità di verifica in itinere.*
- *Obiettivi per la fase attuativa degli APQ*
- *Promuovere presso le Amministrazioni destinatarie delle risorse lo sviluppo di una "cultura" del monitoraggio degli investimenti pubblici e delle adeguate strutture necessarie per renderla operativa;*
- *Verificare, attraverso le attività di monitoraggio dei soggetti responsabili, lo stato di attuazione degli interventi e la progressione della spesa, anche alla luce degli impegni dichiarati per l'ottenimento della premialità;*
- *Individuare l'emergere di criticità attuative non previste e promuovere l'esercizio da parte dei soggetti competenti delle azioni di accelerazione della spesa e laddove necessario dei poteri sostitutivi.*

La Legge Obiettivo e le Intese generali quadro introdotte dall'art. 13 del Collegato rappresentano un importante passo avanti rispettivamente nella semplificazione amministrativa delle procedure per la realizzazione delle opere pubbliche e nella definizione delle priorità infrastrutturali del Paese. L'integrazione degli interventi previsti in tali strumenti di programmazione nelle Intese e negli Accordi consentirà:

- l'attribuzione alle opere strategiche prioritarie, prive della totale copertura finanziaria, delle risorse pubbliche aggiuntive;
- la regolazione del conferimento delle risorse private raccolte sul mercato finanziario;
- l'attivazione mirata e tempestiva delle opportunità di snellimento procedurale, offerte dalla nuova normativa, in funzione delle criticità attuative segnalate dal sistema di monitoraggio degli Accordi.

L'attività relativa al settore idrico integrato va correlata al sostegno necessario alla gestione del passaggio, ancora non del tutto completato, tra il regime transitorio previsto dal QCS 2000-2006 e dalla legislazione nazionale degli ultimi due anni e la seconda fase di programmazione successiva al completamento del riassetto previsto dalla legge 36/1994 (Legge Galli). All'interno delle dinamiche organizzative ed istituzionali in corso gli APQ hanno il ruolo principale di stabilire un ordine di priorità nell'attuazione degli investimenti previsti dai piani d'ambito, completata la fase di individuazione dei gestori degli ambiti territoriali ottimali per il sistema idrico integrato.

Infine, per la promozione del processo di trasferimento alle regioni dei Patti Territoriali, la predisposizione, tramite gli APQ, del necessario sistema di regolazione rimanda alla gestione condivisa di un meccanismo per il conferimento delle risorse per i regimi di aiuto (oggi fuori dal riparto disciplinato dal CIPE con la delibera 32/2002) e di quella per l'infrastrutturazione a servizio della localizzazione

produttiva. Nella pianificazione di tali meccanismi può essere individuato lo spazio per la costruzione di efficaci meccanismi premiali/sanzionatori per la regolazione di un processo di trasferimento, che generi adeguati incentivi all'effettiva attivazione del partenariato istituzionale, economico e sociale.

La condivisione delle scelte di programmazione e della conduzione delle fasi attuative – tramite l'assunzione di impegni chiari ed effettivamente vincolanti da parte delle regioni e delle amministrazioni centrali – costituisce un elemento indispensabile per il successo di uno strumento di programmazione degli investimenti pubblici sul territorio; specie in un contesto istituzionale di progressivo decentramento delle competenze.

La certezza di copertura finanziaria degli interventi e l'obbligo di verificare l'attuazione degli interventi attraverso un sistema di monitoraggio in via di perfezionamento danno credibilità e affidabilità all'Accordo di programma quadro.

Infine, le nuove missioni settoriali attribuite dal Governo e le innovazioni procedurali e premiali introdotte dal CIPE ne rafforzano l'impatto strategico e la performance attuativa.

III.4 Sviluppo locale: incentivi agli investimenti delle imprese

Le politiche di contesto sono volte a rimuovere i fattori strutturali che, comprimendo la redditività attesa dalle imprese, frenano lo sviluppo delle aree sottoutilizzate. Le politiche di incentivazione alle imprese, che pure possono integrare gli interventi di contesto, specie nella fase preliminare della loro attuazione, mirano in generale a compensare i differenziali di redditività fra aree che derivano dai suddetti fattori strutturali, e possono quindi favorire processi di agglomerazione produttiva.

In particolare, secondo lo schema adottato nel DPEF 2003-2006, le diverse politiche di aiuto agli investimenti nel Mezzogiorno, mirano a tre distinti obiettivi:

- a) compensare le rilevanti e persistenti inefficienze dei mercati del credito e dei capitali;
- b) compensare il differenziale negativo di redditività degli investimenti nell'area;
- c) promuovere la partecipazione delle imprese all'avvio di progetti territoriali integrati di sviluppo.

In questo paragrafo e nel successivo (III.5) vengono brevemente esaminati, con riguardo ai risultati ottenuti nel periodo più recente, alcuni fra i principali strumenti di incentivazione esistenti, che assolvono in forma e misure diverse questi compiti.

III.4.1 La legge 488/92

Gli incentivi erogati dai bandi automatici per aiuti effettuati in base alla legge 488/92 consentono di compensare le difficoltà di finanziamento dell'accumulazione di capitale delle imprese, legate in particolare a inefficienze nel mercato del credito.

Tra le norme agevolative in conto capitale, la 488/92 è quella con il maggiore impegno finanziario: dal 1996 a oggi ha agevolato 30.469 progetti di investimento, con aiuti pari a circa 16.700 milioni di euro (6.000 di cofinanziamento comunitario), per

circa 56.100 milioni di investimenti e 432.000 posti di lavoro. Nel Mezzogiorno, le 20.406 domande (il 67 per cento del totale nazionale) con 14.700 milioni di euro di agevolazioni richieste (l'88 per cento del totale) hanno riguardato investimenti complessivi per circa 39.000 milioni di euro e 324.000 posti di lavoro. Fino a luglio 2002 le iniziative completate nel Mezzogiorno erano 8.413, con erogazioni pari a 9.114,3 milioni di euro, relative a investimenti per 87.888 posti di lavoro.

Per quanto riguarda il 2001, sono state approvate 4.738 domande, per complessivi 3.096 milioni di euro di agevolazioni, 10.893 milioni di euro di investimenti e 85.961 posti di lavoro. Di queste, 4.065 (86 per cento) sono al Sud, per un totale di 2.943 milioni di euro.

La caratteristica principale dei bandi *ex lege* 488/92 è di operare con un meccanismo di selezione automatico. La riforma del 1999 ha attribuito alle Regioni la possibilità di fissare priorità differenziate nelle graduatorie secondo le caratteristiche strutturali del progetto (localizzazione, settore di attività economica e tipologia del programma di investimento). La simulazione degli effetti dell'introduzione di tali priorità nell'VIII bando segnala un impatto rilevante dei cambiamenti effettuati, che hanno effettivamente mutato l'allocazione di una porzione significativa delle risorse impegnate tra settori e territori.

Il dato oggetto di maggior interesse riguarda l'occupazione. Le graduatorie speciali hanno orientato gli investimenti verso settori e tecnologie maggiormente intensive in termini di lavoro. Le simulazioni mostrano che le nuove graduatorie, formate sulla base anche di indicatori di priorità regionali, finanziano progetti con circa 10.000 occupati in più (pari al 14 per cento sull'intero territorio nazionale ammissibile e al 16 per cento nel Mezzogiorno) rispetto alle graduatorie che si sarebbero formate senza queste priorità. L'incremento raggiunge il 25 per cento nel settore manifatturiero (30 per cento nel Mezzogiorno) e il 18 per cento nella piccola e media impresa. Il motivo risiede principalmente nella composizione settoriale e dimensionale delle iniziative che sarebbero state escluse dal regime agevolativo con le vecchie procedure, principalmente piccole e medie imprese in settori a bassa intensità di capitale.

L'analisi delle revoche degli aiuti concessi può offrire una valutazione, anche se indiretta, dell'efficacia procedurale dello strumento, ovvero della sua capacità di raggiungere gli obiettivi soddisfacendo nel contempo i bisogni delle imprese. Le revoche totali hanno riguardato nel complesso circa il 10 per cento delle iniziative agevolate (cfr. Tav. III.6). Circa l'80 per cento delle revoche è costituito da rinunce alle agevolazioni da parte delle imprese. Le revoche per inadempienza delle imprese, attribuibili all'assenza dei requisiti o al mancato raggiungimento degli obiettivi dichiarati al momento della domanda d'incentivazione, sono quindi una quota molto ridotta delle domande finanziate.

III.4.2 Credito d'imposta

Alla compensazione del differenziale di redditività degli investimenti conseguenti ai maggiori costi esistenti nel Mezzogiorno è rivolto dal 2001 lo strumen-

Tavola III.6 - LE REVOCHE DEGLI INCENTIVI CONCESSI NEI BANDI DELLA LEGGE 488/92

Numero Bando	Iniziative agevolate	Numero revocche totali
1	6.395	752
2	4.340	571
3	3.503	563
4	3.908	652
5	248	51
6	1.138	163
7	390	60
8	4.689	240
9	1.014	5
10	794	33
11	3.247	-
12	918	-
13	661	-
	31.245	3.090

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

to del credito d'imposta, vale a dire l'agevolazione fiscale introdotta con la Legge finanziaria 2001 (L. 388/2000, art. 8) in favore delle imprese che effettuano nuovi investimenti nelle aree sottoutilizzate del Paese ammissibili agli aiuti a finalità regionale. L'agevolazione, secondo la normativa originaria, è stata concessa con criteri di automaticità e di certezza e secondo le intensità fissate dalla Commissione europea per tali zone.

Nel luglio scorso con D.L. 138/2002 (convertito in legge n. 178/2002), sono state apportate modifiche alla disciplina esistente eliminando il divieto di cumulo con la "Tremonti-bis", fissando un limite annuale di risorse disponibili e introducendo una istanza preventiva da parte delle imprese interessate che accrescesse la trasparenza e la controllabilità dello strumento. Lo scarso tiraggio manifestatosi nei mesi luglio – ottobre (solo il 5 per cento delle risorse a disposizione nel secondo semestre 2002) ha tuttavia rivelato la tendenza delle imprese a utilizzare l'autorizzazione al credito ottenuta sugli investimenti dichiarati come una "prenotazione finanziaria" da utilizzare in modo differito – con il risultato di tenere bloccati impegni di spesa senza effetti sulle erogazioni – quando non per cederli ad altri soggetti. È stato perciò necessario intervenire nuovamente con la Legge Finanziaria in corso di approvazione.

Si è così fissato che:

1. le imprese che ottengono la prenotazione del credito debbano utilizzarlo, in un arco temporale limitato, realizzando i relativi investimenti entro un triennio;
2. la programmazione delle uscite finanziarie sia commisurata al profilo temporale degli investimenti così da poter utilizzare pienamente le risorse pubbliche assegnate per ciascun esercizio;
3. le imprese che, alle diverse date, non rispettino l'obiettivo programmato perdano il diritto al contributo ed incorrano nel divieto a presentare una nuova istanza per i dodici mesi successivi.

Tavola III.7 - CREDITO DI IMPOSTA PER INVESTIMENTI NELLE AREE SOTTOUTILIZZATE						
Regioni	L. 388/00 Art. 8		Art. 10 D.L. 8/7/02	Totale	Quota sul totale nazionale	Incidenza sugli investimenti fissi lordi ²
	2001	2002 ¹	2002 ¹	2001-2002		
	<i>valori assoluti in milioni di euro</i>					
Piemonte	6,67	22,81	----	29,48	1,3	0,1
Valle D'Aosta	----	0,08	----	0,08	0,0	0,0
Lombardia	15,76	77,88	0,53	94,16	4,2	0,2
Liguria	2,28	5,48	----	7,76	0,3	0,1
Trentino-Alto Adige	0,43	0,86	----	1,28	0,1	0,0
Veneto	2,55	10,38	----	12,94	0,6	0,1
Friuli-Venezia Giulia	0,13	0,37	----	0,50	0,0	0,0
Emilia-Romagna	2,87	7,62	0,00	10,48	0,5	0,0
Toscana	3,43	6,51	0,00	9,94	0,4	0,1
Umbria	1,69	1,26	0,00	2,95	0,1	0,1
Marche	0,89	3,97	----	4,86	0,2	0,1
Lazio	7,94	49,12	0,05	57,11	2,6	0,2
Centro-Nord	44,63	186,33	0,57	231,54	10,4	0,1
Abruzzo	14,34	41,53	0,05	55,93	2,5	1,1
Molise	3,74	10,49	0,01	14,24	0,6	1,0
Campania	133,27	362,13	0,88	496,27	22,3	3,3
Puglia	96,91	305,98	0,50	403,38	18,2	3,5
Basilicata	21,25	58,09	0,07	79,40	3,6	3,3
Calabria	88,03	230,55	0,26	318,83	14,4	5,8
Sicilia	125,25	325,78	1,55	452,58	20,4	3,2
Sardegna	43,39	125,87	0,28	169,53	7,6	2,7
Mezzogiorno	526,17	1.460,41	3,58	1.990,16	89,6	3,3
TOTALE	570,81	1.646,74	4,16	2.221,71	100,0	0,9

¹ Valori al 31 ottobre 2002.
² Gli investimenti fissi lordi regionali sono stati stimati coerentemente con le previsioni del quadro macroeconomico della Relazione Previsionale Programmatica 2003. Il valore del credito d'imposta del 2002, invece, è stato esteso a dodici mesi al fine di normalizzare il rapporto; la stima in questione è stata effettuata sotto l'ipotesi di linearità dei dati tra i due anni.
Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze - Agenzia delle Entrate.

L'Amministrazione finanziaria, attraverso l'Agenzia delle Entrate, può ora effettuare un monitoraggio dei flussi di spesa. Il monitoraggio viene effettuato sulla base di comunicazioni all'Agenzia delle Entrate da parte delle imprese, sia di quelle che hanno già maturato il diritto al bonus fiscale prima del luglio 2002 ai sensi della cosiddetta Visco Sud (L. 388/2000, art. 8), sia di quelle che ricadono nella nuova normativa (cosiddetta Tremonti Sud). Le comunicazioni delle imprese devono contenere i dati occorrenti per la valutazione degli investimenti previsti, in particolare quelli concernenti la loro tipologia, il loro ammontare e le modalità di regolazione finanziaria delle spese relative agli investimenti stessi.

Sulla base della nuova disciplina (DL. 253/2002) è sospesa sino al 31 marzo 2003 la fruizione degli utilizzi dei crediti maturati, fruizione che verrà riavviata successivamente entro tetti previsti.

Per le imprese che avevano conseguito il diritto al contributo prima dell'8 luglio 2002 la ripresa dell'utilizzazione dello stesso è consentita nella misura non superiore al rapporto tra lo stanziamento in bilancio e l'ammontare complessivo dei crediti d'imposta conseguenti ai contributi maturati e non utilizzati. Secondo la nuova procedura, invece, le istanze delle imprese accolte dopo l'8 luglio dall'Amministrazione finanziaria, produrranno, sempre a partire dal 31 marzo 2003, concessioni delle agevolazioni secondo scadenze temporali predefinite (del 35 per cento sull'ammontare complessivo spendibile per il 2003, del 70 per cento per il residuo nel 2004 e del 100 per cento nel 2005).

III.4.3 I contratti di programma

Nell'ambito della finalità generale della contrattazione programmata di favorire le iniziative di grandi gruppi industriali e consorzi di PMI per la realizzazione di opere destinate al riequilibrio tecnologico e produttivo del Mezzogiorno, i contratti di programma sono rivolti alla compensazione delle gravi e persistenti inefficienze del mercato del credito.

I contratti di programma, divenuti uno strumento del processo di industrializzazione del Mezzogiorno a partire dal 1987 e la cui disciplina, definita con delibera CIPE del 1994, è stata ricondotta con la legge 662/96 nell'ambito delle iniziative di programmazione negoziata, sono volti a fornire un canale privilegiato di aiuto ai progetti strategici di investimento, quando questi sono contrattati con l'Amministrazione. Due le motivazioni prevalenti alla base dello strumento: attirare i grandi progetti nazionali e internazionali di tipo greenfield, per i quali esiste competizione fra aree e tra paesi; avere la possibilità di valutare le esternalità positive e negative esercitate dai grandi progetti di investimento sul territorio, in modo da potere intervenire direttamente nella fase decisionale e quindi eventualmente modificare l'investimento nella direzione più favorevole per l'intera collettività locale e nazionale.

La disciplina della programmazione negoziata, inizialmente riferita ai settori estrattivo e manifatturiero e ad altre attività con caratteristiche industriali tra cui le iniziative nel campo della ricerca, è stata ampliata tra il 1997 e il 1998 ai settori del turismo, dell'agricoltura e della pesca, estendendo l'accesso allo strumento anche alle rappresentanze dei distretti industriali.

I contratti di programma, insieme agli strumenti di programmazione negoziata, sono attualmente sottoposti al regime comunitario autorizzato per il periodo 2000-2006 per l'applicazione della L. 488/92.

Dal 2001, a seguito della riforma dei Ministeri attivata con il D. lgs. n. 300/1999, le competenze riguardanti gli interventi relativi ai contratti di programma in uno con gli altri strumenti della programmazione negoziata sono state assegnate al Ministero delle Attività Produttive, razionalizzando la gestione degli strumenti di incentivazione sotto un'unica Amministrazione.

Le prime due fasi dei contratti di programma (1986-92 e 1993-00) sono separate tra loro dalla nuova legislazione susseguente alla fine dell'Intervento straordinario nel Mezzogiorno e sono state rese operative rispettivamente dalle leggi 64/86 e 488/92.

I contratti di programma stipulati con la 64/86 sono stati finalizzati alla realizzazione di investimenti nelle regioni meridionali, e 12 di essi (quasi i due terzi) hanno avuto una estensione territoriale multiregionale. Complessivamente gli investimenti realizzati sono stati pari a 7.891,4 milioni di euro; le agevolazioni concesse ne coprono il 44 per cento per un ammontare pari a 3.459 milioni di euro.

Gli investimenti realizzati attraverso i contratti di programma ex lege 488/92, regime 1994-1999, sono stati pari a 1.653,7 milioni di euro, le agevolazioni concesse ne rappresentano il 54 per cento, per un ammontare pari a 897,3 milioni di euro. Circa il 49 per cento degli investimenti è concentrato nella regione Puglia.

È attualmente in corso la terza fase dei contratti di programma, successiva all'approvazione comunitaria del regime di aiuto ex lege 488/92 per il periodo 2000-2006: risultano approvati 38 contratti, che realizzeranno i progetti di investimento non solo in campo industriale, ma anche in quelli agroindustriale e turistico.

Nel corso del solo 2002, oltre all'approvazione definitiva di 8 contratti di programma il cui finanziamento era stato deliberato in via programmatica nell'anno precedente⁹, è stata autorizzata, da parte del CIPE, la stipula di 11 nuovi contratti di programma.

I contratti autorizzati nel corso della terza fase sono prevalentemente uniregionali, soltanto tre riguardano più regioni. Complessivamente questo gruppo di contratti assorbe risorse per 3.705 milioni di euro e usufruisce del 47 per cento di agevolazioni, di cui il 23 per cento proviene dai fondi di cofinanziamento regionale. Ad oggi l'occupazione finale prevista è di oltre 17.100 unità di cui ben 13.124 di nuova creazione, pari al 77 per cento circa. Le imprese che riceveranno le agevolazioni per gli investimenti sono oltre 450; il gruppo è caratterizzato dalla presenza numerosa di consorzi di piccole e medie imprese. Circa il 50 per cento delle iniziative sarà attivato nell'area agroindustriale. L'intervento si concentra nella regione Campania, coinvolta sia nei progetti uniregionali che in quelli multiregionali, partecipando al loro finanziamento, ha attivato il maggiore ammontare di investimenti (circa il 25 per cento degli investimenti complessivi), con la creazione, con i progetti uniregionali, di 4.219 nuovi occupati.

⁹ Restano accantonate risorse per il finanziamento di ulteriori tre contratti di programma, approvati in via programmatica nel corso del 2000 e del 2001 pari a 80 milioni di euro a fronte di investimenti per un ammontare di 151,5 milioni di euro.

Nella Tavola III.8 sono indicati alcuni rapporti caratteristici, calcolati per gli aggregati di contratti di programma individuabili in relazione alle diverse fasi della loro evoluzione normativa e di regolamentazione, che riflettono quantitativamente i principali cambiamenti prodottisi in tale evoluzione.

Tavola III.8 - RAPPORTI CARATTERISTICI DEI CONTRATTI DI PROGRAMMA				
Categoria di contratti	Invest./occup. Prevista¹	Invest./nuova occupazione	Agevolazioni/nuova occupazione	Agevolazioni/investimenti
	<i>migliaia euro/occupato</i>			<i>valori percentuali</i>
Approvati ai sensi della legge 64/1986	116,1	380,8	166,9	43,83
Approvati ai sensi della legge 488/1992, regime di aiuti 1994-1999	152,4	218,4	109,4	54,26
Approvati ai sensi della legge 488/1992, regime di aiuti 2000/2006	216,7	282,3	132,1	46,78
TOTALE	139,0	319,9	147,0	45,96

¹ Occupazione complessiva attivata dall'investimento, ovvero già occupati e nuova occupazione.

III.5 Sviluppo locale: la progettazione territoriale

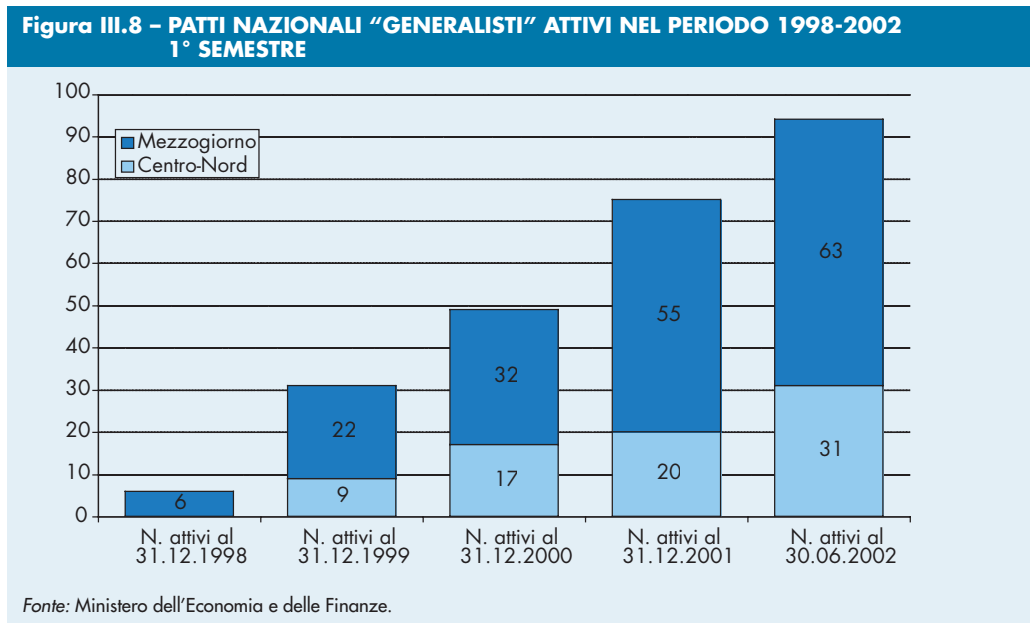
III.5.1 Patti territoriali

I patti territoriali offrono un cofinanziamento pubblico a un progetto integrato definito da una coalizione mista di attori locali, pubblici e privati con la finalità di innescare o rafforzare processi di sviluppo locale. Nei fatti, se per molti patti lo strumento si è tradotto in un modo più agevole per le imprese associate di accedere agli incentivi, in molti altri patti lo strumento sembra avere effettivamente prodotto l'effetto desiderato di accrescere la capacità progettuale locale e migliorare i servizi a imprese e famiglie.

I patti complessivamente approvati per il cofinanziamento tra il 1998 e il 2001 sono 230. Per tale complesso di patti sono previsti investimenti per circa 11.550 Meuro e un impegno di risorse pubbliche a titolo di cofinanziamento di tali investimenti per circa 5.280 Meuro. Tra i patti identificati, 129 includono progetti di promozione di filiere produttive assai varie (cd. patti nazionali "generalisti"), 91 sono iniziative specializzate nei settori dell'agricoltura e della pesca (cd. patti "agricoli") e 10 sono i cd. patti comunitari, finanziati con modalità definite con la Commissione Europea nel 1998 e che prevedono, accanto a progetti di investimento privato e iniziative infrastrutturali, anche il cofinanziamento di progetti di servizio e politiche sociali e del lavoro.

Patti nazionali

A giugno 2002 dei 220 patti nazionali ne risultavano attivi (cioè per cui il monitoraggio identifica la concessione di una quota di contributo pubblico) 141: 47 patti agricoli attivatisi tuttavia solo lungo i precedenti 12 mesi e 94 patti cd. "generalisti", la cui attivazione è distribuita su un arco temporale che parte dal 1998.



Ulteriori attivazioni sono poi avvenute nel corso dell'estate. Al settembre 2002, i patti che avevano ricevuto erogazioni, erano 179¹⁰. Al complesso di tali patti attivi sono collegati investimenti per iniziative imprenditoriali e infrastrutturali per circa 9.600 Meuro e fanno capo impegni di risorse pubbliche per 3.500 Meuro. Le erogazioni a essi relative ammontavano, alla stessa data, a 949 Meuro.

Le nuove attivazioni del 2002 non riguardano peraltro nuove approvazioni – le ultime approvazioni di patti territoriali sono infatti avvenute nella prima parte del 2001 - ma completamenti del necessario iter amministrativo e concreti avvii di iniziative¹¹. Ormai solo per 11 patti nazionali deve essere completato l'iter di emanazione dei decreti di concessione dei finanziamenti¹².

I 10 Patti Territoriali per l'Occupazione, nel rispetto delle regole stabilite dalla Commissione Europea e dal CIPE, hanno completato, entro il termine prescritto del 31 dicembre 2001, il programma di investimenti approvato dalla Commissione Europea a fine 1998 per un valore di 216 milioni di euro, assicurando il quasi totale utilizzo delle risorse comunitarie assegnate. I Patti hanno quindi dato completa attuazione anche agli investimenti finanziati attraverso la dotazione aggiuntiva a carico esclusivamente della finanza nazionale pur a valere

**Completamento
prima fase dei
Patti europei**

¹⁰ Ai patti già attivi a fine 2001, includenti i 12 patti cd. di prima generazione, (approvati tra il 1996 e il 1997, ma divenuti operativi solo a partire dal 1998), i 39 patti cd. di seconda generazione (approvati con una diversa procedura di selezione a seguito di due diversi bandi pubblici emanati nel 1998 e divenuti operativi nel corso del 1999), i 10 patti cd. per "l'occupazione" (approvati alla fine del 1998 e operativi dall'inizio del 1999) e i 28 patti del bando del 10 ottobre 1999 (approvati a fine 2000 e inizio 2001 e operativi dal secondo trimestre del 2001), si sono aggiunti 68 dei 91 patti costituiti da iniziative specializzate nei settori dell'agricoltura e della pesca, 5 dei 7 patti con istruttoria conclusa entro il 1999 e 17 dei 32 patti il cui territorio è stato interessato da eventi sismici, alluvionali o di rischio idrogeologico.

¹¹ Inoltre in corso d'anno è diventato operativo il previsto rafforzamento del ruolo gestionale dei soggetti locali, responsabili del coordinamento delle iniziative del patto e della promozione del territorio.

¹² Per questi patti, ai quali era stato concesso solo il concorso al finanziamento infrastrutturale, si era posta la questione del reperimento di risorse per il finanziamento delle iniziative imprenditoriali, quest'ultima dovrebbe trovare soluzione a seguito degli impegni enunciati nel Patto per l'Italia del luglio 2002.

sulla legge n. 183/87 che il CIPE con la delibera n. 71/98 aveva loro assegnato in collegamento con lo stesso programma comunitario.

La percentuale di realizzazione, calcolata sui complessivi finanziamenti così determinati, è di circa il 98,3 per cento, con risorse non spese di soli 2,5 milioni di euro.

I Patti, inoltre, utilizzando i meccanismi di ampliamento dei progetti ammissibili introdotti dal CIPE per garantire il pieno utilizzo dei Fondi strutturali, hanno anche attuato una consistente parte del così detto “Programma Aggiuntivo” finanziato con la legge n. 208/98, per 132,6 milioni di euro, sul quale hanno realizzato una spesa pari a 29,7 milioni di euro.

Le risorse residue nell’ambito del Programma Aggiuntivo sono comunque già nella gran parte impegnate per progetti in corso di attuazione da completarsi entro il 31 dicembre 2003; la parte rimanente, circa l’11 per cento delle risorse, sarà destinata secondo i criteri e le modalità fissati dal CIPE nella delibera n. 83 del 29 settembre 2002 ad azioni di sistema a livello locale e a livello centrale. Anche gli altri due Patti Europei del “Sangro Aventino” e dell’“Appennino Centrale” (entrambi fuori obiettivo 1), finanziati con le sole risorse nazionali e con una assegnazione di 51,6 milioni di euro, hanno conseguito significativi risultati di spesa (rispettivamente 67 per cento e 25,5 per cento)¹³.

Le scadenze comunitarie e gli efficaci meccanismi messi in atto per rispettarle hanno determinato dunque una sostanziale omogeneità di spesa per i patti europei nella loro prima fase di attuazione. Maggiore diversità si evidenzia invece per i Patti nazionali, peraltro attivatisi nella maggior parte dei casi successivamente e che comunque prevedono solo progetti di natura imprenditoriale e in misura minore iniziative infrastrutturali.

**Differenziazione
nell'avanzamento
dei patti nazionali**

Per i patti nazionali le informazioni derivanti dai monitoraggi amministrativi consentono di rilevare la quota di contributo pubblico utilizzata, complessivamente e separatamente per iniziative imprenditoriali e infrastrutturali. Tale variabile può essere opportunamente trasformata in una variabile di velocità di spesa comparabile tra patti con date di attivazione diverse, considerando una tempistica convenzionale e standardizzata di completamento dei progetti¹⁴.

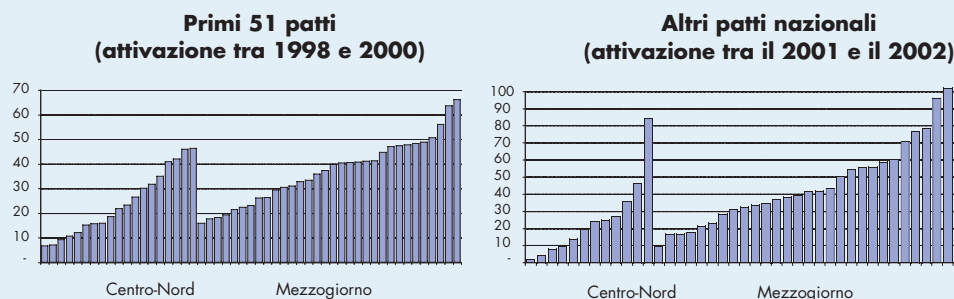
L’andamento dell’indicatore, osservato nel tempo per i primi 51 patti nazionali, ha sempre evidenziato una forte diversità interna tra i patti, così come una maggiore velocità di spesa iniziale per i patti localizzati nel Mezzogiorno, attribuibile largamente a più frequenti richieste di contributo a titolo di anticipazione per iniziative localizzate in tale area. Tale eterogeneità nella performance di spesa sembra peraltro caratterizzare anche i patti attivatisi successivamente¹⁵.

¹³ Il Patto Appennino Centrale ha iniziato l’attività solo a partire dal 2000, data della sua approvazione.

¹⁴ Tale indicatore è calcolato come quota di erogazione concessa su quella massima attribuibile nell’ipotesi in cui tutte le iniziative incluse nel patto procedano in modo lineare al completamento del progetto nell’arco di 33 mesi. Stante la natura convenzionale dell’indicatore esso deve essere considerato solo una proxy dell’effettivo avanzamento del progetto del patto da utilizzare per migliorare la comparazione tra patti che presentino date di avvio differenti.

¹⁵ Un’analisi più approfondita (si veda il Quarto Rapporto sullo sviluppo territoriale 2000-2001, par. III.2.2) sulle possibili determinanti di tale eterogeneità di avanzamento finanziario ha peraltro segnalato che l’indicatore di velocità e puntualità di spesa non è correlato con le condizioni economiche iniziali delle aree patto, indicando che è possibile una rapida implementazione dei progetti anche in aree relativamente svantaggiate. La superiore efficienza interna appare invece significativamente correlata alla qualità del processo di concertazione iniziale sui territori, intesa come completezza della partecipazione degli attori portatori di istanze rilevanti. In entrambi i casi si tratta di risultati interessanti sotto il profilo valutativo delle potenzialità dello strumento in quanto traducibili in un disegno migliore e più consapevole di strumenti analoghi.

Figura III.9 – INDICATORE DI VELOCITÀ DI SPESA NEI PATTI TERRITORIALI NAZIONALI ATTIVI¹ (patti generalisti - dati al 30 giugno 2002)



¹ Per patti attivi si intendono quelli per cui il monitoraggio evidenzia erogazioni di contributi pubblici. La variabile considerata è data dalle risorse erogate al 30 giugno 2002 rispetto a quelle teoricamente erogabili alla stessa data nell'ipotesi di avanzamento costante della spesa con un orizzonte di completamento convenzionale dei progetti pari a 33 mesi. Per costruzione la variabile nelle fasi iniziali di attivazione del patto è influenzata verso l'alto dalla richiesta di erogazioni a titolo di anticipazione.
Fonte: Elaborazioni su dati MEF-DPS e MAP.

La variabile di avanzamento finanziario, tuttavia, pur dando alcune prime indicazioni sul soddisfacimento di prerequisiti essenziali per l'operatività del patto, non è assolutamente sufficiente per giudicare la sua performance complessiva rispetto agli obiettivi assegnati.

Per poter meglio comprendere tale secondo profilo, in assenza di informazioni standardizzate è utile ricorrere a uno studio di casi. Sulla base dei casi di studio al momento disponibili¹⁶, tutti relativi ai primi 51 patti nazionali e ai 10 patti europei - gli unici che hanno accumulato risultati sufficienti a consentire alcune prime analisi - sono state avviate alcune prime valutazioni circa l'efficienza economica e istituzionale dei patti.

Si è riscontrato che i patti che presentano una migliore performance finanziaria, sono indubbiamente accomunati dall'effettivo avvio nei territori di riferimento di un rafforzamento di "condizioni progettuali locali". Gli stessi patti differiscono invece assai, gli uni dagli altri, nelle scelte progettuali e organizzative, anche in considerazione della grande diversità di storia dei territori interessati¹⁷.

Nelle aree molto arretrate, i patti sembrano avere innovato di più, con un numero di nuovi progetti superiore agli ampliamenti e offerta di servizi di coordinamento, ma con una più difficile interpretazione iniziale dei fabbisogni infrastrutturali. Nelle aree prossime a aree di maggiore successo, i patti sembrano essere stata l'occasione per azioni di riequilibrio territoriale attraverso aggregazione di ter-

**Prime analisi
sull'efficienza
economica e
istituzionale dei
patti**

¹⁶ I casi di studio disponibili si riferiscono a quelli svolti nell'ambito della valutazione ex-post del Quadro Comunitario di Sostegno OB1 94-99 su iniziativa della Commissione Europea; a contributi di ricerca condotti autonomamente in ambito accademico; nonché ad alcuni primi risultati del progetto di ricognizione e ricerca commissionato dal DPS d'intesa con il Ministero delle attività produttive e con le parti economiche e sociali a un gruppo di studiosi dello sviluppo locale (la ricerca sarà disponibile nei primi mesi del 2003).

¹⁷ Si tratta di effetti derivanti da condizioni iniziali non necessariamente collegate alla ricchezza o povertà relativa di un territorio. Un ruolo positivo, ad esempio, lo ha giocato la capacità tecnica già disponibile in loco e arruolata al funzionamento del patto. La disponibilità di tecnici locali per i patti, infatti, sembra aver avuto un effetto benefico sulla qualità dei progetti e sulla loro operatività.

ritori che si percepivano come più marginali. In aree già a significativa densità di manifattura i patti hanno funzionato soprattutto come normale strumento di incentivazione, pur consentendo ad imprese in uno stadio di maggiore maturità, di esprimere esplicitamente alcuni fabbisogni di infrastrutturazione.

Un innegabile effetto positivo dell'esperienza dei patti è comunque la creazione o il rafforzamento di istituzioni locali parteciate in grado di programmare lo sviluppo locale, aspetto sul quale lo strumento dei patti puntava esplicitamente.

La ricerca in corso di completamento sta verificando gli effetti concreti, in termini di servizi per le famiglie e le imprese, che tale rafforzamento istituzionale ha prodotto.

III.5.2 Progetti integrati territoriali

Il progetto integrato territoriale (PIT) è un progetto unitario di sviluppo di un territorio incentrato sulla valorizzazione di una o più sue risorse e articolato in componenti progettuali esplicitamente collegate e contestualizzati rispetto alle potenzialità e ai bisogni di un territorio specifico. Il PIT rappresenta una specifica modalità di attuazione degli interventi cofinanziati dal Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni dell'obiettivo 1.

La modalità della Progettazione Integrata mira a consentire di far convergere molteplici interventi del Programma Regionale¹⁸, su pochi obiettivi e fabbisogni avvertiti dal territorio stesso, per le sue specifiche vocazioni.

Nel corso del primo triennio della programmazione comunitaria (2000-2002), la modalità di attuazione rappresentata dai Progetti integrati è stata variamente interpretata dalle Regioni, le quali hanno dato vita ad altrettanti modelli di progettazione integrata, che si differenziano principalmente per quanto riguarda:

- l'intensità di risorse destinate alla progettazione integrata (quota del programma riservata ai PIT);
- le modalità di raccolta delle proposte del territorio (procedure a bando o negoziali) e conseguenti meccanismi di valutazione e selezione;
- le modalità di confronto partenariale, sia a livello locale (istituzione e funzionamento dei tavoli di concertazione, ecc.), sia fra Regione e territorio;
- il grado di "delega" di alcune delle funzioni regionali verso il livello sub-regionale e di conseguenza natura e ruolo del soggetto responsabile del progetto.

Pur nella diversità dei modelli regionali, è comunque emersa una generale tendenza ad interpretare la progettazione integrata come una modalità per la parziale "territorializzazione" di una quota delle risorse dei Programmi Regionali. Tale tendenza si riflette nei dati relativi alla copertura del territorio da parte dei PIT nelle Regioni ob.1 (cfr. Tavola III.9), che evidenziano come la progettazione integrata interessi la quasi totalità dei comuni e della popolazione di ciascuna regione

¹⁸ Il PIT si configura quindi non come un nuovo strumento, ma come "modalità operativa di attuazione" di un Programma regionale, che consente che interventi eterogenei, finanziati a valere su Misure diverse del Programma, siano esplicitamente collegati tra loro. In quanto progetti complessi, tuttavia, i PIT richiedono una forma di attuazione e di gestione integrata, caratterizzata da innovazioni di tipo amministrativo e gestionale.

(a eccezione della Sardegna, dove tuttavia il processo è ancora in evoluzione). Le Regioni hanno quindi adottato un approccio estensivo alla individuazione dei progetti. Da un lato, ciò segnala come il PIT abbia costituito una importante risposta alla richiesta di maggiore coinvolgimento del territorio nelle scelte di intervento.

Tavola III.9 - NUMEROSITÀ, DIMENSIONI, COPERTURA GEOGRAFICA E STATO DI ATTUAZIONE DEI PROGETTI INTEGRATI TERRITORIALI NELLE REGIONI DELL'OB.1

	Regioni OB.1	Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sardegna	Sicilia
PIT individuati ¹	137	8	23	48	10	13	35
in progettazione	85	0	23	44	10	nd	8
approvati	52	8	0	4	0	13	27
Copertura del territorio ²	88%	98%	100%	94%	100,4%	52%	82%
Popolazione interessata ³	86%	79%	100%	96%	100,9%	69%	74%
Numero medio Comuni per PIT	17	16	18	18	26	15	9
Popolazione media per PIT	143.418	59.941	89.151	112.553	412.739	83.889	102.238
Risorse totali PIT (Meuro) ⁴	6.175,47	316,21	800,00	2.893,66	913,45	303,90	948,26
Costo medio per PIT (Meuro) ⁴		39,53	34,78	60,3	130,49	23,38	35,12
Costo medio per Comune PIT (Meuro) ⁴		2,45	1,96	5,58	3,53	1,54	2,96
Costo medio per abitante nei Comuni PIT (Euro) ⁴		659	390	536	221	279	265
Costo minimo fra i PIT (meuro) ⁵		20,90	10,90	3,6	112,20	3,60	21,00
Costo massimo fra i PIT (meuro) ⁵		67,20	62,50	191,5	164,90	61,80	109,20
Incidenza risorse riservate ai PIT sul totale risorse pubbliche POR ⁶		25%	21%	42%	19%	8%	13%
PIT in attuazione a novembre 2002 ⁷	43	8	0	4	0	4	27
Data minima fine attuazione dei PIT ⁸	agosto 2004	dicembre 2004	agosto 2007	novembre 2006	novembre 2006	agosto 2004	dicembre 2004
Data massima fine attuazione dei PIT ⁸	dicembre-2008	dicembre-2004	maggio 2008	dicembre 2008	dicembre 2008	ottobre 2008	dicembre 2006
Periodo di attuazione (numero medio di mesi)	46	27	60	61	67	39	39

¹ Sono stati definiti "individuati" i PIT che abbiano esplicitato un'idea forza e un riferimento territoriale; "in progettazione" i PIT la cui proposta progettuale sia formalmente in elaborazione e "approvati" i PIT che hanno ricevuto l'approvazione e lo stanziamento finanziario definitivo da parte della regione.

² Numero Comuni partecipanti a un PIT sul totale Comuni. Per la Basilicata, non sono compresi i 2 capoluoghi, oggetto di una forma diversa di progettazione integrata (PISU). Per la Puglia la percentuale supera 100 perché alcuni Comuni partecipano a più di un PIT. Per la Campania, il modello regionale ha preso avvio dai "progetti" e non dai "territori": vi sono quindi numerose sovrapposizioni fra PIT, in quanto uno stesso Comune può partecipare a più PIT con progetti diversi. I dati presentati sono al netto di queste sovrapposizioni, che comporterebbero un tasso di partecipazione della popolazione pari al 203,5 per cento.

³ Abitanti dei Comuni partecipanti a un PIT sul totale popolazione. Per la Puglia e la Campania vedi (1).

⁴ Per Puglia e Calabria si è considerato il costo dei PIT in progettazione (rispettivamente pari a 7 e 23); per la Campania dei PIT in progettazione (28) e in valutazione (16).

⁵ Per riflettere meglio la reale variabilità dimensionale sono riportati i valori minimi e massimi dei PIT in progettazione per tutte le Regioni (tranne la Sardegna per la quale si dispone solo dei valori dei PIT approvati). Spesso i valori massimi si riferiscono ai PIT che interessano i Comuni Capoluogo, di ordine di grandezza diverso dagli altri. In Campania e Sicilia lo scarto fra valori minimi e massimi è maggiore fra i PIT in progettazione e si riduce fra i PIT approvati, riflettendo gli effetti della selezione progettuale; in Basilicata i valori "in entrata" e "in uscita" dal processo di valutazione non si modificano, per Puglia e Calabria si dispone solo dei valori dei PIT in progettazione e per la Sardegna solo dei PIT approvati.

⁶ I valori percentuali sono al netto delle risorse destinate ai Progetti integrati di iniziativa Regionale previsti in Basilicata (2), Calabria (2-3), Puglia (5) e Sicilia (2-3). Inoltre si tratta di valori eterogenei perché risentono sia delle diverse procedure sia del diverso stato di attuazione: per la Campania la percentuale rappresenta la quota POR effettivamente dedicata ai PIT; per la Basilicata il numeratore è formalmente rappresentato dalla quota del primo triennio e potrebbe quindi aumentare; per la Calabria e la Puglia è riportata la quota programmatica (che potrebbe variare nel corso del processo di progettazione e valutazione); per la Sardegna la percentuale riflette le risorse stanziare sul primo bando e potrebbe aumentare fino alla prevista quota di circa il 40% del POR, analoga la situazione per la Sicilia.

⁷ Nei 43 PIT sono inclusi i 27 della Sicilia in cui l'inizio dell'attuazione prevede il completamento di alcuni passi procedurali.

⁸ Si sono indicate le date (mese-anno) in cui - sulla base della previsione effettuata dalle regioni per ciascun PIT di inizio operatività e periodo stimato di attuazione - si concluderanno i "primi" e gli "ultimi" PIT.

Fonte: Elaborazioni su dati Autorità di Gestione dei PO regionali.

Ma dall'altro, suggerisce il persistere di forti difficoltà da parte della Regione a individuare di specifiche priorità territoriali.

A fronte di un coinvolgimento dell'intero territorio regionale abbastanza generalizzato, la quota di risorse attualmente attribuita ai PIT si presenta comunque più varia, segnalando una differenziazione in relazione all'effettiva importanza e alle diverse aspettative attribuite a tale forma di attuazione nei diversi contesti.¹⁹ Peraltro, accanto ai progetti a stretta valenza territoriale, molte Regioni hanno esteso il metodo del progetto integrato per migliorare la coerenza interna di interventi a natura più strettamente settoriale proponendo alcuni progetti integrati diretti a intere filiere regionali, piuttosto che a specifici contigui territori di riferimento²⁰.

Il carattere innovativo del metodo introdotto con la progettazione integrata, la complessità della definizione delle procedure e i tempi del confronto partenariale hanno indotto una fase lunga e complessa di messa a punto dei criteri e degli strumenti propedeutici alla progettazione, valutazione ed attuazione. A partire dalla fase di programmazione iniziata nel 1999, soltanto dopo 3 anni le prime iniziative possono infatti definirsi in fase di avvio (cfr. Tavola III.9). Il completamento dell'attuazione di tali iniziative è previsto dalle Autorità responsabili dei programmi collocarsi verso la fine del periodo di programmazione: la tavola evidenzia infatti come l'attuazione dei PIT attualmente in corso dovrebbe completarsi soltanto fra la fine del 2006 e la fine del 2008²¹.

Per quanto riguarda il dimensionamento finanziario dei PIT, si evidenziano ordini di grandezza in media analoghi a quelli dei Patti territoriali, sia per l'importo del finanziamento pubblico complessivo per Progetto Integrato Territoriale, sia per il numero di Comuni interessati. Tuttavia, sottesi ai valori medi in alcune regioni si rinvencono significative differenze di dimensione finanziaria e territoriale. A differenza dei patti territoriali, i PIT prevedono una assai minore incidenza di risorse destinate al finanziamento diretto di iniziative imprenditoriali e una maggiore allocazione di risorse a iniziative infrastrutturali e di servizio.

Il processo è tuttora nella sua fase iniziale. Tracciare prime valutazioni è prematuro. Un primo bilancio dell'esperienza in corso potrà profilarsi durante il 2003. Si dovrà allora apprezzare l'efficacia del PIT quale modalità di raccordo del Governo Regionale con il proprio territorio; valutare la capacità dei PIT di qualificare i contenuti della strategia di sviluppo e i processi di costruzione di capacità amministrativa; apprezzarne la capacità di spesa e quindi di efficienza finanziaria.

¹⁹ Alcune Regioni hanno peraltro quantificato la quota da riservare ai PIT soltanto per il primo triennio, riservandosi di rafforzare tale scelta sulla base dei risultati raggiunti nel 2003.

²⁰ I "PIT" riportati nella tavola non tengono conto delle numerose iniziative di progetti integrati settoriali, realizzate ad esempio nell'ambito delle politiche di sviluppo urbano, sviluppo rurale e di valorizzazione del patrimonio culturale, che spesso restano programmati in un'ottica settoriale.

²¹ Ad esclusione della Basilicata dove la conclusione dell'attuazione di tutti i PIT è prevista per fine 2004.

III.6 La politica regionale europea: verso la riforma post-allargamento

Il confronto europeo

Il dibattito sulla politica regionale comunitaria nella fase post-allargamento si è aperto, come è noto, con la pubblicazione del II Rapporto sulla coesione economica e sociale all'inizio del 2001 da parte della Commissione europea. I partner comunitari e dei futuri Stati Membri, assieme ai rappresentanti delle istituzioni europee (Parlamento, Comitato delle regioni, Comitato economico e sociale) hanno iniziato da quel momento un confronto sulle possibili caratteristiche della futura politica. Sebbene ancora molto aperto, il dibattito in corso ha già iniziato a toccare alcuni temi di fondo.

In primo luogo, è stata unanimemente riconosciuta la priorità da assegnare alle regioni in ritardo di sviluppo. Con l'allargamento dell'Unione, infatti, aumentano le disparità regionali, che richiedono un intervento rafforzato nelle aree più arretrate. L'efficacia dei nuovi interventi nelle aree arretrate e l'orientamento al sostegno della competitività delle aree deboli sono stati indicati come aspetti necessari per la politica regionale nel contesto post-allargamento.

Alcuni Stati Membri hanno suggerito di adottare un'impostazione nazionale, anziché regionale, nel disegno della futura politica, sia per quanto riguarda le modalità con cui definire l'ammissibilità delle Regioni all'assistenza assicurata dai fondi comunitari (gli interventi comunitari riguarderebbero solo le regioni in ritardo dei paesi relativamente più poveri) che per quanto attiene la stessa strategia di intervento. Il sostegno italiano all'attuale approccio regionale alla politica di coesione comunitaria è basato non solo sul recupero degli aspetti salienti dell'*acquis* (articolo 158 del Trattato), ma anche sul riconoscimento che il livello regionale è quello più appropriato per il disegno e l'attuazione di una politica di coesione europea.

Per quanto riguarda gli interventi nelle regioni non arretrate (cioè al di fuori dell'obiettivo 1), mentre se ne è riconfermata la necessità, è stata registrata una vasta insoddisfazione per le modalità secondo cui sono attualmente organizzati. È risultata, pertanto, di particolare interesse la proposta formulata dal Commissario Barnier lo scorso 27 maggio, nell'ambito di un seminario aperto agli Stati Membri e dedicato al tema del valore aggiunto comunitario. Superando l'attuale definizione di specifiche zone di intervento, viene suggerito dalla Commissione europea un "menù di priorità per la competitività regionale", applicabile dalle Regioni sull'intero territorio regionale. Tra i temi che potrebbero essere inclusi nel menù, sono stati indicati: le questioni urbane e quelle legate alle ristrutturazioni industriali, alle aree rurali e con handicap geografici, la cooperazione, le politiche sociali e a sostegno dell'occupazione (pari opportunità, maggiori e migliori posti di lavoro, inclusione sociale), nuova economia e società dell'informazione, sviluppo sostenibile. Il ruolo della scelta delle priorità più coerenti con le caratteristiche del territorio in cui si interviene sarebbe delle Regioni, mentre agli Stati Membri spetterebbe un ruolo di coordinamento.

Il percorso verso la riforma della politica regionale comunitaria per la fase di programmazione 2007-13 si articolerà ulteriormente, in sede europea, secondo una tabella di marcia che prevede:

- la pubblicazione alla fine del 2003 del III Rapporto sulla coesione economica e sociale da parte della Commissione europea, che proporrà le prime ipotesi per una riforma della politica regionale;
- l'organizzazione del Forum sulla coesione nel gennaio 2004;
- la presentazione nella primavera 2004 degli orientamenti della Commissione sulle linee di riforma della politica regionale, che segnerà l'apertura formale del negoziato;
- l'approvazione dei nuovi regolamenti per la politica regionale entro la fine del 2005, con l'intento di destinare il 2006 all'approvazione da parte della Commissione dei nuovi programmi per la fase 2007-13 e di avviare l'attuazione dei nuovi programmi dal 1 gennaio 2007.

Il secondo Memorandum italiano

I tratti della posizione italiana in merito alla politica regionale di coesione comunitaria post-2006 sono stati anticipati nel primo Memorandum presentato dall'Italia nel giugno 2001 (per il testo integrale di tale Memorandum si rimanda al Quarto Rapporto del DPS).

Le spinte riformatrici condivise dall'Italia nascono dalla riflessione su alcuni aspetti salienti della politica regionale: a) l'efficacia, soprattutto per quanto riguarda la capacità di favorire una convergenza fra le regioni e di apportare un valore aggiunto rispetto alle politiche regionali nazionali; b) la complessità procedurale, che ostacola e rallenta la spesa; c) l'insufficiente applicazione del principio di sussidiarietà da parte della Commissione europea nei processi attuativi e l'ineadeguato presidio dei principi e indirizzi generali della programmazione.

In particolare, ne è derivata un'attenzione alla concentrazione delle risorse e a riformare radicalmente la politica regionale nel senso di una maggiore sussidiarietà e semplificazione. La stessa Commissione condivide questa impostazione quando, ad esempio, nel Primo rapporto intermedio sulla coesione economica e sociale (gennaio 2002) afferma che l'attuazione della programmazione 2000-06 non è stata, fino a questo punto, in linea con l'obiettivo di semplificazione della gestione dei Fondi strutturali, fissato con Agenda 2000.

Al fine di meglio definire i punti tecnici intorno ai quali si articolerà la posizione italiana nel contesto del dibattito europeo sul futuro della politica regionale, nel corso del 2002 è proseguita l'attività del DPS del Ministero dell'Economia e delle Finanze, assieme alla Direzione Generale per l'Integrazione Europea, del Ministero degli Affari Esteri per concordare con le Regioni, con le altre Amministrazioni centrali e con le parti economiche e sociali un Secondo Memorandum. Nel corso di tre riunioni nei mesi di gennaio, aprile e novembre e dell'ampio confronto tecnico che ne è derivato sono stati identificati i seguenti undici obiettivi da conseguire con la prossima riforma della politica regionale di coesione comunitaria:

1. la preferenza per interventi di infrastrutturazione materiale e immateriale, come fattori di sviluppo dell'intero contesto delle regioni arretrate, da privilegiare rispetto ai sussidi alle imprese;

2. la necessità di conseguire un vero valore aggiunto della politica di coesione comunitaria rispetto alle singole politiche nazionali, derivante dall'adozione di un "metodo comunitario", che combini la valutazione, l'integrazione e la concentrazione degli interventi, il partenariato, l'introduzione di meccanismi premiali per le amministrazioni pubbliche;

3. la riconferma delle regioni – in contrapposizione agli Stati - come principali unità di riferimento della politica di coesione comunitaria, come disposto dall'art.158 del Trattato;

4. il rafforzamento degli interventi nelle regioni arretrate, per le quali la quota sul totale delle risorse per le azioni strutturali comunitarie deve essere aumentata di almeno cinque punti percentuali;

5. la conferma della soglia del 75 per cento del PIL pro capite medio comunitario espresso in parità dei poteri d'acquisto (PPA). Tuttavia, i problemi di robustezza e significatività del metodo di calcolo delle PPA uniti al generalizzato consenso per l'utilizzo del tasso di occupazione come indicatore di disparità regionali possono suggerire l'introduzione di approcci alternativi;

6. le garanzie di un'opportuna concentrazione delle risorse nelle regioni arretrate, attraverso l'attribuzione di un elevato volume di risorse pro capite;

7. la necessità di dedicare un'attenzione particolare agli interventi per le regioni arretrate insulari;

8. il riconoscimento alle regioni in uscita dall'obiettivo 1 di un adeguato sostegno transitorio, maggiorato nel caso di uscita a causa dell'effetto statistico e comunque in presenza di handicap naturali (insularità);

9. la conferma dell'importanza degli interventi anche al di fuori dell'area obiettivo 1; il menù di priorità territoriali e tematiche proposto dalla Commissione europea (si veda sopra) è una proposta utile a migliorare il quadro attualmente vigente;

10. il potenziamento della cooperazione regionale, attraverso la sua inclusione nel quadro della programmazione ordinaria dei Fondi strutturali, con l'obiettivo di valorizzare particolarmente le relazioni nell'area mediterranea e nei Balcani;

11. la continuazione del sostegno ai processi di modernizzazione della capacità amministrativa che, in particolare considerando la situazione dei nuovi Stati Membri, richiede il mantenimento del tetto del 4 per cento del PIL nazionale al volume annuale di aiuto strutturale che può essere assegnato a ciascuno Stato Membro.

Tali obiettivi e le relative schede tecniche di supporto sono stati raccolti nel secondo Memorandum italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria, trasmesso formalmente alla Commissione europea, ai partner comunitari e ai paesi candidati all'adesione il 13 dicembre 2002.

Questo documento, che rappresenta il risultato del confronto partenariale degli ultimi due anni, consentirà all'Italia di affrontare con una posizione articolata le fasi successive del dibattito europeo sul futuro della politica di coesione nel corso del 2003 in tutte le sedi opportune e, in particolare, nel quadro del semestre di Presidenza italiano dell'UE.

L'impegno compatto a promuovere gli obiettivi indicati nel secondo Memorandum potrà consentire di conseguire i seguenti risultati strategici nel prossimo negoziato: assicurare al Mezzogiorno e alle altre aree sottoutilizzate del paese il massimo di risorse comunitarie anche dopo il 2006; semplificare le regole di spesa e attuare effettivamente il principio di sussidiarietà; garantire che gli interventi nei paesi di nuova adesione all'Unione siano incentrati sulle infrastrutture e non su sussidi che rischierebbero di avviare in Europa forme di competizione distruttiva; rafforzare, nell'ambito dell'azione comunitaria, gli interventi di cooperazione.

IV. MODERNIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

In questo capitolo il Rapporto fornisce informazioni sullo stato di attuazione delle iniziative per la modernizzazione delle Amministrazioni responsabili per la spesa, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno, dove a esse spetta la selezione di progetti per circa due terzi del complesso delle risorse in conto capitale disponibili per l'area.

Ai progressi sinora ottenuti ha concorso il meccanismo di "premieria rafforzata" (4+6 per cento) adottato dall'Italia – sola fra tutti i Paesi della UE – in base al quale circa cinque miliardi di euro saranno allocati durante il 2003 sulla base del rispetto di un vasto gruppo di "indicatori di modernizzazione" (cfr. Par. IV.1).

Rilevanti sono anche i risultati ottenuti nell'attivazione (anche nelle regioni del Centro-Nord e presso alcune Amministrazioni centrali) di Nuclei di valutazione e verifica (cfr. Par. IV.2).

I risultati che può produrre una maggiore attenzione ai progetti, sia in sede programmatica che di monitoraggio, sono confermati dal "Progetto completamenti", con cui si stanno portando a ultimazione opere incomplete, ancora valide e sinora non fruibili (cfr. Par. IV.3).

La modernizzazione ha toccato anche il ciclo del progetto. Molti dei circa 230 studi di fattibilità completati, inseriti nel blocco di circa 300 avviati dal CIPE a inizio 2000, sono entrati a far parte delle decisioni progettuali delle Regioni e hanno concorso all'adozione di un metodo che garantisce maggiore celerità ed efficacia agli interventi pubblici (cfr. Par. IV.4).

Nel capitolo vengono anche descritte le linee di intervento di Sviluppo Italia definite d'intesa con il DPS e quelle del Dipartimento per la Funzione Pubblica volte alla programmazione dello sviluppo delle aree sottoutilizzate (cfr. Riquadro R e S).

IV.1 La riserva di premieria come strumento di modernizzazione

La riserva di premieria del QCS 2000-2006, mirata ad accelerare la modernizzazione amministrativa delle Amministrazioni responsabili dei Programmi Operativi, è in una fase di piena operatività¹. Per la riserva nazionale del 6 per cento, che sarà attribuita entro la fine del 2002, la scadenza per il raggiungimento dei target previsti è infatti ormai superata. Anche per la riserva comunitaria del 4 per cento, i cui indicatori dovranno essere soddisfatti nella seconda parte del 2003, dovrebbero essere numerosi i requisiti già rispettati, a questo punto, dalle Amministrazioni responsabili dei Programmi Operativi.

Le informazioni contenute nelle ultime relazioni di monitoraggio del Gruppo Tecnico disponibili, pur non tenendo conto delle più recenti azioni messe in campo per soddisfare gli indicatori della premieria², offrono alcuni spunti per una ri-

**Piena operatività
del sistema**

¹ Per una descrizione dettagliata degli indicatori e delle modalità di attuazione della riserva del 4 e del 6 per cento si rimanda ai documenti di base e al IV Rapporto.

² Lo stato di avanzamento dei singoli Programmi Operativi rispetto ai vari indicatori della riserva del 6 per cento è in corso di aggiornamento da parte del Gruppo Tecnico, sulla base delle Relazioni finali delle Amministrazioni responsabili dei PO. La situazione della riserva del 4 per cento sarà invece aggiornata nella III Relazione annuale del Gruppo Tecnico (marzo 2003).

**Sistema di incentivi
efficace per la
riserva del
6 per cento**

flessione sull'efficacia del sistema di incentivi sul comportamento delle Amministrazioni.

La riserva del 6 per cento, che prevede 10 indicatori che mirano esplicitamente a stimolare la modernizzazione amministrativa delle Amministrazioni³ e che viene assegnata in proporzione al numero di indicatori soddisfatti, si è dimostrata un potente strumento di incentivazione dei vertici amministrativi e politici. I risultati saranno noti nei primi mesi del 2003. Ma già ora si osservano notevoli recuperi da parte soprattutto di quelle Amministrazioni che hanno avviato per tempo i processi di riforma amministrativa e settoriale e di semplificazione delle procedure richiesti oppure che sono riuscite a coinvolgere e rendere consapevoli dell'importanza del sistema premiale tutti gli assessorati coinvolti, l'organo legislativo e il territorio. In questo caso esse hanno garantito le accelerazioni necessarie a soddisfare i requisiti nei tempi previsti.

In alcuni casi il successo è anche dipeso dalla capacità di riversare verso le autonomie locali il sistema di premialità, condizionando l'erogazione di risorse del Programma Operativo al rispetto di requisiti che avrebbero contribuito al soddisfacimento dell'indicatore oppure garantendo risorse addizionali ai soggetti che hanno contribuito al raggiungimento del target.

La capacità di alcune Amministrazioni, anche con caratteristiche molto diverse, di raggiungere buoni livelli di avanzamento in numerosi indicatori conferma inoltre che i target individuati erano sostanzialmente raggiungibili per tutte le Amministrazioni, nonostante i requisiti previsti richiedessero notevoli sforzi organizzativi e decisionali.

A partire da agosto 2000, data di approvazione del QCS e di avvio del sistema di premialità, si è osservata una sostenuta accelerazione nel processo di riforma e semplificazione della P.A: importanti progressi si sono verificati nell'adozione dei principi del D.lgs 29/93 attraverso i quali si sancisce il passaggio da un approccio di tipo formale-gerarchico all'azione amministrativa a un *approccio orientato ai risultati*; collegata a quest'ultimo, e in continuità rispetto allo stesso, è l'attuazione delle norme relative al *controllo interno di gestione* ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. 286/99 in base alle quali sono stati predisposti modelli di programmazione e controllo e istituite unità di controllo di gestione, sebbene non ancora pienamente operative in tutte le Amministrazioni beneficiarie dei fondi strutturali; si sono rivelati infine significativi i progressi riscontrati nell'attuazione dello *sportello unico* per le imprese e dei *servizi per l'impiego* rispetto a target dimensionali di attivazione dei servizi stessi reputati inizialmente ambiziosi.

I riscontri relativi al rafforzamento dell'azione amministrativa attraverso l'istituzione dei *nuclei di valutazione* (cfr. Par. IV.2) sono positivi per tutte le Amministrazioni considerate. Sebbene siano subito apparse maggiori le difficoltà riscontrate per il raggiungimento degli obiettivi relativi alle riforme settoriali, l'avanzamento istituzionale e della programmazione è stato comunque positivo per il monitoraggio ambientale a livello regionale e per l'attuazione della programmazione territoriale e paesistica. Più complesso si è rivelato, invece, il raggiungi-

³ Gli altri due criteri della riserva del 6 per cento si riferiscono alla integrazione e alla concentrazione.

mento dei target per la gestione del ciclo integrato delle acque e dei rifiuti, target che implicavano importanti modifiche nei processi di programmazione, nelle istituzioni e strutture di gestione.

Per quanto riguarda la riserva del 4 per cento, in generale le Amministrazioni hanno finora rispettato i requisiti di base previsti per alcuni indicatori, requisiti legati alla fase di programmazione dei Complementi di programmazione e che presuppongono atti di competenza diretta dell'Autorità di gestione. Il rischio di non aggiudicarsi le risorse premiali sembra aver fornito alle Autorità di gestione dei PO un'arma per accelerare decisioni che, in assenza di tale incentivo, sarebbero andate molto più a rilento.

Nonostante questi primi risultati positivi, è tuttavia in questo caso prematuro esprimere un giudizio sull'efficacia complessiva del sistema di incentivi per la riserva del 4 per cento. È comunque possibile evidenziare alcune differenze rispetto alla riserva del 6 per cento che potrebbero avere un impatto sul funzionamento degli incentivi.

L'efficacia del sistema di incentivi nel caso della riserva del 4 per cento potrebbe infatti essere condizionato dal meccanismo di assegnazione delle risorse previsto dalla Commissione Europea, che non assegna fondi per ciascuno degli indicatori soddisfatti, bensì richiede il rispetto di almeno 6 degli 8 indicatori previsti.

Per gli indicatori della riserva del 4 per cento, inoltre, la verifica del livello di avanzamento in corso di attuazione è meno immediata. I requisiti di alcuni indicatori non sono infatti solo relativi ad adempimenti normativi o organizzativi che, anche quando di complessa attuazione, sono relativamente agevoli da rilevare, ma sono spesso legati anche alla attuazione del Programma Operativo e quindi la loro verifica dipende dai tempi e dalle modalità di rilevazione e diffusione delle informazioni relative all'avanzamento del Programma stesso.

Il sistema di incentivi della riserva del 4 per cento potrebbe dunque avere un impatto meno immediato rispetto a quello della riserva del 6 per cento o addirittura, in alcuni casi, un effetto distorsivo. Una Amministrazione infatti che, non avendo una percezione corretta dello stato di avanzamento di tutti gli indicatori, ritenesse di non riuscire a rispettare anche solo uno dei 6 indicatori necessari per l'assegnazione delle risorse, potrebbe essere scoraggiata nel perseguire i target anche di quelli che sono più facilmente alla sua portata. Per la riserva del 4 per cento il funzionamento del sistema di incentivi è dunque fortemente condizionato dal buon funzionamento del sistema di monitoraggio, che dovrebbe consentire alle Amministrazioni di avere piena consapevolezza dell'andamento degli indicatori della riserva e di intraprendere le azioni necessarie per ridurre le eventuali criticità.

I risultati potranno essere complessivamente apprezzati al momento dell'attribuzione della riserva.

Già ora tuttavia è possibile valutare un risultato: quello di avere favorito, in una fase delicata di trasferimento di competenze, la cooperazione interistituzionale tra livelli di governo.

La definizione degli indicatori di entrambe le riserve di premialità è il frutto del contributo delle Amministrazioni direttamente chiamate a rispondere agli incentivi messi in campo e delle Amministrazioni che, per competenza, coordinano il processo di modernizzazione amministrativa e settoriale che viene colto da alcuni degli indicatori istituzionali della riserva del 6 per cento. All'atto dell'approva-

Incentivi della riserva del 4 per cento finora efficaci

Il sistema influenza positivamente la cooperazione interistituzionale

zione del sistema della premialità fu concordato che alcune Amministrazioni centrali⁴ avrebbero, di concerto con il Ministero dell'Economia, assicurato il monitoraggio dello stato di attuazione degli indicatori previsti e che avrebbero dunque contribuito attivamente a mettere in essere tutti gli strumenti per valutare in modo omogeneo la performance delle Amministrazioni concorrenti. L'istituzione di un meccanismo attivo di monitoraggio dello stato di attuazione degli indicatori delle riserve ha rafforzato lo sviluppo in questi anni di modalità costruttive di cooperazione istituzionale fra Amministrazioni centrali e regionali.

Spinte dalla necessità del rispetto delle scadenze e dalla visibilità che tempi e contenuti acquistano nel sistema di premialità, le Amministrazioni centrali hanno spesso intensificato le loro attività di orientamento, indirizzo e/o regolamentazione accrescendone la specificazione, le Amministrazioni regionali hanno accresciuto la loro capacità di integrazione e elaborazione delle indicazioni ricevute. Caso esemplare è a questo fine il lavoro di accompagnamento che si è sviluppato intorno all'attuazione dello Sportello Unico per le imprese che ha fatto registrare molteplici attività di indirizzo, assistenza tecnica e monitoraggio da parte non solo dell'Amministrazione centrale competente⁵ ma anche il coinvolgimento di altri soggetti istituzionali chiamati a cooperare con quest'ultima.

Il trasferimento di esperienze a livello nazionale

Il lavoro di elaborazione degli indicatori e di linee guida per la loro attuazione rappresenta uno dei risultati concreti della cooperazione istituzionale fra Amministrazioni centrali e Amministrazioni delle regioni obiettivo 1. Prova dell'efficacia e talvolta innovazione del lavoro svolto è stata la possibilità di trasferire l'esperienza maturata nell'ambito del sistema della premialità per le regioni obiettivo 1 ad altre esperienze. Per quanto riguarda l'accuratezza della definizione degli indicatori e degli indirizzi di accompagnamento, è stato possibile nel corso del 2001 mettere a punto e negoziare celermente il sistema di premialità per le regioni dell'obiettivo 2 (in riferimento alla sola riserva comunitaria del 4 per cento) (cfr. Cap. III.2.3) a partire dal sistema messo a punto per l'obiettivo 1. In questo caso le regioni obiettivo 2 hanno apprezzato i contenuti e i primi risultati dell'esperienza del sistema di premialità per le regioni obiettivo 1 e ne hanno valorizzato alcuni punti di forza adattandoli, con il supporto del Dipartimento, alle specifiche situazioni regionali. Sono stati mutuati indicatori e standard, come nel caso delle linee guida per la valutazione intermedia o dei criteri di selezione dei progetti, e meccanismi di attuazione, come nel caso della modalità di assegnazione delle risorse.

A livello nazionale, l'efficacia di cui sta dando prova questo sistema di incentivi, sulla base dei risultati sebbene non ancora definitivi raggiunti fino ad ora, ha influenzato i meccanismi di attuazione della Delibera CIPE 36/2002 che, nel ripartire le risorse aree depresse 2000-2004, assume quale principio di "governo" dei fondi nazionali quello della premialità applicato sia per favorire il rispetto di un target predefinito, il profilo di spesa previsto, sia per spingere le Amministrazioni a programmare entro tempi certi le risorse loro destinate.

⁴ Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio, Ministero delle Attività e dei Beni culturali, Ministero del Lavoro, Direzione per l'Impiego, Ministero dell'Economia, Ispettorato Generale dello Stato.

⁵ Per l'assistenza e monitoraggio dell'indicatore A5 "Attuazione dello Sportello Unico" hanno cooperato in modo continuo dal 2000 ad oggi il Dipartimento della Funzione Pubblica, il Dipartimento per le Politiche di coesione e sviluppo, il Ministero degli Interni, il Formez.

IV.2 I Nuclei di Valutazione e Verifica

Nel corso del 2002 il processo di costituzione dei Nuclei di valutazione e verifica delle Amministrazioni centrali e regionali è giunto ad un livello molto avanzato. I Nuclei sono costituiti in 11 Amministrazioni centrali e in 19 regioni (in particolare in 18 Amministrazioni regionali e in una delle due province autonome)⁶.

La grande maggioranza dei Nuclei sono operativi, vale a dire già hanno avviato e svolgono attività in attuazione delle competenze che sono state loro attribuite. Fra i Nuclei delle Amministrazioni centrali 4 sono pienamente operativi mentre per altri si può parlare di un'operatività in fase di avvio, per ora prevalentemente legata allo svolgimento di attività specifiche dell'Amministrazione di appartenenza. I 19 Nuclei delle Amministrazioni regionali e della provincia autonoma di Trento sono tutti operativi, pur con funzioni e intensità di impegno diversi.

In particolare nei Nuclei delle regioni del Centro-Nord l'attività è prevalentemente incentrata sull'attuazione delle competenze, di natura "obbligatoria" in quanto derivanti da specifiche previsioni normative, relative alla certificazione di studi di fattibilità e alla valutazione dei progetti formulati dalle Comunità montane. I Nuclei delle regioni obiettivo 1 operano invece a più largo raggio nell'ambito di attività legate all'attuazione dei rispettivi Programmi Operativi Regionali: oltre che nelle attività legate all'attuazione e certificazione di studi di fattibilità sono quindi impegnati, fra l'altro, nel processo di valutazione intermedia dei POR nonché nelle procedure di attuazione dei Progetti Integrati Territoriali.

L'apporto dei Nuclei comincia inoltre a divenire rilevante anche sotto il profilo della produzione di strumenti metodologici e di indirizzo volti ad agevolare e migliorare l'attività di programmazione regionale e locale: hanno questo carattere, per fare qualche esempio, le note metodologiche o le linee guida relative alla redazione e certificazione di studi di fattibilità (nuclei Campania, Liguria, Lombardia, Val d'Aosta, Veneto), la redazione di documenti tecnici per la valutazione della progettazione integrata territoriale (nuclei Basilicata, Sicilia, Toscana), la redazione di analisi di settore volte a migliorare la capacità decisionale dell'Amministrazione o a orientare nell'utilizzo di fondi comunitari e nazionali (nuclei Abruzzo, Marche, Piemonte e Sardegna), gli studi nati da collaborazioni con istituti universitari, anche esteri (nucleo Emilia Romagna).

Oltre a svolgere i compiti loro attribuiti dalle rispettive Amministrazioni i Nuclei hanno cominciato ad agire insieme per il conseguimento di obiettivi comuni.

Un primo risultato di questa azione comune è quello conseguito, nel corso del 2002, con l'avvio del programma di *formazione specialistica* (progetto NUVAL) attuato attraverso il Comitato di indirizzo tecnico-scientifico costituito presso il Formez. Le attività relative ai 6 progetti formativi approvati dai Nuclei⁷ sono state avviate: in particolare si sono svolti 3 workshop cui hanno partecipato la mag-

⁶ Fra le 14 Amministrazioni centrali "con portafoglio" va rilevato come Giustizia e Difesa abbiano ritenuto non applicabile, data la specificità della loro missione istituzionale, la costituzione del nucleo. Il Ministero per le Comunicazioni non si è mai espresso in proposito e comunque non ha finora istituito il nucleo. Il Ministero del Lavoro non ha ancora costituito il nucleo. Ai 10 nuclei delle Amministrazioni centrali "con portafoglio" si deve poi aggiungere quello del Dipartimento per le pari opportunità.

Fra le regioni solo il Lazio non ha ancora costituito il nucleo di valutazione e verifica, mentre delle due province autonome quella di Bolzano ha in corso uno studio di fattibilità per individuare le più opportune condizioni per la costituzione del proprio nucleo.

⁷ Si tratta dei progetti formativi relativi a: 1) Studi di fattibilità; 2) Progettazione integrata territoriale; 3) Valutazione ambientale; 4) Monitoraggio; 5) Tecniche per la selezione di progetti. E' poi in corso la progettazione di una sesta linea formativa sui temi della valutazione in itinere ed ex post.

gioranza dei Nuclei (su progettazione integrata territoriale, studi di fattibilità con particolare riferimento al settore dei trasporti, valutazione e sistema nazionale di valutazione) mentre altre iniziative sono state già programmate e saranno attuate con continuità nei mesi a venire (fra queste anche la realizzazione di 4 programmi formativi specialistici per il Nucleo di valutazione e le altre strutture del DPS).

Sul *piano istituzionale* l'azione comune dei Nuclei ha portato, alla fine di ottobre⁸, alla costituzione formale della "Rete dei nuclei di valutazione e verifica", da parte della Conferenza Stato Regioni⁹.

Il modello di attuazione, individuato e concordato da tutti i Nuclei, prevede che la Rete operi, nell'ambito degli indirizzi politico-strategici definiti dalla Conferenza Stato Regioni, secondo un assetto istituzionale, organizzativo e gestionale nel quale:

- la funzione di raccordo istituzionale e coordinamento e indirizzo strategici sono assicurate dalla Conferenza generale dei Nuclei, istituita presso la Conferenza Stato Regioni;

- le funzioni e i compiti operativi di coordinamento e di gestione della Rete sono affidati a un Comitato di gestione, composto da 8 membri, nominati dalla Conferenza generale dei Nuclei;

- la gestione operativa dei servizi e dei prodotti della Rete è affidata all'Unità tecnica, struttura operativa stabile con responsabile e componenti a tempo pieno, che opera nell'ambito degli indirizzi forniti dal Comitato di gestione.

La riunione di insediamento della Conferenza generale dei Nuclei e l'avvio delle strutture operative della Rete, il Comitato di gestione e l'Unità tecnica, si realizzeranno nei primi mesi del 2003.

Sul *piano operativo* alcuni nuclei hanno di fatto già cominciato ad operare in rete.

L'esperienza più avanzata in tal senso è rappresentata dalla partecipazione dei Nuclei delle Amministrazioni responsabili di programmi operativi nel QCS 2000-2006 per le regioni obiettivo 1 al Sistema nazionale di valutazione. Il Sistema nazionale di valutazione, che opera con il coordinamento dell'Unità di valutazione del DPS-MEF e delle strutture nazionali di valutazione per Feoga (INEA) e Fse (ISFOL), ha l'obiettivo di elevare la qualità, l'efficacia e la confrontabilità della valutazione. In questo ambito il ruolo dei Nuclei è rilevante, sia nella partecipazione alle attività di indirizzo metodologico e di proposta operativa del Sistema, sia per la funzione svolta nell'ambito del sistema di valutazione del rispettivo programma operativo, sia, ancora, nella proposta di nuovi approcci e metodologie. Nel corso del 2002 la sub rete dei Nuclei delle Amministrazioni del QCS 2000-2006 ha partecipato all'attivazione della valu-

⁸ Il protocollo d'intesa che sancisce la nascita della Rete è stato approvato dalla Conferenza Stato Regioni il 24 ottobre 2002.

⁹ La Rete dei NUVV costituisce lo strumento individuato e promosso dalla legge 144/99, dalla successiva normativa e dagli indirizzi tecnici condivisi adottati dalla Conferenza Stato Regioni, per conseguire, attraverso l'attività comune e coordinata dei Nuclei di valutazione e verifica delle Amministrazioni centrali e regionali, gli obiettivi di migliorare la qualità e l'efficacia degli investimenti pubblici. Il progetto di rete federata dei Nuclei delle Amministrazioni centrali e regionali definisce la rete come "una piattaforma di comunicazione e condivisione di esperienze, di saper fare, di buone prassi e più in generale di strumenti informativi, metodologici e tecnici attraverso la quale i singoli funzionari ed esperti impegnati nei Nuclei possano trovare un supporto nello svolgimento delle specifiche attività operative nonché un raccordo strutturato con coloro che in altre realtà stanno svolgendo il medesimo lavoro".

tazione di secondo livello e di verifica della qualità delle valutazioni intermedie del QCS e dei singoli programmi con l'obiettivo, esplicitato nel QCS stesso, di creare le condizioni per il miglioramento qualitativo delle attività di valutazione. Si tratta di esperienze ancora parziali e che vedono livelli di partecipazione assai disomogenei fra i singoli Nuclei e che, tuttavia, precostituiscono, attraverso il confronto continuo nell'ambito di un'attività comune, le condizioni più favorevoli per far emergere l'utilità e l'efficacia dell'attivazione di reti e sub reti operative quale modalità ordinaria dell'agire dei Nuclei.

RIQUADRO R - IL PROGRAMMA TRIENNALE DI RAFFORZAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

La delibera CIPE n. 38 dell'aprile 2001 aveva assegnato alla Funzione pubblica fondi per rafforzare la modernizzazione amministrativa finalizzata allo sviluppo delle aree sottoutilizzate.

Sulla base del programma di massima approvato dal CIPE, il Dipartimento della Funzione pubblica operando in stretta intesa con il DPS, ha individuato le azioni e gli obiettivi sui quali concentrare l'attività triennale 2002-2004.

Gli obiettivi in parola, di seguito riportati, saranno discussi in partenariato con le Regioni nei primi mesi del 2003.

PROGRAMMA TRIENNALE 2002-2004 DI RAFFORZAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Obiettivi strategici	Programmi Operativi e Linee di Intervento
1) Rafforzare l'efficacia dell'azione dell'Amministrazione pubblica nel quadro del negoziato sulle politiche di coesione post 2006; 2) Formare professionalità di eccellenza per le politiche di sviluppo di coesione, cooperazione e sviluppo dell'Unione Europea;	A P.O. "Sviluppo della cooperazione interistituzionale e con l'U.E" a.1 Supporto tecnico per le attività istituzionali e negoziali per il post 2006 a.2 Segreteria tecnica attività regionali per il negoziato post 2006 a.3 Analisi di sensibilità regionali e monitoraggio politiche di coesione a.4 Formazione di esperti sulle politiche di coesione a.5 Strutture formative di eccellenza per inserimento dirigenza UE a.6 Comunicazione per le politiche di coesione
3) Accrescere la qualità degli investimenti infrastrutturali e migliorare la capacità di decisione della pubblica amministrazione nel Mezzogiorno 4) Accelerare l'attuazione, migliorare le procedure e accrescere la qualità degli strumenti e degli accordi di cooperazione istituzionale fra Stato e Regioni	B P.O. "Assetti istituzionali e macro-organizzativi" b.1 Metodi, analisi e banca dati per gli studi di fattibilità b.2 Modelli innovativi finanziamento infrastrutture b.3 Supporto e monitoraggio per gli accordi di cooperazione Stato Regione b.4 Internazionalizzazione dei sistemi produttivi: fabbisogno e modelli per la P.A.
5) Sostenere e sviluppare i processi di integrazione e il partenariato nelle politiche territoriali di sviluppo locale 6) Accrescere la competitività dei territori nell'attrazione di investimenti	C P.O. "Promozione e sostegno per lo sviluppo locale" c.1 Supporto tecnico e monitoraggio dei programmi di sviluppo locale c.2 Progetto sportello per la montagna c.3 Sostegno alla programmazione territoriale per il Molise c.4 Implementazione Progetto sportello Unico c.5 Sportelli per lo sviluppo c.6 Rete degli sportelli per lo sviluppo c.7 Informazione telematica sui processi di sviluppo locale

Segue. PROGRAMMA TRIENNALE 2002-2004 DI RAFFORZAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	
Obiettivi strategici	Programmi Operativi e Linee di Intervento
7) Migliorare l'efficienza e l'efficacia organizzativa e operativa della pubblica amministrazione del Mezzogiorno; 8) Migliorare l'efficienza e l'efficacia dei processi e delle procedure nella pubblica amministrazione del Mezzogiorno	D P.O. "Organizzazione, semplificazione e sistemi di governance" d.1 Benchmarking della performance amministrativa: metodi e analisi d.2 Nuova qualità della regolazione d.3 Implementazione progetto governance d.4 Implementazione programma Cantieri: reti e sostegno all'innovazione d.5 Sostegno a Regioni e EELL nell'attuazione delle riforme costituzionali d.6 Supporto all'organizzazione dei servizi pubblici locali d.7 Gruppo tecnico attuazione e valutazione premialità aree depresse d.8 Sostegno e implementazione dei programmi di e-government
9) Formare professionalità di eccellenza per le politiche di sviluppo delle aree sottoutilizzate del Paese 10) Migliorare la qualità delle risorse professionali delle pubbliche amministrazioni del Mezzogiorno	E P.O. "Sviluppo della cultura del personale" e.1 Formazione specialistica per la PA nelle politiche di sviluppo e.2 Strutture formative di eccellenza per le politiche di sviluppo e.3 Sistema di incentivazione per l'attuazione di APQ e.4 Governance delle risorse umane e.5 Implementazione progetto NUAL
11) Assicurare il coordinamento, l'integrazione e l'efficacia dell'attuazione del programma	F Progetti sperimentali e supporto all'attuazione f.1 Progetti pilota e prototipali f.2 Monitoraggio, valutazione e supporto all'attuazione

IV.3 Il progetto "completamenti": stato di attuazione

Nel 1998 il CIPE ha destinato la somma di 1.807,6 Meuro (3.500 miliardi di lire), derivanti dalle risorse per le aree depresse stanziata con la legge 208/98, a investimenti per il completamento di opere pubbliche incomplete e ancora valide. Sulla base di una graduatoria basata su parametri quantitativi di funzionalità e di fruibilità sono state ammesse a finanziamento 302 opere; ad esse è stato aggiunto un altro insieme di 18 opere, individuate fra quelle già commissariate. La verifica sull'attuazione delle opere è stata affidata dal CIPE all'Unità di verifica degli investimenti pubblici (Uver).

Il progetto aveva la duplice finalità: di riportare a uso infrastrutture mai completate, realizzando così un uso assai redditizio delle risorse pubbliche; di sperimentare un metodo di lavoro per progetti con il supporto e la promozione di un sistema stringente di monitoraggio. I risultati positivi che di seguito si espongono hanno influenzato la scelta compiuta dalla Legge finanziaria 2002 (art. 73) di adottare per l'uso delle risorse aggiuntive nazionali per le aree sottoutilizzate una logica di progetto (cfr. Cap. III.1).

Lo stato di attuazione delle opere selezionate per i completamenti

Nella Tavola IV.1 viene riportata la situazione delle opere di completamento aggiornata al 31.8.2002 con i dati delle verifiche sul campo e con quelli del monitoraggio effettuato dall'Uver nel mese di settembre 2002 con appositi modelli di rilevazione.

Nel complesso risulta avviato l'89 per cento dei 302 interventi ammessi a finanziamento, pari a oltre 1.350 Meuro di finanziamenti CIPE (90 per cento dei finanziamenti accordati), per opere del valore complessivo di circa 7.000 Meuro. Il 23 per cento è anche ultimato, pari al 9 per cento dei finanziamenti totali.

Tavola IV.1 – STATO DI ATTUAZIONE DELLE OPERE SELEZIONATE PER COMPLETAMENTI AL 31.8.2002
(importi in migliaia di euro)

REGIONE	Avviati						Non avviati		Totale	
	Ultimati		In corso		Totale		Numero	Finanz. CIPE	Numero	Finanz. CIPE
	Numero	Finanz. CIPE	Numero	Finanz. CIPE	Numero	Finanz. CIPE				
Abruzzo	5	4.675	15	67.447	20	72.122	1	181	21	72.303
Molise	5	2.221	6	18.081	11	20.302	0	0	11	20.302
Basilicata	0	0	3	20.658	3	20.658	5	26.856	8	47.514
Campania	10	25.641	35	303.552	45	329.193	6	61.393	51	390.586
Puglia	13	56.228	33	90.222	46	146.450	8	29.196	54	175.646
Calabria	18	20.560	30	91.499	48	112.059	1	207	49	112.266
Sicilia	3	4.643	21	418.385	24	423.028	4	7.798	28	430.827
Sardegna	0	0	8	73.875	8	73.875	1	7.747	9	81.622
Mezzogiorno	54	113.969	151	1.083.719	205	1.197.688	26	133.377	231	1.331.065
	(23,4%)	(8,6%)	(65,4%)	(81,4%)	(88,7%)	(90,0%)	(11,3%)	(10,0%)	(100,0%)	(100,0%)
Piemonte	1	3.223	6	29.201	7	32.424	1	1.291	8	33.715
Valle d'Aosta	1	2.117	0	0	1	2.117	0	0	1	2.117
Lombardia	1	1.033	3	8.108	4	9.141	0	0	4	9.141
Liguria	1	3.099	2	18.398	3	21.497	0	0	3	21.497
P.A. Bolzano	0	0	1	1.833	1	1.833	0	0	1	1.833
P.A. Trento	2	1.149	0	0	2	1.149	0	0	2	1.149
Veneto	3	2.011	5	22.208	8	24.219	0	0	8	24.219
Friuli V. Giulia	0	0	4	11.672	4	11.672	1	4.870	5	16.542
Emilia Romagna	0	0	3	5.629	3	5.629	0	0	3	5.629
Toscana	4	4.901	10	20.684	14	25.585	0	0	14	25.585
Lazio	4	3.000	14	21.012	18	24.012	4	8.901	22	32.913
Centro - Nord ¹	17	20.532	48	138.746	65	159.278	6	15.062	71	174.340
	(23,9%)	(11,8%)	(67,6%)	(79,6%)	(91,5%)	(91,4%)	(8,5%)	(8,6%)	(100,0%)	(100,0%)
Italia	71	134.501	199	1.222.465	270	1.356.967	32	148.439	302	1.505.405
	(23,5%)	(8,9%)	(65,9%)	(81,2%)	(89,4%)	(90,1%)	(10,6%)	(9,9%)	(100,0%)	(100,0%)

¹ Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tabella in quanto già incluse negli accordi di programma quadro delle intese istituzionali di programma.
Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nella Tavola IV.2 viene dato conto dello stato di avanzamento dei lavori¹⁰ e dell'avanzamento dei pagamenti effettuati dagli enti attuatori (avanzamento finanziario) delle opere.

¹⁰ Il dato relativo all'avanzamento dei lavori è calcolato sulla base degli ultimi SAL emessi; esso pertanto costituisce una stima per difetto dell'avanzamento dei lavori effettivo alla data indicata.

Tavola IV.2 – STATO DI AVANZAMENTO DELLE OPERE SELEZIONATE PER COMPLETAMENTI AL 31.8.2002¹

REGIONE	Avviati				Totale interventi finanziati		
	Numero	Finanz. CIPE	Avanzamento lavori (%)	Avanzamento finanz. (%)	Numero	Finanz. CIPE	Avanzamento Finanz. (%)
Abruzzo	20	72.122	37,7	26,0	21	72.303	25,8
Molise	11	20.302	59,9	46,2	11	20.302	46,2
Basilicata	3	20.658	59,5	51,4	8	47.514	23,2
Campania	45	329.193	44,3	26,3	51	390.586	22,9
Puglia	46	146.450	70,6	60,9	54	175.646	47,3
Calabria	48	112.059	38,2	34,3	49	112.266	34,2
Sicilia	24	423.028	37,9	27,9	28	430.827	27,4
Sardegna	8	73.875	38,9	30,1	9	81.622	27,2
Mezzogiorno	205	1.197.688	44,2	32,2	231	1.331.065	29,4
Piemonte	7	32.424	86,5	80,9	8	33.715	78,7
Valle d'Aosta	1	2.117	99,1	98,5	1	2.117	98,5
Lombardia	4	9.141	76,0	66,6	4	9.141	66,6
Liguria	3	21.497	22,9	22,5	3	21.497	22,5
P.A. Bolzano	1	1.833	0,0	0,0	1	1.833	0,0
P.A. Trento	2	1.149	100,0	41,7	2	1.149	41,7
Veneto	8	24.219	79,2	66,5	8	24.219	66,5
Friuli V. Giulia	4	11.672	68,4	46,2	5	16.542	35,3
Emilia Romagna	3	5.629	58,6	47,8	3	5.629	47,8
Toscana	14	25.585	63,2	41,2	14	25.585	41,2
Lazio	18	24.012	29,1	20,8	22	32.913	10,5
Centro-Nord²	65	159.278	57,5	47,9	71	174.340	40,1
Italia	270	1.356.967	46,5	34,7	302	1.505.405	31,2

¹ Dati riferiti alla situazione realizzativa monitorata sulla base delle risposte pervenute (grado di copertura dell'86 per cento circa).

² Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tabella in quanto già incluse negli accordi di programma quadro delle intese istituzionali di programma.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Le opere avviate sono caratterizzate, complessivamente, da un avanzamento lavori pari al 46 per cento, derivante dalla sintesi del 44 per cento nel Mezzogiorno e del 57 per cento nel Centro-Nord. Nel Mezzogiorno, dove si concentra l'85 per cento circa degli interventi, si osserva un campo di variazione realizzativo compreso tra il 38 per cento circa di Abruzzo, Calabria, Sardegna e Sicilia ed il 71 per cento della Puglia. Dette opere hanno un avanzamento finanziario più contenuto (35 per cento) dell'avanzamento lavori (46 per cento), sia a causa delle modalità temporali di pagamento dei lavori previste dal capitolato speciale d'appalto (di norma vengono indicati tempi di pagamento non inferiori a 45 giorni dall'emissione degli stati di avanzamento), sia a causa dei tempi burocratici degli uffici preposti al pagamento. Pertanto si registra uno scarto tra avanzamento lavori ed avanzamento finanziario di 12 punti percentuali nel Mezzogiorno e di circa 10 punti nel Centro-Nord.

Considerando l'intero programma di completamento, l'avanzamento finanziario del totale degli interventi finanziati si attesta intorno al 31 per cento, derivante dalla sintesi del 29 per cento nel Mezzogiorno e del 40 per cento nel Centro-Nord. I valori oscillano, nel Mezzogiorno, tra il 47 ed il 46 per cento, rispettivamente di Puglia e Molise ed il 23 per cento di Basilicata e Campania, nelle quali risulta ancora un certo numero di interventi non avviati; nel Centro-Nord l'avanzamento finanziario oscilla tra il 99 per cento della Valle d'Aosta ed i valori mini-

mi della Provincia Autonoma di Bolzano (in cui per l'unico intervento finanziato non sono stati ancora effettuati pagamenti) e del Lazio (10 per cento).

Gli interventi ultimati assorbono circa 130 Meuro di finanziamenti CIPE per progetti di completamento dell'importo complessivo di circa 180 Meuro, corrispondenti ad opere del valore complessivo di circa 540 Meuro, di cui 360 relativi ad opere in esercizio.

Nella Tavola IV.3 vengono riportate le percentuali regionali delle opere ultimate ed in esercizio, rapportate sia al totale delle opere finanziate sia alle sole opere ultimate.

Da essa si vede che è entrato in esercizio il 16 per cento del complesso delle opere (15 per cento nel Mezzogiorno e 20 per cento nel Centro-Nord), corrispondenti al 7 per cento dei finanziamenti; dette opere corrispondono al 70 per cento delle opere ultimate, pari al 74 per cento in termini finanziari.

Le opere in esercizio

Tavola IV.3 – Percentuale di opere completate in esercizio al 31.8.2002				
REGIONE	Percentuale di opere in esercizio sul totale		Percentuale di opere in esercizio su quelle ultimate	
	Numero	Finanz. CIPE	Numero	Finanz. CIPE
Abruzzo	9,5	2,1	40,0	33,1
Molise	27,3	6,1	60,0	55,8
Basilicata	0,0	0,0	N.A.	N.A.
Campania	7,8	3,8	40,0	57,6
Puglia	16,7	25,3	69,2	79,0
Calabria	28,6	15,1	77,8	82,2
Sicilia	10,7	1,1	100,0	100,0
Sardegna	0,0	0,0	N.A.	N.A.
Mezzogiorno	15,2	6,3	64,8	73,3
Piemonte	12,5	9,6	100,0	100,0
Valle d'Aosta	100,0	100,0	100,0	100,0
Lombardia	25,0	11,3	100,0	100,0
Liguria	0,0	0,0	0,0	0,0
P.A. Bolzano	0,0	0,0	N.A.	N.A.
P.A. Trento	59,0	59,5	100,0	100,0
Veneto	25,0	4,9	66,7	58,9
Friuli Venezia Giulia	0,0	0,0	N.A.	N.A.
Emilia Romagna	0,0	0,0	N.A.	N.A.
Toscana	28,6	19,2	100,0	100,0
Lazio	18,2	9,1	N.A.	N.A.
Centro-Nord¹	19,7	9,3	87,5	80,4
Italia	16,2	6,6	70,0	74,4

¹ Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tabella in quanto già incluse negli accordi di programma quadro delle intese istituzionali di programma.
Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

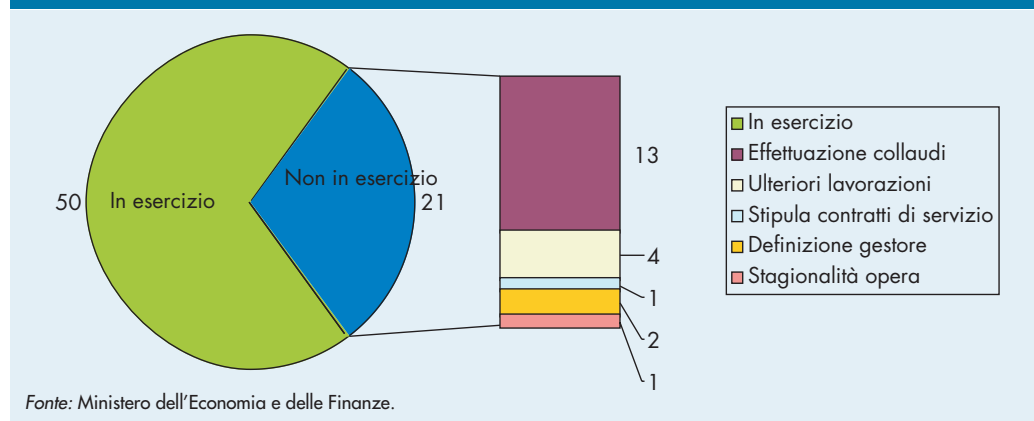
Nella Figura IV.1 vengono indicate le motivazioni per cui 21 (19 nel Mezzogiorno e 2 nel Centro-Nord) dei 71 interventi ultimati non sono ancora entrati in funzione. Per essi gli enti attuatori prevedono l'entrata in funzione entro il 2002 in 7 casi, nel primo trimestre nel 2003 in altri 2 casi, mentre per gli altri 12 non hanno fornito alcuna previsione.

Per quanto riguarda lo stato dei lavori degli interventi in corso (199 casi), si sono registrati 29 casi di sospensioni in atto al 31.8.2002. Le cause di sospensione

Le opere in corso di realizzazione

sono da imputarsi prevalentemente alla redazione di perizie di variante (13 casi) e a problemi con l'impresa (quali contenzioso, rescissione del contratto, ecc., 6 casi); altre cause sono le interferenze con sottoservizi, altre attività o terzi interessati (4 casi), le avverse condizioni atmosferiche (3 casi) e gli espropri e la disponibilità delle aree (3 casi).

Figura IV.1 - OPERE COMPLETATE IN ESERCIZIO E NON AL 31.8.2002



Fra gli interventi con aggiudicazione dei lavori (rientranti fra gli interventi avviati) si riscontra che per 6 di essi i lavori non sono ancora partiti: in 3 casi si prevede la consegna dei lavori entro il mese di novembre 2002 mentre in altri 2 casi, rispettivamente aggiudicati con appalto di progettazione ed esecuzione l'uno ed in concessione l'altro, deve essere ancora approvato il progetto esecutivo; in questi ultimi casi l'avvio dei lavori è previsto entro il mese di novembre 2002. Per il rimanente caso si attende il nulla-osta regionale su alcuni sondaggi, con previsioni di avvio entro la fine del 2002.

Le opere non avviate

Per quanto concerne i 32 interventi non avviati, pari all'11 per cento circa del totale, essi hanno formato oggetto anche di specifici accertamenti in loco.

Per 5 dei 32 interventi non avviati sussiste l'ipotesi di defianziamento da parte delle Amministrazioni interessate: questo significa che le Amministrazioni stanno valutando l'opportunità di revocare il finanziamento e di destinare le risorse ad altri interventi. Degli altri 27 interventi, 10 casi risultano in fase di gara, 7 casi in corso di ottenimento delle necessarie autorizzazioni, mentre in altri 10 casi non è stata ancora ultimata la fase di progettazione.

Nel merito rileva considerare che, secondo gli enti attuatori, è prevedibile l'avvio degli interventi entro il 2002 in 6 casi, entro il primo trimestre del 2003 in altri 5 casi, mentre per i rimanenti 21 la data di avvio, ove indicata, si colloca oltre il primo trimestre 2003.

Lo stato di attuazione delle opere commissariate

Dalle indicazioni disponibili, risulta che 3 opere sono state ultimate e sono in esercizio: si tratta dell'“Adeguamento sismico del liceo di Via Vaccaro” di Potenza, dell'“Ampliamento del Palazzo di Giustizia di Paola (CS)” e della “Caserma dei

Carabinieri di Prato Drava (BZ)”. Le prime due opere sono state inaugurate, rispettivamente, alla presenza del Presidente della Repubblica (19.9.2001) e del Ministro della Giustizia pro-tempore (16.2.2001), mentre la caserma è stata affidata in custodia al Comando Provinciale dei Carabinieri di Bolzano il 9.11.2001.

Altre 14 opere sono in corso di realizzazione, compresa la Caserma dei Carabinieri di Comiso (RG) per la quale la consegna dei lavori ha avuto luogo il 6.8.2002, in lieve ritardo rispetto alla proroga concessa dal CIPE. Per tali opere si è riscontrato un avanzamento medio dei lavori del 55 per cento circa (dati aggiornati ad agosto 2002).

L'unico intervento non ancora avviato, riguardante la tratta Scisciano-Saviano della Ferrovia Circumvesuviana è stato defanziato dal CIPE nella seduta del 2.8.2002 ed il corrispondente finanziamento è stato destinato alla copertura dei costi di una perizia riguardante l'altro intervento sulla Circumvesuviana rientrando fra le opere commissariate, relativo alla tratta Napoli-Poggioreale.

IV.4 Gli studi di fattibilità: lo stato di attuazione

Le precedenti edizioni di questo rapporto hanno fornito periodici aggiornamenti sullo stato di attuazione degli studi di fattibilità promossi dal CIPE nel 1998-99 e descrizioni sintetiche dei contenuti di alcuni studi di particolare rilievo settoriale o territoriale. Sulla base della relazione riepilogativa predisposta dall'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) per il CIPE in occasione della seduta del 24 ottobre 2002, è ora possibile una prima valutazione complessiva dell'esperienza.

Gli studi di fattibilità hanno l'obiettivo di trasformare una iniziale idea-progetto in una specifica ipotesi di intervento, attraverso l'identificazione, la specificazione e la comparazione di più alternative atte a cogliere modalità diverse di soddisfazione del bisogno individuato e di realizzazione dell'idea originaria. Attraverso la produzione di un set di informazioni devono consentire all'autorità politica amministrativa competente una decisione fondata e motivata per la allocazione delle risorse per gli investimenti pubblici. Essi hanno inoltre l'obiettivo di individuare preventivamente gli ostacoli esistenti per la realizzazione degli investimenti programmati e quindi di agevolare, semplificare, accelerare l'iter progettuale e attuativo successivo.

Nel corso degli anni 90, gli studi di fattibilità sono stati sistematicamente inseriti nella normativa riguardante il ciclo della programmazione e realizzazione dei lavori pubblici. Il legislatore ha via via precisato il momento del ciclo in cui si inseriscono gli studi, la funzione da essi svolta, la relazione degli studi con la preliminare individuazione dei bisogni, la relazione tra tipologia delle opere e obbligatorietà degli studi¹¹.

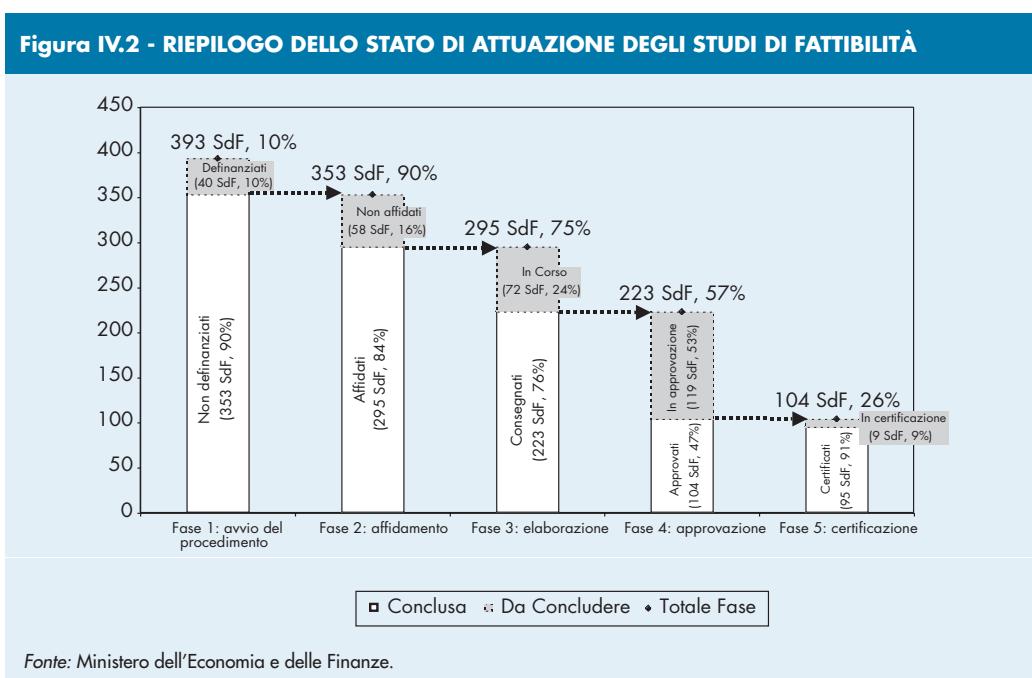
Finalità degli studi

¹¹ In particolare, la legge 144 del 1999 prevede che lo studio di fattibilità per le opere di costo complessivo superiore a 10,3 milioni di euro (20 miliardi delle vecchie lire) è lo strumento ordinario preliminare ai fini dell'assunzione delle decisioni di investimento da parte delle Amministrazioni pubbliche; che gli studi di fattibilità approvati dalle Amministrazioni costituiscono certificazione di utilità degli investimenti ai fini dell'accesso preferenziale ai fondi disponibili per la progettazione preliminare, e che costituiscono titolo preferenziale ai fini della valutazione dei finanziamenti delle opere. Da ultimo, la legge n. 166 del 2002 (che rivede la legge quadro sui lavori pubblici 106 del 1997) confermando la centralità degli studi di fattibilità, ne estende le finalità (cfr. in particolare l'art. 37 bis e il ruolo assegnato alle Camere di commercio).

Gli studi di fattibilità cofinanziati dal CIPE: situazione a settembre 2002

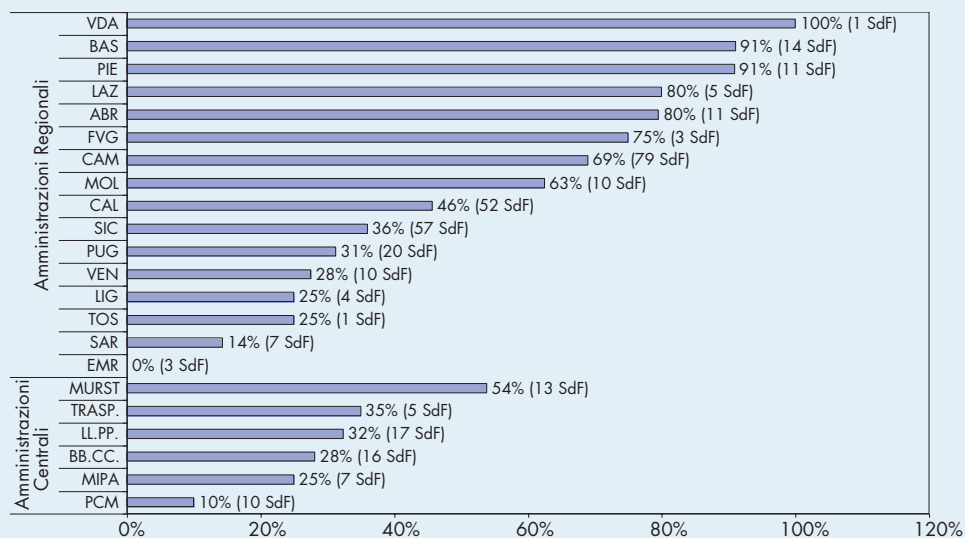
Nel 1999 il CIPE (con le delibere 106 e 135 del 1999) ha promosso l'avvio di oltre 393 studi di fattibilità, co-finanziandone al 50 per cento i relativi costi a valere sulle risorse stanziare per le aree sottoutilizzate. L'obiettivo specifico dell'iniziativa era quello di generare un parco di idee progettuali robuste per accelerare e qualificare l'utilizzo delle risorse nazionali e comunitarie della programmazione 2000-2006. Più in generale, con gli studi co-finanziati, il CIPE intendeva promuovere la diffusione di uno strumento tecnico in grado di motivare e dare supporto alle decisioni di investimento.

Al settembre 2002, dei 393 studi originariamente co-finanziati dal CIPE, 223 risultano completati. Di questi ultimi, 104 sono stati approvati e, nel loro ambito, 95 risultano già dotati della certificazione di coerenza. Dei rimanenti, sono ancora da affidare 58 studi, 72 sono in corso e 40 sono stati defianziati (cfr. Figura IV.2).



Sotto l'aspetto territoriale, 338 studi (proposti dalle Amministrazioni centrali e dalle regioni interessate) riguardano le regioni del Sud (86 per cento del totale), mentre gli altri 55 (14 per cento) investono le regioni del Centro-Nord. La Figura IV.3 illustra graficamente l'indice di avanzamento medio (percentuale di completamento del percorso degli studi, dal finanziamento alla certificazione) per Amministrazione proponente. L'avanzamento medio complessivo è del 50 per cento; per le Amministrazioni regionali è del 54 per cento, e per le Amministrazioni centrali è del 32 per cento. Da notare nel Mezzogiorno l'avanzamento di regioni come la Basilicata, l'Abruzzo e la Campania, che si attestano su livelli del 70 per cento ed oltre, ben al di sopra della media complessiva.

Figura IV.3 - INDICE DI AVANZAMENTO DEGLI STUDI PER AMMINISTRAZIONE PROPONENTE



Nota: L'indice è ottenuto costruendo, per ogni studio, un coefficiente di avanzamento dato dal rapporto tra il numero di fasi completate ed il totale delle quattro fasi comprese nell'iter procedurale "tipo" degli studi (affidamento, consegna, approvazione, certificazione), e poi calcolando, per ogni Amministrazione proponente, la media dei coefficienti di avanzamento dei singoli studi di sua competenza. Tra parentesi viene riportato il numero di studi promossi da ciascuna Amministrazione. Le Amministrazioni sono individuate con le sigle delle denominazioni vigenti al momento del finanziamento degli studi.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il volume complessivo di risorse attivate per gli studi (al netto dei definanziamenti) è di 86 milioni di euro (compreso il co-finanziamento delle Amministrazioni proponenti). I settori di maggior rilievo sono i trasporti e le risorse ambientali (comprese le risorse idriche), corrispondenti al 50 per cento del numero di studi ed al 60 per cento del volume di finanziamenti.

Il tempo medio di consegna per gli studi finora completati è stato di circa 8 mesi, con oscillazioni da 4 a 22 mesi. I tempi medi di consegna presentano minore variabilità nella distribuzione per settore e variabilità maggiore nella distribuzione per Amministrazione proponente.

Sbocchi progettuali

Nel complesso si può affermare, nei limiti delle informazioni rese finora disponibili¹², che gli studi stanno assolvendo il compito di generare un parco progetti di notevole diversificazione settoriale e di potenziale rilevanza per l'applicazione delle risorse nazionali e comunitarie per lo sviluppo: sono stati conclusi 223 studi, di cui gran parte in settori strategici per la programmazione 2000-2006, come trasporti, risorse naturali e risorse culturali (cfr. Tavola IV.4).

¹² Le Amministrazioni proponenti hanno finora trasmesso all'UVAL informazioni riferite a 322 studi (l'80 per cento del totale), con dati aggiornati in misura pari al 54 per cento del totale.

Tavola IV.4 – NUMERO DI STUDI FINANZIATI, COMPLETATI E CERTIFICATI PER SETTORE

Settore	Finanziati	Consegnati	Certificati
Trasporti	78	52	23
Ambiente	64	37	11
Turismo	41	29	11
Città	37	24	10
Beni Culturali	28	19	12
Sviluppo locale	21	15	7
Idrico	29	12	6
Università	12	10	1
Energia	6	5	2
Ricerca e innovazione	7	5	1
Telecomunicazioni	7	2	2
Ed. Scolastica	2	1	
Altri	21	12	9
Totale	353	223	95

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tuttavia, i tempi per la valorizzazione a fini progettuali del capitale di conoscenze tecniche generato dagli studi si sono rivelati più lunghi del previsto. Meno di un terzo degli studi sono stati avviati nel biennio 1999-2000, con il conseguente slittamento al 2001 della parte maggiore degli affidamenti, e la concentrazione negli anni 2001 e 2002 delle attività di svolgimento e certificazione degli studi.

D'altro lato, una volta terminati, gli studi dimostrano di poter incidere sulle successive tappe del ciclo del progetto: vanno segnalati infatti l'introduzione di 9 interventi basati su SdF co-finanziati dal CIPE nel primo elenco di opere strategiche (delibera CIPE 21 dicembre 2001) della "legge obiettivo"; l'avvio dell'uso di risorse della Cassa Depositi e Prestiti per la progettazione preliminare di interventi basati su SdF finanziati dal Comitato (6 studi, di cui 3 nel Mezzogiorno); l'utilizzazione infine, da parte di regioni dell'Obiettivo 1 come Campania e Sicilia, dei risultati di studi CIPE per l'impostazione di vari Progetti Integrati Territoriali (PIT) da finanziare con risorse del QCS 2000-2006.

La diffusione del metodo degli studi

Oltre alla generazione di un parco progetti di qualità, con la tornata sperimentale di studi CIPE ci si proponeva anche di promuovere la diffusione, tra le 22 Amministrazioni proponenti e le circa 300 Amministrazioni appaltanti, di un *metodo* di qualificazione delle scelte di investimento: questo con l'obiettivo di più lungo periodo di elevare la capacità delle Amministrazioni pubbliche di fornire ai decisori politici strumenti tecnici solidi da usare per le scelte pubbliche del futuro. Obiettivo secondario, ma non irrilevante, era la crescita di un mercato capace di rispondere sempre più efficacemente alle richieste, anche complesse, delle Amministrazioni. A tale riguardo, la relazione UVAL consente di mettere a fuoco taluni profili caratterizzanti il ciclo degli studi, nel quale elementi di successo e di criticità si sono spesso tra di loro intrecciati.

- *Eterogeneità dei temi degli studi.* I temi oggetto di studi di fattibilità sono caratterizzati da notevole eterogeneità: accanto a studi di specifici interventi infrastrutturali, si riscontrano studi assimilabili ad altre tipologie, quali studi di programmi di opere, studi settoriali o di ambito, studi di prefattibilità ed infine studi infrastrutturali promossi da Amministrazioni non titolari delle corrispondenti competenze istituzionali. In positivo, tale ampliamento d'ambito degli studi risponde ad esigenze conoscitive e programmatiche realmente sentite dalle Amministrazioni. D'altro lato, varie delle tipologie di studi sopra ricordate implicano un percorso più difficoltoso di transizione dalla fase di studio a quella di progettazione. Questo a causa o della necessità del concorso di più soggetti per assumere le decisioni di investimento o del ruolo propedeutico alla individuazione della idea di sviluppo da sottoporre alla vera e propria verifica di fattibilità.
- *Formulazione della "domanda".* Le analisi svolte su alcuni capitolati tecnici indicano che non poche Amministrazioni pubbliche proponenti hanno incontrato difficoltà e causato ritardi nel delimitare l'oggetto dello studio di fattibilità e quindi nel definire un capitolato in grado di precisare il livello di analisi richieste e gli obiettivi finali. La difficile definizione, sin dalla fase di predisposizione del bando, dei quesiti essenziali a cui l'Amministrazione voleva dare risposta ha lasciato, sia in fase di offerta sia in fase di effettuazione dello studio, debolezza di indirizzi e eccessivi margini di interpretazione agli offerenti/fornitori sul reale fabbisogno espresso dalle Amministrazioni.
- *La "risposta" del mercato.* La risposta del mercato delle consulenze alla domanda delle Amministrazioni è stata caratterizzata da scelte strategiche differenziate delle diverse società, oscillando dalla partecipazione comunque e dovunque alla mancata partecipazione anche in aree tematiche o territoriali di stretta competenza. Questo ha determinato una pronunciata concentrazione degli studi affidati e del monte commesse in un numero relativamente ristretto di operatori. Ciò nonostante, la presenza di soggetti con esperienze significative si è oggi decisamente ampliata. In vari casi, gli aggiudicatari non sono stati in grado di esprimere raggruppamenti con adeguati ed omogenei livelli di specializzazione settoriale; in altri non sono stati attivati meccanismi efficaci di coordinamento tra le varie professionalità presenti nei raggruppamenti. Questi due fattori, unitamente alla sia pur relativa novità dello strumento nel mercato italiano, hanno dato luogo a scarsa integrazione ed armonizzazione tra le analisi contenute negli studi. I professionisti ed i consulenti e le loro società non sempre sono stati in grado di supplire alle carenze iniziali delle domande della pubblica Amministrazione, appiattendosi su richieste e domande mal formulate o, in alcuni casi, addirittura, approfittando in modo "opportunistico" della elevata domanda di servizi per moltiplicare le proprie occasioni commerciali e il proprio fatturato anche in carenza di una reale capacità di rispondere ai quesiti "tipici" di uno studio di fattibilità.

- *Il Monitoraggio.* Alcune Amministrazioni proponenti ed appaltanti hanno dato vita ad esperienze significative di monitoraggio in corso d'opera degli studi: oltre a permettere di vigilare sulla qualità tecnica degli studi, il monitoraggio ha costituito spesso una "palestra" attraverso cui le Amministrazioni hanno chiarito e specificato gli obiettivi dello studio e rafforzato, grazie anche all'interazione con partecipanti di altra provenienza ai tavoli (Amministrazioni centrali, tecnici indipendenti), le proprie capacità tecniche di valutare la qualità degli studi in corso e di impostare gli studi da avviare in futuro. I tavoli di monitoraggio non sembrano, tuttavia, aver avuto la diffusione necessaria per garantire in modo sistematico la qualità e la rilevanza degli studi, funzione questa che in prospettiva dovrà essere rafforzata.
- *Necessità di documenti di indirizzo ed orientamento.* L'elenco dei requisiti minimi forniti dal CIPE (Allegato B alla delibera 106/1999) per la realizzazione degli studi ha costituito un utile punto di riferimento metodologico per l'impostazione e valutazione degli studi. Tuttavia, sulla base delle conoscenze sin qui acquisite dall'UVAL sui singoli studi, si può riscontrare una certa eterogeneità e delle metodiche e della qualità delle analisi svolte. Mentre si registrano esempi di buona qualità di singole componenti degli studi (ad esempio identificazione tecnica degli scenari di intervento), è più raro trovare la compresenza di livelli elevati di qualità per tutte le aree di competenza richieste. In generale si riscontra una difficoltà a evidenziare nessi chiari tra le singole componenti analitiche ed i risultati complessivi dello studio.

Prospettive future

La valutazione svolta sul complesso degli studi CIPE consente l'individuazione di alcune aree di azione, utili per la valorizzazione dei risultati degli studi di fattibilità già conclusi, che per la promozione della qualità degli studi futuri.

a) valorizzazione dei risultati degli studi

Progetti. Appare necessario imprimere una accelerazione al processo di traduzione degli studi completati in progettazione delle opere di cui sia stata verificata la convenienza. La fase di passaggio fra la disponibilità dei risultati degli studi e la loro traduzione in progetti non è oggi automatica e richiede uno sforzo ulteriore, sul piano tecnico, istituzionale ed amministrativo. Tale fase dovrebbe essere facilitata, se non addirittura delineata, nella stessa stesura degli studi. Dal punto di vista tecnico occorre assicurare che nello studio siano contenute tutte le informazioni necessarie alla redazione di un progetto preliminare per non duplicare, anche in termini di tempo e di costi, fasi analitiche previste. Dal punto di vista amministrativo, occorre verificare la rispondenza puntuale delle opere proposte e validate dagli studi alle priorità di investimento delle Amministrazioni competenti. Per gli studi già completati tale analisi riveste particolare urgenza, anche in vista della riprogrammazione delle risorse del QCS

2000-2006. Dal punto di vista istituzionale occorre dare immediata continuità alle forme di raccordo interistituzionale, delineate negli studi nell'area della fattibilità amministrativa, che raccolgano, al fianco della Amministrazione competente, l'insieme delle istituzioni e dei sistemi di interesse coinvolti.

Supporto. Come già previsto dal DPEF 2003-2006 e dalla delibera CIPE 62/2002, sarà rafforzato il supporto tecnico alle Amministrazioni centrali e regionali nella fase attuativa degli studi di fattibilità. Sviluppo Italia svolgerà un ruolo di Advisor e di sostegno diretto alle Amministrazioni. Il DPS svolgerà una funzione di coordinamento e di raccordo con le Amministrazioni centrali e regionali per l'individuazione di un gruppo selezionato di studi di qualità su cui concentrare i servizi di assistenza tecnica di Sviluppo Italia.

Attuazione. I risultati degli studi conclusi con esito positivo potranno/dovranno essere valorizzati anche in sede di impostazione degli Accordi di Programma Quadro con cui si individuano le opere da realizzarsi con finanziamenti a valere sulle risorse aree sottoutilizzate. Nei casi di opere particolarmente rilevanti gli studi saranno alla base dell'inserimento delle stesse tra le opere della Legge Obiettivo.

b) metodi e conoscenze condivise

Documentazione e analisi. Appare opportuno consolidare e sistematizzare le informazioni sui risultati degli studi attraverso una apposita Banca Dati: oltre a facilitare il monitoraggio degli sbocchi progettuali degli studi, la Banca Dati permetterebbe la condivisione tra gli "addetti ai lavori" (Amministrazioni pubbliche, Nuclei di valutazione e verifica, società di consulenza e professionisti) di conoscenze tecniche e buone pratiche. Sarebbe altresì possibile fornire un supporto conoscitivo ed informativo utile alla periodica valutazione e revisione delle scelte governative e legislative in materia di studi di fattibilità.

Indirizzi per studi di qualità. L'esperienza finora maturata indica la necessità di documenti di indirizzo, condivisi tra i soggetti istituzionali competenti, per orientare l'impostazione, il monitoraggio e la valutazione dei futuri studi di fattibilità. In fase di impostazione degli studi, sarebbe opportuno che le Amministrazioni potessero contare su strumenti di orientamento utili per la focalizzazione degli studi stessi sulle finalità ad essi proprie (trasformare l'iniziale idea-progetto in una specifica ipotesi di intervento), evitando confusioni con altri strumenti di analisi, quali studi di settore, studi di pre-fattibilità, piani di ambito, ecc. In fase di impostazione sarebbe inoltre utile disporre di griglie di riferimento che, a partire dalla ricostruzione del percorso logico necessario per la effettuazione delle analisi richieste, permettessero una stima affidabile dei possibili costi degli studi in funzione della natura delle analisi ragionevolmente necessarie. Per le finalità di monitoraggio e valutazione, appare necessario elaborare linee guida che sviluppino, con maggiore specificità dal punto di vista dei contenuti tecnici, i requisiti minimi degli studi di fattibilità, già a suo tempo individuati dal CIPE per gli studi di cui alle delibere 106 e 135 del 1999.

RIQUADRO 5 - IL SUPPORTO TECNICO ALLE POLITICHE DI SVILUPPO: IL PROGRAMMA QUADRO DI SVILUPPO ITALIA

Il CIPE, nella riunione del 19 dicembre 2003, ha approvato il Programma Quadro di Sviluppo Italia¹ che attua gli obiettivi individuati nel DPEF 2003-2006 o 2002.

Il Programma Quadro delinea i caratteri generali e le modalità operative dell'azione che Sviluppo Italia è chiamata a compiere, nel biennio 2003-2004, per rafforzare la capacità operativa delle Amministrazioni impegnate nelle politiche di sviluppo.

Per conseguire tali obiettivi Sviluppo Italia formulerà tre Programmi operativi riguardanti seguenti linee di intervento:

a) supporto tecnico alle Amministrazioni pubbliche nella fase attuativa degli studi di fattibilità, affinché i risultati di tali studi, se positivi, si traducano in tempi rapidi in progetti e, quindi, in opere;

b) supporto alle Regioni e alle Province autonome per il miglioramento della capacità operativa nell'attuare le politiche di sviluppo, per facilitare lo sviluppo progettuale di piani e programmi, per migliorare la qualità dei relativi processi di attuazione;

c) predisposizione e avvio di un programma pluriennale di marketing finalizzato all'attrazione degli investimenti nelle aree sottoutilizzate del Paese.

I Programmi operativi saranno realizzati sulla base degli indirizzi del DPS, nel quadro di uno stretto partenariato operativo con le Amministrazioni pubbliche impegnate nelle politiche di sviluppo e tenendo conto delle priorità che tali Amministrazioni esprimeranno.

Per quanto riguarda la prima linea di intervento, relativa agli studi di fattibilità, Sviluppo Italia accompagnerà le Amministrazioni fino alla redazione del bando per l'affidamento della progettazione preliminare o comunque del livello di progettazione più avanzato. Tale attività riguarderà gli studi di fattibilità redatti dalle Amministrazioni centrali, regionali e locali attraverso il cofinanziamento delle risorse previste della delibera CIPE 9 luglio 1998, n. 70, ma verrà estesa, tenendo conto delle priorità espresse dalle singole Amministrazioni, anche a studi finanziati con altri strumenti, compresi studi relativi a programmi di area vasta e a programmi integrati a scala territoriale.

Nello svolgimento della seconda linea di intervento, relativa al supporto alle Regioni e Province autonome, Sviluppo Italia affiancherà le singole Amministrazioni, nella individuazione e attivazione di azioni e strumenti che consentano, fra l'altro, di:

- migliorare la capacità delle Amministrazioni di tradurre i programmi e le linee di intervento prioritarie in progetti eseguibili accompagnandole nella fase di definizione progettuale dei singoli interventi.*

- migliorare, accelerare e semplificare i percorsi di programmazione e attuazione degli interventi di sviluppo locale;*

- assicurare il sostegno alla crescita di esperienze di partenariato locale, anche quale strumento in grado di accelerare e migliorare la qualità degli investimenti pubblici.*

¹ Il programma è formulato in attuazione della delibera CIPE 2 agosto 2002 n. 98 che è a sua volta attuativa della delibera 3 maggio 2002 n. 36 di riparto delle risorse per le aree depresse 2000-2004.

Il programma pluriennale di marketing finalizzato all'attrazione degli investimenti – la terza delle linee di intervento del Programma Quadro – prevede la predisposizione e l'offerta integrata di pacchetti atti a favorire, secondo modalità concordate con Regioni e Province autonome, la localizzazione di nuove imprese, in particolare estere, nelle aree del Mezzogiorno e in quelle sottoutilizzate del Centro-Nord.

Il programma, intervenendo sulle criticità che limitano la capacità di attrazione degli investimenti di tali aree, si propone di promuovere un'azione integrata di attrazione le cui principali componenti sono:

- la disponibilità di aree direttamente e immediatamente assegnabili, la cui offerta è organizzata secondo i diversi target di investitori e in relazione ai relativi fattori localizzativi;*
- la garanzia di tempi certi nei percorsi autorizzativi connessi all'insediamento e all'avvio delle attività;*
- la disponibilità diretta di aiuti finanziari all'investimento, configurabili sulle esigenze specifiche degli investitori, attivabili secondo procedure semplificate e tempi certi, configurabili come veri e propri "contratti di localizzazione";*
- la disponibilità di aiuti alla formazione e alla ricerca;*
- l'offerta di servizi di accompagnamento alla realizzazione dell'investimento e alla sua messa a regime.*

V. POLITICHE PER IL MERCATO DEL LAVORO

V.1 Monitoraggio delle politiche

Nel 2001 la spesa complessiva per le politiche attive del lavoro, secondo le stime del Ministero del Lavoro¹, è aumentata rispetto all'anno precedente, passando dai circa 7.532 milioni di euro del 2000 a circa 8.325 milioni di euro. L'incremento stimato è dovuto all'aumento della spesa per incentivi alle assunzioni e della spesa relativa agli incentivi all'autoimpiego. Viene inoltre confermato anche per il 2001 il prosieguo della tendenziale e significativa riduzione, in atto dalla metà dello scorso decennio, degli sgravi contributivi a sola base territoriale (ormai significativi nel solo settore agricolo) e della spesa relativa alla creazione diretta di posti di lavoro finanziati interamente dal sussidio pubblico.

Per quanto riguarda i dispositivi attivati da leggi nazionali (cfr. Tavola V.1), la quota di spesa attribuibile al Mezzogiorno, pari a circa il 50 per cento², è rimasta costante rispetto all'anno precedente. La quota include anche quegli interventi che si applicano esplicitamente al solo Mezzogiorno o prevalentemente a quell'area, ed è considerata su una base di spesa al netto degli interventi regionali e di quelli cofinanziati dal FSE e inclusi nei Programmi Operativi relativi all'Obiettivo 1 e all'Obiettivo 3. Gli interventi specificamente mirati al Mezzogiorno sono pari a circa il 60 per cento della quota complessivamente assorbita dall'area, anche se in lieve riduzione tra 2000 e 2001. Va segnalato, tuttavia, che tra le politiche esplicitamente dirette al Mezzogiorno sono presenti strumenti che non hanno prodotto nuovi interventi nel 2002, o perché esauriti a fine 2001 (come lo sgravio capitaro per il mantenimento dell'occupazione a bassa retribuzione e gli sgravi annuali e triennali per i nuovi assunti) o a causa della sospensione temporanea dell'intervento per motivi di indisponibilità finanziaria (come nel caso del prestito d'onore).

In progressiva e graduale riduzione dovrebbero risultare anche i contributi per i Lavori Socialmente Utili e i Lavori di Pubblica Utilità (tipologia di intervento non più riproposta da dispositivi nazionali), largamente e sempre più concentrati nel Mezzogiorno a causa del più difficoltoso e lento svuotamento del bacino in quest'area rispetto a quanto parallelamente avvenuto nel Centro-Nord.

Le politiche attive

Quota del Mezzogiorno sugli interventi di leggi nazionali

¹ La maggior parte delle informazioni relative alla spesa e ai beneficiari delle politiche attive e passive del lavoro utilizzate in questo capitolo derivano da Ministero del Lavoro, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro, 2002 - n. 1*, cui si rimanda per analisi e approfondimenti di maggior dettaglio. Occorre precisare che la stima della spesa complessiva per le politiche del lavoro può contenere imprecisioni a causa dello stato ancora incompleto dei monitoraggi finanziari e della presenza di dati provvisori per alcuni interventi del 2001.

² La quota è stimata in parte sulla base del numero dei beneficiari; risente pertanto di approssimazioni in quanto, per la maggior parte degli interventi, la spesa pro-capite dei beneficiari varia a seconda di caratteristiche personali specifiche e della durata dell'intervento.

Tavola V.1 - POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI						
Tipologia di intervento	Beneficiari ¹			Spesa (migliaia di euro) ²		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Politiche attive						
Contratti a causa mista						
Apprendistato	394.391	446.025	430.068	1.418.021	1.567.392	1.624.700
Centro-Nord	329.419	375.994	359.815			
Mezzogiorno	64.972	70.031	70.252			
Contratti di formazione e lavoro						
Contratti di formazione e lavoro	384.771	328.379	277.337	1.067.045	882.272	896.246
Centro-Nord	275.662	241.383	210.441			
Mezzogiorno	109.109	86.996	66.896			
Incentivi all'occupazione dipendente						
Contratti di apprendistato trasformati a tempo indeterminato						
Contratti di apprendistato trasformati a tempo indeterminato	43.027	52.344	66.624	212.703	270.103	276.387
Centro-Nord	38.069	46.316	59.677			
Mezzogiorno	4.959	6.029	6.947			
Contratti di formazione e lavoro trasformati a tempo indeterminato						
Contratti di formazione e lavoro trasformati a tempo indeterminato	19.833	21.718	18.444	9.690	8.556	8.754
Centro-Nord	4.257	3.731	3.085			
Mezzogiorno	15.576	17.987	15.360			
Incentivi per nuove assunzioni a tempo parziale (a)						
Incentivi per nuove assunzioni a tempo parziale (a)		3.346		-	45	1.033
Centro-Nord		2.954				
Mezzogiorno		392				
Assunzioni agevolate disoccupati di lunga durata (b)						
Assunzioni agevolate disoccupati di lunga durata (b)	272.497	319.654	327.431	853.944	985.814	1.008.466
Centro-Nord	108.646	120.512	122.398			
Mezzogiorno	163.851	199.142	205.033			
Assunzioni agevolate dalle liste di mobilità (e relative trasformazioni) (c)						
Assunzioni agevolate dalle liste di mobilità (e relative trasformazioni) (c)	77.206	83.866	80.764	407.471	452.035	446.329
TD Centro-Nord	35.250	39.792	36.488			
Mezzogiorno	3.156	3.940	4.112			
TI Centro-Nord	16.803	17.891	16.736			
Mezzogiorno	5.561	4.692	4.554			
S Centro-Nord	15.614	16.802	18.100			
Mezzogiorno	822	750	774			
Altre assunzioni agevolate (d)						
Altre assunzioni agevolate (d)	713	1.073	1.162	3.609	5.677	5.808
Centro-Nord	470	819	1.027			
Mezzogiorno	243	254	135			
Sgravi contributivi e incentivi alle assunzioni nel Mezzogiorno						
sgravio in forma capitaria (e)						
sgravio in forma capitaria (e)	359.894	307.644	265.394	253.809	208.384	216.912
sgravio annuale e triennale nuove assunzioni (f)						
sgravio annuale e triennale nuove assunzioni (f)	31.000	104.000	110.000	156.587	668.411	785.221
sgravio totale triennale						
sgravio totale triennale				22.730	595.362	769.521
sgravio totale annuale						
sgravio totale annuale				133.857	73.049	15.700
sgravi contributivi nel Mezzogiorno (g)						
sgravi contributivi nel Mezzogiorno (g)				658.529	500.278	385.380
Credito d'imposta assunzioni ob.1 (L. 449/97 e 448/98)						
Credito d'imposta assunzioni ob.1 (L. 449/97 e 448/98)	67.900	58.100	6.400	125.089	79.184	17.200
Credito d'imposta ass. a tempo indeterminato adulti art. 7 L.388/2000 (generale e Mezzogiorno) (h)						
Credito d'imposta ass. a tempo indeterminato adulti art. 7 L.388/2000 (generale e Mezzogiorno) (h)				-	-	532.282
Credito d'imposta ass. TI adulti art. 7 L. 338/2000 (generale)						
Credito d'imposta ass. TI adulti art. 7 L. 338/2000 (generale)			93.659			445.307
Centro-Nord			56.919			
Mezzogiorno			36.740			
Credito d'imposta art. 7 L. 338/2000 (ult Mezzogiorno)						
Credito d'imposta art. 7 L. 338/2000 (ult Mezzogiorno)						86.975
Integrazione dei disabili						
Lavoratori svantaggiati presso cooperative sociali con sgravio contributivo totale						
Lavoratori svantaggiati presso cooperative sociali con sgravio contributivo totale	10.318	11.994	12.410	33.456	38.667	35.581
Centro-Nord	9.238	10.722	11.262			
Mezzogiorno	1.080	1.272	1.148			
Lavoratori fruitori della disciplina sulle assunzioni obbligatorie						
Lavoratori fruitori della disciplina sulle assunzioni obbligatorie	278.818	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Assunzioni agevolate di disabili						
Assunzioni agevolate di disabili				n.d.	5.396	30.987

segue: **Tavola V.1 - POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI**

Tipologia di intervento	Beneficiari ¹			Spesa (migliaia di euro) ²		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Creazione diretta di posti di lavoro						
Lavori socialmente utili	149.102	113.251	104.992	796.377	602.643	243.845
Centro-Nord	30.619	15.184	12.186			
Mezzogiorno	118.483	98.067	92.806			
Incentivi all'autoimpiego						
Incentivi alla imprenditorialità giovanile (i)	446	386	321	153.030	141.430	152.473
Centro-Nord	40	23	28			
Mezzogiorno	406	363	293			
Prestito d'onore (l)				125.065	283.299	558.648
Corsi di Formazione	4.411	11.188	23.190			
Centro-Nord	222	289	725			
Mezzogiorno	4.189	10.899	22.465			
Agevolazioni	4.326	9.724	13.599			
Centro-Nord	963	373	365			
Mezzogiorno	3.363	9.351	13.234			
Corresponsione anticipata della indennità di mobilità	791	n.d.				
Centro-Nord	491					
Mezzogiorno	300					
Sgravi per i lavoratori autonomi con meno di 32 anni che avviano l'attività				21.640	144.011	132.976
Politiche passive (sostegno al reddito di disoccupati)						
Indennità di mobilità	89.123	93.984	94.595	1.194.754	1.243.480	1.301.874
Centro-Nord	48.276	52.905	53.805			
Mezzogiorno	40.847	41.079	40.790			
Indennità di disoccupazione (m)	1.220.385	1.214.088		4.128.052	3.930.546	4.297.355
indennità non agricola (ordinaria)				2.307.361	1.911.576	2.469.251
ordinaria non ag requisiti pieni						
Centro-Nord	148.663	121.968				
Mezzogiorno	75.774	69.744				
ordinaria non ag requisiti ridotti						
Centro-Nord	199.727	213.288				
Mezzogiorno	167.124	173.845				
Indennità edilizia				287.666	176.664	175.966
Centro-Nord	9.883	10.176				
Mezzogiorno	36.901	37.278				
Indennità agricola				1.533.024	1.842.305	1.652.138
Centro-Nord	85.977	85.523				
Mezzogiorno	496.336	502.266				
Cassa Integrazione Guadagni (n)	96.155	84.636	87.521	833.561	858.605	938.070
Centro-Nord	62.645	49.064	55.553			
Mezzogiorno	33.509	35.572	31.969			

¹ I dati relativi ai beneficiari sono tratti da archivi amministrativi e riguardano nella quasi totalità dei casi posizioni e non individui. Ove non altrimenti specificato, per comparabilità con i dati disponibili per il 2001, il dato riguarda lo stock dei beneficiari medio del primo semestre di ciascun anno. Altre informazioni sono fornite nelle note specifiche alle voci considerate.

² Per la quasi totalità delle politiche i dati sono tratti dal bilancio INPS, nell'ultima edizione approvata: si tratta, per il 1999 e 2000 dei bilanci a consuntivo; per il 2001 del bilancio preventivo. I dati relativi ai crediti di imposta sono di fonte Ministero dell'Economia e Finanze-Dipartimento per le Politiche Fiscali. Altre informazioni sono fornite nelle note alle specifiche voci considerate.

(a) Numero di contratti stipulati. I contratti stipulati nel 2000 sono risultati il 58 per cento dei contratti ammissibili; le risorse effettivamente spese, poco più di 5 miliardi di vecchie lire, hanno però costituito una parte modesta delle somme stanziate.

(b) Sono considerate le assunzioni agevolate di lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi, o beneficiari di CIGS da almeno 24 mesi, o di giovani già impegnati in borse di lavoro.

(c) Sono considerati i seguenti schemi: TD, incentivi all'assunzione a tempo determinato; TI, incentivi all'assunzione a tempo indeterminato; S, incentivi alla stabilizzazione di lavoratori in precedenza assunti a tempo determinato.

(d) Sono considerate le assunzioni agevolate con contratto di reinserimento e di lavoratori in CIGS da almeno 3 mesi.

(e) Solo per l'anno 2001 il dato si riferisce allo stock del primo semestre. Per ciascuno degli anni considerati, una quota di circa il 5 per cento delle posizioni stimate si riferiscono a lavoratori la cui impresa ha sede contributiva nelle regioni del Centro-Nord.

(f) Il dato sui beneficiari include sia lo sgravio annuale, sia lo sgravio triennale.

(g) Gli incentivi considerati includono disposizioni derivanti da leggi non più operative (sgravio decennale e altre) e le somme stanziate si riferiscono quasi totalmente alla copertura di oneri per diritti maturati in anni precedenti, talora riconosciuti a seguito di procedimenti contenziosi.

(h) Il dato sui beneficiari si riferisce alla media nell'anno 2001 delle assunzioni mensilmente stimate come base per la maturazione dei crediti d'imposta compensati. Alcune di queste si riferiscono ad assunzioni effettuate nell'ultimo trimestre del 2000, data da cui potevano maturare i presupposti per il beneficio. La scomposizione tra Mezzogiorno e Centro-Nord è effettuata sulla base dell'utilizzo dell'ulteriore credito d'imposta per l'area e potrebbe pertanto sottovalutare la quota attribuita alle regioni del Mezzogiorno.

(i) Il dato sui beneficiari si riferisce ai soci delle imprese che usufruiscono dei contributi agevolativi.

(l) I dati sui beneficiari e sulla spesa sono di fonte Sviluppo Italia - spa.

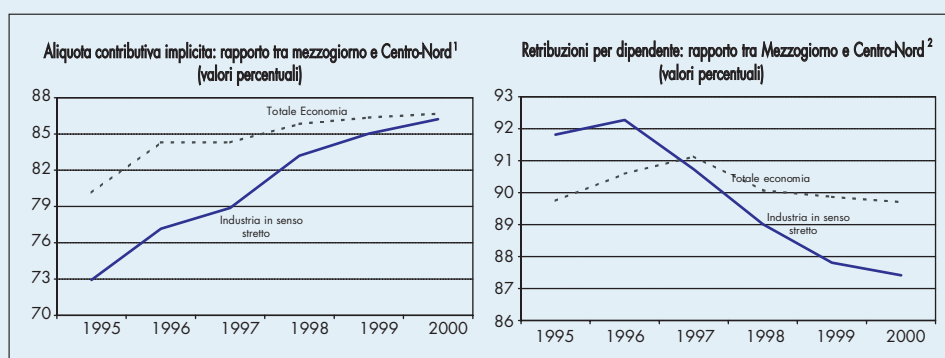
(m) Il dato sui beneficiari riguarda i beneficiari nell'anno di riferimento al netto di chi percepisce più volte il trattamento.

(n) Il dato sui beneficiari riguarda gli occupati equivalenti, stimati in base alle ore autorizzate della gestione ordinaria (interventi ordinari e straordinari) e della gestione speciale edilizia.

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro, 2002- n.1- La tavola presentata costituisce una elaborazione sintetica del materiale statistico contenuto nelle tavole statistiche presentate in appendice e nel testo. Per la gran parte delle politiche considerate il rapporto presenta un dettaglio regionale e una ricostruzione delle serie storiche dal 1996.

Il dato più rilevante di medio periodo è comunque la sostanziale riduzione degli sgravi contributivi specificamente destinati al Mezzogiorno e in particolare l'abolizione degli sgravi destinati al mantenimento dell'occupazione, in ottemperanza peraltro degli orientamenti comunitari che consentono agevolazioni solo alle nuove assunzioni a incremento della base occupazionale. Dalla metà dello scorso decennio ciò ha comportato un progressivo allineamento dell'aliquota contributiva media verso i livelli prevalenti nel Centro-Nord.

Figura V.1 - ALIQUOTA CONTRIBUTIVA E RETRIBUZIONI LORDE NEL MEZZOGIORNO - ANNI 1995-2000



¹ L'aliquota contributiva implicita è data dal rapporto tra oneri a carico dell'impresa per dipendente e retribuzione lorda per dipendente. nei dati presentati per ogni anno è fatto pari a 100 il valore del Centro-Nord.

² Nei dati presentati per ogni anno è fatto pari a 100 il valore del Centro-Nord.

Fonte: Elaborazione sui dati ISTAT, Conti nazionali territoriali

L'andamento del mercato del lavoro nel Mezzogiorno ha tuttavia dimostrato una sostanziale tenuta rispetto all'esaurimento degli sgravi contributivi, ottenuta in parte attraverso un contenimento delle retribuzioni e probabilmente anche attraverso un processo di apprendimento a un migliore utilizzo degli incentivi a carattere generale, in particolare di quelli previsti per l'assunzione di disoccupati di lunga durata, il cui utilizzo, in termini di soggetti beneficiari, è passato nel Mezzogiorno dal 51 per cento del totale nazionale nel 1996 a circa il 63 per cento nel 2001.

Più in generale, nelle elaborazioni statistiche appositamente effettuate dal gruppo di monitoraggio sulle politiche del lavoro, tra il 1996 e il 2001 nel Mezzogiorno appaiono in significativo aumento i tassi di copertura media dei nuovi assunti con strumenti di incentivazione. Su alcune agevolazioni specifiche, tuttavia, in particolare per quelle dirette al sostegno dell'occupazione dei più giovani (fino a 32 anni), tale incremento non si osserva e i dati confermano il tradizionale maggiore assorbimento di queste tipologie di incentivazione da parte del Centro-Nord³.

Nel 2002 una grande attenzione è stata prestata al funzionamento di un particolare incentivo all'occupazione a tempo indeterminato erogato sotto forma di credito

³ Cfr. le elaborazioni relative ai tassi di copertura degli individui potenzialmente interessati dalle varie agevolazioni nel cap. III del citato Rapporto del Ministero del Lavoro, 2002.

d'imposta mensile, introdotto dalla Legge Finanziaria 2001 (L. 338/2000, art. 7) e operativo dal 2001 su tutto il territorio nazionale con una maggiorazione di incentivo nel Mezzogiorno (si veda per il dettaglio di funzionamento dello Strumento il riquadro T).

A causa della mancata applicazione nel 2002 del rinnovo dello sgravio triennale, pur previsto dalla Legge Finanziaria 2002, per assenza della relativa autorizzazione comunitaria, la maggiorazione del credito d'imposta per il Mezzogiorno prevista dalla norma è stato l'unico incentivo significativo territorialmente mirato all'assunzione operante nel Mezzogiorno: l'assorbimento di risorse finanziarie per l'area è risultato pari al 61 per cento nel 2001 e di oltre il 66 per cento nel 2002. Il numero di occupati che hanno usufruito dell'incentivo, peraltro, è risultato più elevato nel Centro-Nord (area in cui si applicava un contributo inferiore): sulle circa 190.000 assunzioni incentivate stimabili nel periodo di operatività compreso tra gennaio 2001 e maggio 2002, circa 90.000 sono attribuibili al Mezzogiorno⁴.

Le informazioni disponibili non consentono di stabilire se l'incentivo abbia migliorato in modo significativo la performance dell'occupazione complessiva nel periodo di operatività. Considerando le caratteristiche assai ampie di applicazione, si possono comunque immaginare alcuni effetti di dispersione (una parte dell'occupazione a tempo indeterminato incentivata si sarebbe prodotta comunque), tuttavia esso ha indubbiamente contribuito - per la parte del 2002 in cui è stato in vigore - ad attenuare nel Mezzogiorno l'effetto negativo derivante dal venir meno di tutti gli altri dispositivi incentivanti destinati all'area e, più in generale, ha probabilmente favorito e sostenuto la tendenza all'incremento dell'occupazione a tempo indeterminato rispetto a quella temporanea. Il credito d'imposta all'occupazione può inoltre avere anche funzionato come strumento di stabilizzazione di precedente occupazione discontinua o sommersa impiegata presso le imprese che hanno usufruito del regime.

La significativa generosità del contributo, l'automatismo nelle modalità di applicazione e la sua cumulabilità con altri strumenti ne hanno peraltro determinato un utilizzo largamente superiore alle previsioni effettuate in sede istruttoria⁵. L'efficacia dello strumento è stata pertanto sospesa per nuove assunzioni dal luglio 2002, anche se una sua rivisitazione connessa con un allungamento dei termini di vigenza (dalla fine del 2003 alla fine del 2006) è stata riproposta nella Finanziaria per il 2003, circostanza che dovrebbe consentirne una ripresa di operatività dal 1° gennaio 2003.

⁴ Il meccanismo di fruizione dell'agevolazione - compensazione del credito maturato - non comporta una conoscenza da parte dell'Amministrazione del numero preciso di soggetti assunti con l'agevolazione. I dati riportati sono pertanto stimati a cura del Ministero del Lavoro sulla base delle informazioni sui crediti mensilmente compensati.

⁵ Nel caso italiano un incentivo di questo tipo infatti, stante l'elevato numero di imprese attive e gli alti tassi di turnover di sistema, trova applicazione - e determina quindi effetti finanziari - anche in fasi in cui l'occupazione totale netta rallenta o si contrae, circostanza che rende particolarmente complesso stabilirne ex ante i margini di operatività. Nel caso in esame, lo stanziamento iscritto per l'anno 2002 nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze era pari a 652.138.210 euro; nel periodo gennaio - agosto 2002 l'ammontare del credito d'imposta compensato è risultato invece pari a circa 906.000.000 euro.

RIQUADRO T - CREDITO D'IMPOSTA PER NUOVE ASSUNZIONI: LE MODIFICAZIONI PREVISTE DALLA LEGGE FINANZIARIA PER IL 2003

L'art. 7 della legge 388 del 2000 (Legge finanziaria per il 2001) ha istituito un credito di imposta a favore dei datori di lavoro che assumono nuovi dipendenti con contratto a tempo indeterminato, ad incremento dell'organico, nel periodo compreso tra il 1° ottobre 2000 e il 31 dicembre 2003. Tale agevolazione si applica all'intero territorio nazionale.

A tale credito, pari a 413 euro (800.000 delle vecchie lire) mensili pro capite, si aggiunge, per i soli lavoratori destinati ad unità produttive ubicate nel Mezzogiorno o in aree ad alta disoccupazione confinanti con i territori Obiettivo 1 (largamente coincidenti con le aree meridionali del Lazio), un ulteriore credito di 206 euro (400.000 delle vecchie lire) nei limiti della cosiddetta regola degli aiuti de minimis.

Condizione d'applicazione del credito previsto dall'art. 7, interamente cumulabile con altre agevolazioni¹, è l'incremento del numero dei lavoratori dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato rispetto alla base occupazionale media del periodo compreso tra il 1° ottobre 1999 e il 30 settembre 2000. L'assunzione deve inoltre riguardare individui con più di 25 anni, non occupati a tempo indeterminato nei precedenti 24 mesi.

L'operatività del credito d'imposta è stata sospesa nel luglio 2002 a seguito dell'entrata in vigore di una specifica disciplina in materia di fruibilità delle agevolazioni concesse in forma di credito d'imposta, che - ai fini del più generale contenimento della spesa pubblica nei limiti prefissati dalle leggi di bilancio - ha introdotto il principio generale in base al quale i soggetti interessati hanno diritto di fruire dei crediti d'imposta vigenti fino all'esaurimento delle disponibilità finanziarie appositamente stanziare (decreto-legge n. 138/2002, art. 5, convertito in legge n. 178/2002). Le compensazioni effettuate avevano infatti superato l'ammontare previsto nel bilancio dello stato.

Il disegno di legge finanziaria per il 2003 ha peraltro previsto la riattivazione dello strumento dal gennaio 2003 con alcune modifiche dirette a limitarne l'onerosità e, al contempo, a inserire alcune graduazioni dell'incentivo, con l'intenzione di favorire maggiormente alcuni gruppi che presentano tassi di occupazione insoddisfacenti rispetto agli standard europei. In particolare, la nuova norma modifica il precedente regime riducendo il contributo di natura generale a 100 euro mensili (150 nel caso di assunzione di individui ultra quarantacinquenni). È stato invece elevato a 300 euro mensili l'ulteriore contributo per le nuove assunzioni effettuate nel Mezzogiorno. L'operatività dello strumento è stata inoltre prorogata alla fine del 2006.

Con la finalità di preservare le situazioni giuridiche già consolidate, è stato comunque disposto che fino alla fine del 2003 le assunzioni effettuate in costanza del precedente regime continuino a costituire presupposto per la maturazione del credito nella misura

¹ Ad esempio, gli incentivi all'assunzione di particolari categorie deboli (quali disoccupati di lunga durata, in CIGS o iscritti nelle liste di mobilità) o le agevolazioni collegate alla trasformazione dei contratti a causa mista (apprendistato e formazione lavoro) o alle assunzioni eventualmente incentivate in base alla residenza in aree svantaggiate.

precedentemente stabilita. È stata peraltro aggiornata, per i datori di lavoro che non abbiano utilizzato il regime precedente, la base occupazionale utile per il computo dell'incremento dell'occupazione, considerando l'occupazione media annua precedente la data di sospensione di efficacia del regime precedente (1 agosto 2001- 31 luglio 2002). Tale base sarà considerata quella rilevante anche per i datori di lavoro che avessero utilizzato il regime precedente una volta che questo sia giunto alla sua prevista scadenza a fine 2003.

Per meglio controllare la spesa è stato inoltre previsto che l'utilizzo del credito d'imposta sia subordinato ad un'istanza da presentare all'Agenzia delle entrate e all'assenso di quest'ultima, ripristinando così il meccanismo previsto da una precedente norma in materia di credito di imposta per nuove assunzioni, introdotta nella Legge Finanziaria per il 1998. Il meccanismo dell'istanza, seppure costituisce un aggravio per i datori di lavoro che intendono avvalersi dell'incentivazione, dovrebbe in prospettiva consentire un migliore monitoraggio delle caratteristiche dei lavoratori interessati dall'incentivo e consentire di meglio valutarne le caratteristiche di efficacia.

Inoltre il finanziamento della parte di incentivo collegata alle assunzioni nel Mezzogiorno è stato posto a carico del Fondo per le aree sottoutilizzate, istituito dallo stesso disegno di legge finanziaria per il 2003, che assorbe le precedenti competenze del Fondo per le aree depresse nonché quelle del Fondo per l'imprenditorialità. Ciò implica che le disponibilità finanziarie relative a quella parte di incentivo previsto solo per il Mezzogiorno saranno assunte con determinazioni del CIPE rinnovabili in corso d'anno - a differenza di quanto avverrà per la parte dell'incentivo che trova applicazione sull'intero territorio nazionale, per la quale i limiti di disponibilità di risorse annue sono stabiliti dalla Legge finanziaria.

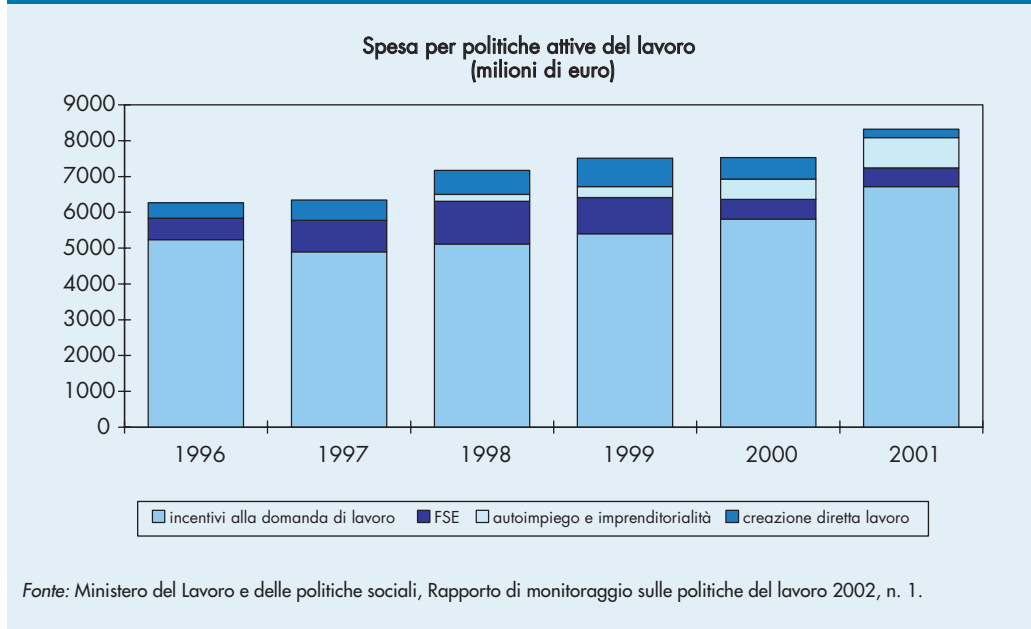
Nelle politiche derivanti dalle leggi nazionali sono prevalenti gli interventi di incentivazione della domanda di lavoro sotto forma di sgravi o altri vantaggi di natura fiscale, con modalità di applicazione più o meno selettive a favore di gruppi specifici (e una larga prevalenza tra questi, degli incentivi per il primo impiego dei giovani e per il reimpiego dei disoccupati di lunga durata). Assai meno rilevanti sono invece le politiche attive in senso stretto, quelle cioè che comportano una interazione stretta e ripetuta nel tempo tra soggetto responsabile dell'erogazione dell'intervento e popolazione destinataria.

Nel panorama nazionale, si riscontrano a tale riguardo due eccezioni. La prima riguarda gli interventi collegati all'autoimpiego e alla promozione dell'imprenditorialità (cfr. Paragrafo V.1.1), il cui peso risulta in crescita. La seconda, che ha connotati assai diversi (stante in particolare le maggiori difficoltà sperimentate nella gestione dello strumento da parte dell'operatore pubblico), riguarda gli interventi di creazione diretta di posti di lavoro (come l'esperienza fatta con Lavori Socialmente Utili e i Lavori di Pubblica Utilità), il peso dei quali risulta in tendenziale riduzione.

Si tratta, peraltro, di una quota finanziaria relativa ai due strumenti complessivamente modesta, poco accresciutasi nel periodo 1996-2001, per cui è stata tentata una prima ricostruzione della componente di spesa per le politiche attive.

**Le politiche attive
in senso stretto**

Figura V.2 - COMPONENTI DELLA SPESA PER POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO - ANNI 1996-2001



Un contenuto intrinseco di politica attiva in senso stretto, e cioè di erogazione di servizi reali ai destinatari, hanno anche gli interventi cofinanziati dai fondi strutturali comunitari, in particolare dal Fondo Sociale Europeo (FSE), che nel periodo considerato sono gradualmente divenuti a quasi esclusiva titolarità regionale. Tra questi, pur con alcune eccezioni di rilievo, sono infatti prevalenti gli interventi di natura formativa e, seppure ancora in dimensione più modesta, interventi più articolati di inserimento e di integrazione nel mercato del lavoro.

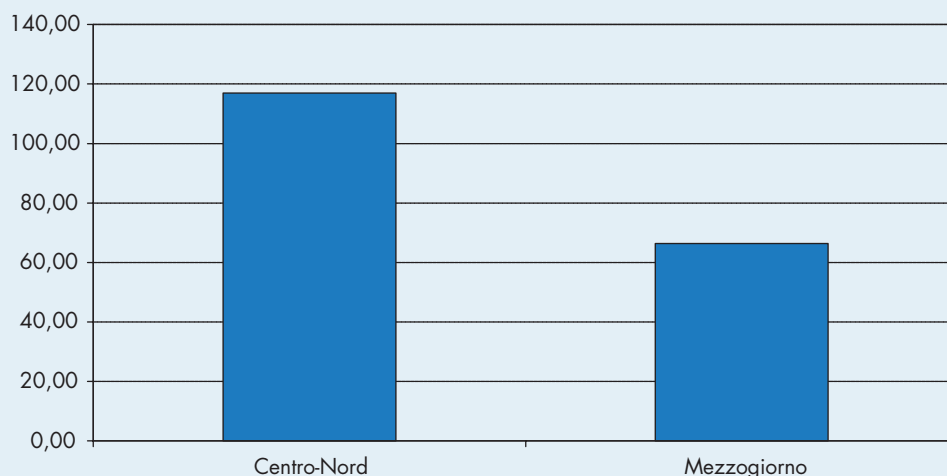
Nei dati considerati non sono invece ricompresi altri interventi di politica attiva del lavoro che le Regioni possono attivare con risorse proprie a causa della non ancora esauritività delle fonti di monitoraggio.

Stante la caratterizzazione delle politiche finanziate da leggi nazionali, gli interventi a titolarità regionale (inclusi gli interventi a titolarità degli Enti locali) ricoprono grande importanza: si tratta, infatti, della larga parte degli interventi di tipo formativo, di orientamento e di inserimento nel lavoro a favore di persone inoccupate o comunque svantaggiate rispetto al mercato del lavoro, nonché di una parte rilevante degli interventi di formazione per gli occupati (finanziati anche da dispositivi nazionali).

In quest'ambito si deve tuttavia registrare il perdurare delle difficoltà nelle regioni del Mezzogiorno ad attivare gli interventi previsti nell'ambito della programmazione delle risorse comunitarie del FSE per il periodo 2000-2006 che, oltre a consentire interventi innovativi e mirati a esigenze specifiche, costituiscono anche una quota assai rilevante del totale delle risorse disponibili per interventi di politica attiva del lavoro in queste regioni.

Figura V.3 - ATTUAZIONE FINANZIARIA DEGLI INTERVENTI DEL FSE A GIUGNO 2002

Grado di avanzamento a giugno 2002 della spesa per interventi cofinanziati dal FSE per la programmazione 2000-2006¹
(indice: Italia=100)



¹ Il Mezzogiorno include gli interventi FSE della programmazione OB.1 assimilabili a quelli del Centro-Nord in cui il FSE interviene a titolo dell'OB. 3. Il programma dell'Abruzzo (OB. 3) è incluso il Mezzogiorno.

Fonte: Dati monitoraggio finanziario MEF-RGS IGRUE.

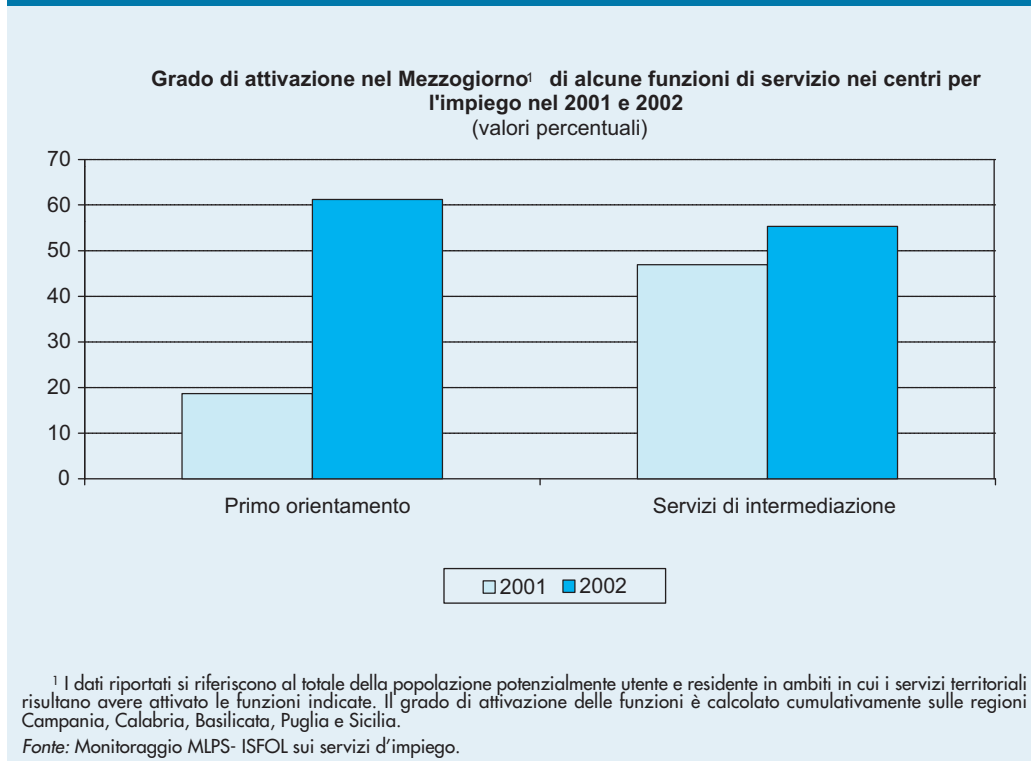
All'interno del Mezzogiorno, le difficoltà di attuazione degli interventi previsti dalla programmazione delle risorse del FSE risultano, con poche eccezioni, generalizzate e sono attribuite dalle stesse Amministrazioni responsabili alla carenza di figure professionali dedicate al disegno e alla gestione di questa tipologia di interventi. Gli interventi di politica attiva del lavoro sono infatti ad alta intensità di lavoro qualificato sia nella fase di progettazione, sia in quella di definizione procedurale e di implementazione.

Il progressivo rafforzamento qualitativo delle Amministrazioni regionali e degli Enti locali, connesso alla crescita di competenze normative e attuative, dovrebbe in futuro giocare quale fattore positivo per gli interventi di politica del lavoro. Al momento, tuttavia, i casi in cui tali interventi sono erogati con continuità e in risposta alle effettive esigenze delle persone destinatarie sono ancora piuttosto limitati. Anche a livello aggregato ne è prova l'estrema discontinuità dei flussi di spesa che ha caratterizzato l'intervento del FSE, sia nel periodo di programmazione precedente sia nella prima fase di quello attuale.

Nei primi anni di applicazione, nelle regioni del Mezzogiorno si era registrato anche un ritardo nell'attuazione della riforma dei servizi per l'impiego, avviatasi alla fine degli anni novanta (con il Dlgs 469/97), il cui scopo è quello di associare nei centri territoriali ad attività di gestione amministrativa attività più capillari di servizio per le persone in cerca di lavoro. Questi ritardi appaiono peraltro in via di superamento.

Servizi per l'impiego

Figura V.4 - ATTIVAZIONE DI FUNZIONI NEI SERVIZI PER L'IMPIEGO NEL MEZZOGIORNO



Una sostanziale accelerazione del processo sembra, infatti, essersi verificata nel corso del 2002. Ad ottenere questo risultato ha probabilmente contribuito il particolare meccanismo premiale previsto per l'attribuzione, alla metà del periodo di programmazione 2000-2006, di ulteriori risorse provenienti dai fondi comunitari, meccanismo che ha preso esplicitamente in considerazione, tra gli altri, un indicatore collegato all'effettiva attivazione di alcune funzioni di servizio nei centri per l'impiego⁶.

Nel complesso delle regioni del Mezzogiorno per cui si dispone di informazioni confrontabili (Calabria, Campania, Basilicata, Puglia e Sicilia), rilevate a ottobre 2001 e ottobre 2002, progressi significativi si sono realizzati nel periodo indicato per l'attivazione delle funzioni di servizio più semplici, che comportano comunque l'erogazione di un servizio reale all'utenza. Nel periodo indicato la disponibilità presso i centri dei servizi di accoglienza e primo orientamento individuale è passata infatti dal 18,6 per cento (in termini di bacino d'utenza potenzialmente servibile) al 61,2 per cento; l'attività di mediazione di base (disponibilità per le imprese interessate di elenchi mirati di nominativi di persone in cerca di lavoro) è passata dal 46,9 per cento al 55,3 per cento.

⁶ Il meccanismo premiale considera a questo proposito l'attivazione di 8 funzioni specifiche di servizio reale e di alcuni requisiti di avanzamento istituzionale nell'attuazione della riforma.

Per le politiche passive si dispone di informazioni meno aggiornate in relazione ai beneficiari (cfr. Tavola V.1). I dati disponibili confermano il tradizionale maggior rilievo nel Mezzogiorno dell'indennità di disoccupazione agricola, che svolge soprattutto una funzione di integrazione al reddito di individui che lavorano solo una parte dell'anno. Le caratteristiche del sistema italiano dell'indennità di disoccupazione favoriscono peraltro in generale, tra i soggetti deboli, quanti abbiano comunque precedenti lavorativi relativi ad epoche non lontane da quella della concessione dei benefici. Ciò implica che nel Mezzogiorno, dove prevalgono i disoccupati di lunga durata, in molti casi senza precedenti lavorativi formali, le diverse indennità di disoccupazione previste hanno una scarsa incidenza nei confronti delle persone in cerca di lavoro nel loro complesso.

V.1.1 Imprenditorialità e autoimpiego

Tra le politiche attive del lavoro una attenzione specifica meritano le politiche per il sostegno dell'imprenditorialità e dell'autoimpiego. Si tratta di un insieme di strumenti - introdotti nell'arco di quasi un decennio - diretti sia a promuovere la creazione d'impresa in forma associata o individuale, sia a sostenere progetti innovativi di imprese esistenti.

Tra questi⁷, per il gran numero di domande che ha sollecitato dalla sua introduzione nel 1996 e per la sua caratterizzazione mista di politica attiva del lavoro e di promozione di impresa, un ruolo rilevante è occupato dal Prestito d'onore (legge 608/1996 e Titolo 2 Dlgs 185/2000)⁸. Questo strumento prevede l'erogazione prima di un servizio di orientamento e formativo⁹ e poi, in caso di successo, l'ammissione all'agevolazione e ai servizi reali di tutoraggio. Lo strumento è diretto a tutti i non occupati maggiorenni nelle aree sottoutilizzate, ma è stato utilizzato soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno da dove proviene il 96 per cento delle circa 200.000 domande di richiesta di partecipazione al programma, che è offerto a sportello¹⁰, cumulatesi dal 1996 alla fine del 2002.

⁷ Gli strumenti di promozione dell'imprenditorialità sono numerosi e sono distinti in base alla tipologia di attività promosse. Tra questi si annoverano interventi agevolativi di: produzione di beni e servizi alle imprese (l. 95/95, ex 44 "imprenditoria giovanile"); servizi diversi da quelli di cui al punto precedente (l. 236/93); nuova imprenditorialità in agricoltura (l. 135/97); cooperative sociali (l. 448/98, "44 per le imprese sociali"); autoimpiego sotto forma di lavoro autonomo (l. 608/96, prestito d'onore), microimpresa e franchising. Accanto a questi strumenti previsti dalla legislazione nazionale, ve ne sono altri simili previsti da leggi regionali.

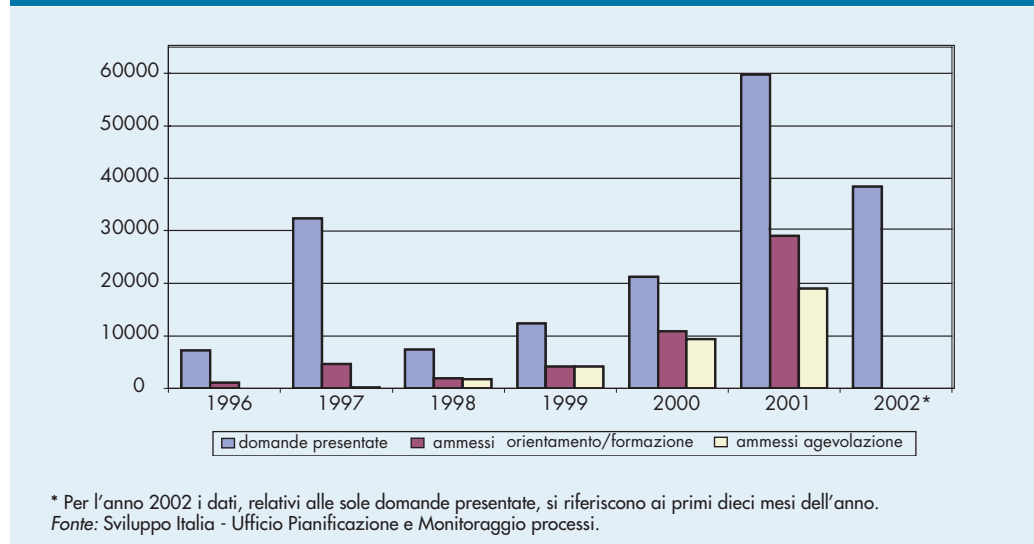
⁸ Lo strumento è finalizzato a sostenere iniziative di lavoro autonomo di individui con più di 18 anni di età ed inoccupati nei sei mesi precedenti, attraverso sia l'erogazione di un contributo finanziario (in parte sotto forma di contributo a fondo perduto e in parte sotto forma di prestito) di portata limitata (il massimo ammissibile è 25.800 euro; per la gestione viene erogato un contributo a fondo perduto pari a un massimo di 5.100 euro per le spese ammissibili effettivamente sostenute nel corso del primo anno di attività), sia l'erogazione di servizi reali, prima formativi e poi di tutoraggio.

⁹ A partire dal luglio del 2000 la formazione ha una durata di 5 settimane previo il superamento di 2 colloqui di orientamento. Sino al 1998 il corso durava 5 mesi, e dal maggio del 1998 al giugno del 2000 il corso durava 7 settimane.

¹⁰ La domanda cioè può essere presentata in qualunque momento al soggetto responsabile dell'attuazione dello strumento (Sviluppo Italia-spa).

L'operatività dello strumento è stata nel periodo significativa soprattutto in Campania, Calabria, Puglia e Sicilia da cui provengono circa il 90 per cento delle domande del Mezzogiorno e dove si concentra l'88 per cento degli individui ammessi alla fase formativa e poi a quella dell'agevolazione (su un totale cumulato nel periodo 1996-2001 rispettivamente di 51.788 e 35.562 persone).

Figura V.5 - OPERATIVITÀ DEL PRESTITO D'ONORE NEL MEZZOGIORNO: DOMANDE PRESENTATE, INDIVIDUI AMMESSI ALLA FORMAZIONE, INDIVIDUI AMMESSI ALL'AGEVOLAZIONE - ANNI 1996-2002*



Rispetto agli altri strumenti di promozione di imprenditorialità, non specificamente indirizzati alle donne, il prestito d'onore ha visto nel tempo crescere la partecipazione femminile. Sul totale complessivo di agevolazioni concesse, circa il 36 per cento è a favore di donne, contro il 26 per cento dei soci donne nel caso degli incentivi per l'imprenditorialità giovanile (che comunque coprono una platea assai più ristretta).

Inoltre, anche se una porzione significativa di beneficiari è costituita da giovanissimi (fino ai 24 anni), la maggior parte dei beneficiari (il 70 per cento) è concentrata nella classe di età tra 25 e 44 anni. Di questi, oltre un terzo è costituito da individui tra i 30 e i 40 anni. Ciò segnala che lo strumento può agire significativamente anche nei confronti di una fascia di età più adulta per cui è di solito difficile erogare con successo politiche attive.

Alcuni dati disponibili relativi alle prime coorti di soggetti ammessi all'agevolazione segnalano due altre caratteristiche interessanti. La prima, in parte implicita nella stessa distribuzione per età dei beneficiari, è che lo strumento può costituire una strada alla regolarizzazione di attività, la seconda è che comunque lo strumento è più efficace nei confronti di individui già in possesso di competenze e abilità e quindi non può essere considerato uno strumento generalmente diretto a soggetti in condizione di debolezza assoluta nei confronti del mercato del lavoro. Una indagine condotta da Sviluppo-Italia nel 2001 - su un campione di 1000 be-

neficiari che avevano concluso l'intero percorso agevolativo a fine 2000¹¹ - ha infatti mostrato che l'85 per cento dei beneficiari era in possesso di competenze tecniche utili all'attività al momento della richiesta del finanziamento e che il 78 per cento era in possesso almeno del diploma di maturità. Si tratta peraltro di indicazioni che andrebbero verificate anche sulle coorti di beneficiari successive che sono assai più numerose.

Il numero di domande, e di conseguenza anche di individui ammessi prima alla formazione e poi alle agevolazioni è infatti cresciuto nel tempo, fino a giungere al picco di circa 62.500 domande presentate nel 2001. Nell'anno 2002 si è peraltro registrato un calo - anche se le oltre 40.000 domande pervenute sono ancora quasi doppie di quelle pervenute nel 2000 - in concomitanza della sospensione dell'operatività dello strumento dovuta a carenza di risorse finanziarie. Ulteriori risorse sono state peraltro a metà del 2002 rese disponibili dal CIPE e in parte dalle regioni; l'inserimento del prestito d'onore tra gli strumenti finanziabili a valere sul Fondo aree sottoutilizzate introdotto dalla Legge finanziaria per il 2003 dovrebbe peraltro contribuire a garantire la graduale ripresa di operatività dello strumento.

V.2 Stato di attuazione degli interventi diretti per l'emersione del sommerso

L'Italia si è dotata di strumenti che hanno l'obiettivo di incoraggiare il processo spontaneo di emersione in atto da alcuni anni, con misure adatte alle varie forme di economia sommersa.

Centrale è il nesso fra emersione e sviluppo, in particolare nelle zone che sottoutilizzano le proprie risorse. In queste aree, il ricorso al sommerso entra nelle strategie individuali e collettive di imprese e lavoratori anche come reazione alle difficoltà ambientali. Per arruolare allo sviluppo risorse disperse e capacità mal utilizzate è, quindi, indispensabile anche superare la tradizionale dicotomia fra politiche di sviluppo e politiche sociali.

La politica per l'emersione è, quindi, articolata e complessa. Essa comprende oggi interventi: *a*) diretti, nazionali e locali (il c.d. piano per l'emersione, contratti di riallineamento, centri di servizi per l'emersione, misure per la regolarizzazione nei Programmi Operativi Ob.1), *b*) indiretti (interventi di sviluppo locale, promozione di consorzi, prestito d'onore, credito d'imposta) e *c*) di modificazione di regole disincentivanti che, involontariamente, danno agli operatori economici un incentivo a non dichiarare la propria attività.

L'esame di questo complesso di norme ed interventi evidenzia due modalità per favorire la crescita di attività regolari. La prima è il miglioramento degli incentivi collegati al sistema di regole in cui imprese e lavoratori si trovano ad operare. La seconda è costituita dalla modificazione dell'ambiente in senso favorevole allo sviluppo, in modo da rendere vantaggiosa l'emersione e

¹¹ L'indagine svolta da Sviluppo Italia e dall'istituto Tagliacarne nel 2001 si riferisce all'universo di riferimento definito da tutti i beneficiari (2.200) che, ammessi alle agevolazioni fino al 31/12/1999, avessero ottenuto il contributo in conto gestione, che è l'ultimo passo del percorso agevolativo, fino alla data del 31/12/2000.

**Strumenti diretti
di emersione**

la permanenza delle imprese in condizioni di regolarità. Su entrambi i profili operano le strutture dedicate del sistema Comitato per l'emersione-Commissioni regionali e provinciali per l'emersione-Tutori.¹²

A partire dal 2001, gli strumenti diretti, cioè che esplicitamente considerano tra i destinatari imprese e lavoratori in condizione di totale o parziale irregolarità, hanno acquisito maggiore rilevanza e visibilità. Soprattutto nel corso del 2002, il vivace dibattito pubblico intorno alle potenzialità e ai limiti degli strumenti diretti ha mobilitato notevoli energie, sia nell'amministrazione, sia nella società civile.

Si segnalano fra gli altri:

1. Il piano per l'emersione (l. 383/2001, modificata da successive integrazioni, da ultimo dalla l. 266/2002), che va considerato congiuntamente con i provvedimenti per l'emersione di colf e badanti e per la regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari con rapporto di lavoro subordinato e dei lavoratori extracomunitari con rapporto di lavoro domestico;

2. Alcune misure dei Programmi Operativi delle Regioni dell'Obiettivo 1, che prevedono strumenti conoscitivi per le Regioni e servizi di accompagnamento per le imprese;

3. Le repliche, in gestazione, del progetto C.U.O.R.E. del Comune di Napoli;¹³

4. I contratti di riallineamento, consistenti in un piano di adeguamento graduale dei salari dei lavoratori di un'impresa ai contratti collettivi. Il piano è concertato con le rappresentanze sindacali e dei datori di lavoro. Dal 2001 non è più possibile stipulare contratti di riallineamento. Naturalmente, i contratti stipulati precedentemente e non ancora giunti a conclusione restano validi.

A parte i contratti di riallineamento, incentrati sull'aspetto salariale e contributivo, gli interventi diretti focalizzano l'attenzione sull'impresa nel suo insieme. Le irregolarità che mirano a sanare non si limitano, infatti, a quelle contributivo-contrattuali, ma includono quelle fiscali, urbanistiche, ambientali.¹⁴

Questi strumenti considerano l'irregolarità come una spia della difficoltà dell'impresa ad ottemperare ad un sistema di regole perfettibile e ad adeguarsi ad un am-

¹² L'art. 78 della l. 448/98 e le successive disposizioni hanno introdotto strutture istituzionali dedicate alla promozione delle attività regolari: il Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, le Commissioni regionali e provinciali per l'emersione, e i tutori di emersione. Il Comitato è composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri dell'Economia e Finanze, Lavoro, Interni, Politiche Agricole, di INPS e INAIL, dell'ANCI e dell'Unioncamere. Il Comitato ha funzioni di coordinamento, proposta e valutazione sugli interventi di emersione. Le Commissioni regionali e provinciali, in cui sono rappresentate anche le parti sociali, hanno funzioni simili, con un taglio, ovviamente, più operativo. I tutori di emersione, circa cinquanta sull'intero territorio nazionale, operano localmente, affiancando le Commissioni e in collegamento con il Comitato nazionale. Svolgono compiti di rilevazione dei fabbisogni del territorio ed individuazione e attivazione degli strumenti per rafforzare il sistema produttivo e farlo emergere. Si deve ai tutori, in molti casi, la costituzione delle Commissioni e, ora, dei CLES.

¹³ Il progetto C.U.O.R.E. (Centri urbani operativi per la riqualificazione economica), partito nel 1999, è gestito in collaborazione dal Comune e dall'Università di Napoli Federico II. Istituisce centri di servizi (uno per quartiere) per le imprese. Gli operatori, sulla base di una capillare indagine sul campo, svolta con tecniche adatte a non suscitare l'allarme degli imprenditori e dei lavoratori, si offrono come interlocutori per quanti, nel quartiere, vogliono o desiderano svolgere un'attività imprenditoriale. Gli operatori dei centri elaborano, su domanda, piani di emersione o di creazione di impresa e seguono l'impresa nell'attuazione del piano, sia per assicurarsi che essa proceda nel processo di regolarizzazione, sia per fornirle sostegno, ad esempio nel rapporto con i consulenti.

¹⁴ Le irregolarità rilevanti sono violazioni sanabili, non gravissime: per esempio, in materia ambientale è possibile sanare la messa in pericolo ma non il danno attuale; il lavoro minorile non è, ovviamente, regolarizzabile, etc.

biente non favorevole. Essi, e in particolare il piano per l'emersione, tuttavia, combinano un aspetto "induttivo" (attribuire vantaggi a chi vuole emergere) e uno di "repressione" (accentuare la vigilanza e migliorarne la fisionomia).

Il piano per l'emersione della legge 383\2001 attribuisce vantaggi alle imprese (e ai lavoratori) che, dichiarando di avere operato parzialmente o totalmente nel sommerso, si impegnano a regolarizzare la propria posizione. Esso consente la regolarizzazione di un ampio ventaglio di irregolarità nella conduzione dell'impresa. Questa scelta ha imposto una struttura complessa nell'attuazione della legge e moltiplicato i soggetti che devono esprimersi sulle irregolarità. Per fare fronte a tale complessità, sono state previste due modalità: la dichiarazione di emersione e l'emersione progressiva.

Il piano per l'emersione

La dichiarazione di emersione riguarda casi di irregolarità relative alla posizione contributiva e fiscale dell'impresa e dei lavoratori. Con la dichiarazione di emersione (scaduta il 30 novembre 2002) gli imprenditori dichiarano il numero dei lavoratori e il costo complessivo del lavoro (non inferiore rispetto a quanto previsto dai contratti collettivi) in emersione. Accedono, così, ad un regime fiscale e previdenziale vantaggioso¹⁵ e sono messi al riparo da sanzioni. Su richiesta, la dichiarazione di emersione vale come proposta di concordato fiscale e contributivo, se presentata prima di ispezioni e notifiche.¹⁶ I lavoratori emersi che precedentemente lavoravano del tutto irregolarmente sono computati ai fini dei limiti numerici previsti per l'applicazione della normativa sui licenziamenti, ma non ai fini di altre norme.

Dichiarazione di emersione

Anche i lavoratori che aderiscono al programma di emersione accedono a un regime preferenziale.¹⁷ Essi possono estinguere i loro debiti fiscali e previdenziali pregressi attraverso il pagamento di una contribuzione sostitutiva,¹⁸ e, in questo caso, restano immuni rispetto agli accertamenti fiscali e previdenziali per gli anni regolarizzati. I lavoratori possono, poi, ricostruire, attraverso contribuzione volontaria, la propria posizione pensionistica per un massimo di cinque anni, relativamente ai periodi di lavoro che hanno svolto presso la stessa impresa presso cui lavoravano al momento della regolarizzazione.

La procedura della dichiarazione di emersione non è sufficiente nei casi in cui la situazione imprenditoriale è gravata da ulteriori irregolarità, relative, ad esempio, alla sicurezza del lavoro, all'uso del terreno o agli aspetti ambientali. Sanare tali irregolarità richiede un percorso più articolato.

¹⁵ A partire dal periodo di imposta successivo a quello in cui la norma è entrata in vigore, l'incremento del reddito imponibile (entro il limite del triplo del costo del lavoro emerso) è tassato con un'imposta sostitutiva dell'IRPEF e dell'IRPEG con aliquote ridotte (10 per cento, 15 per cento e 20 per cento rispettivamente per ciascuno periodo d'imposta). Sempre limitatamente all'incremento di reddito, l'IRAP non è dovuta. Anche le aliquote di contribuzione sono ridotte, al 7,9 e 11 per cento per ciascun anno, mentre i tassi di premio per le assicurazioni sugli infortuni sul lavoro sono ridotti del 75, 70, e 65 per cento rispettivamente per ciascun anno.

¹⁶ Gli imprenditori dichiarano il valore del lavoro utilizzato nei periodi precedenti, e pagano un'imposta sostitutiva di IRPEF, IRPEG, IRAP, IVA, e dei contributi previdenziali e premi assicurativi (pari all' 8 per cento del costo del lavoro irregolare dichiarato). Entro i limiti del triplo del valore del costo del lavoro dichiarato, sono immuni da accertamenti relativi agli anni per cui hanno richiesto il concordato.

¹⁷ I lavoratori non pagano i contributi previdenziali e pagano, sui redditi da lavoro emersi, un'imposta sostitutiva dell'IRPEF, alle aliquote, rispettivamente, del 6, 8 e 10 per cento.

¹⁸ La legge, approvata nel 2001, pone l'ammontare di questa contribuzione pari a L.200.000 per ciascun anno pregresso.

**Emersione
progressiva**

È stata, quindi, introdotta l'emersione progressiva: l'imprenditore elabora un piano individuale di emersione che individua i passi da intraprendere per giungere alla regolarità e le date entro cui compierli.¹⁹

Entro il 28 febbraio 2003 l'imprenditore²⁰ deve presentare il piano a un soggetto collettivo, istituito appositamente: il CLES (Comitato per il lavoro e l'emersione dal sommerso).²¹ Nel presentare il piano individuale, l'imprenditore può conservare l'anonimato, facendo presentare la proposta da un'organizzazione datoriale o da un professionista (commercialisti, ragionieri, consulenti del lavoro, periti commerciali).

I CLES operano a livello provinciale, e hanno il compito di apprezzare le proposte, anche dal punto di vista della fattibilità tecnica, di definire temporanee modalità di adeguamento per ciascuna materia da regolarizzare e di verificare la conformità del piano di emersione ai minimi contrattuali.²² Nelle decisioni sulle irregolarità ambientali e urbanistiche, il CLES coinvolge il Comune competente, che ha 30 giorni per emanare un parere vincolante. In mancanza, il CLES può comunque procedere. Il CLES può proporre modifiche al piano individuale di emersione, prima di decidere se approvarlo o respingerlo.²³

Approvata la proposta, l'imprenditore presenta la dichiarazione di emersione ed attua il piano individuale. Le autorizzazioni necessarie, previste nel piano individuale, devono essere rilasciate entro sessanta giorni dai termini fissati nel piano.

I compiti attribuiti ai CLES richiedono la conoscenza non solo dei problemi relativi al sommerso, ma anche del territorio e del tessuto imprenditoriale. Per facilitare ai CLES lo svolgimento dei propri compiti, è previsto che essi operino in collaborazione con le Commissioni provinciali per l'emersione e con i tutori per l'emersione. In molti casi, la costituzione dei CLES è stata facilitata dalle Commissioni e dall'opera dei tutori e le stesse persone fanno parte sia di un CLES sia della Commissione provinciale corrispondente.

La parte induttiva del provvedimento si combina con un'evoluzione della vigilanza, che assume esplicitamente il compito di spingere gli imprenditori ad emer-

¹⁹ Il piano deve includere: a) le proposte per la progressiva regolarizzazione (nelle materie diverse da quella fiscale e contributiva), per una durata non superiore a 18 mesi (tranne casi in cui l'imprenditore dimostri di avere bisogno di un tempo maggiore, non superiore, comunque, a 24 mesi); b) le proposte per il progressivo adeguamento agli obblighi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro in un periodo non superiore al triennio di emersione; c) il numero e la remunerazione dei lavoratori che si intende regolarizzare e d) l'impegno a presentare la dichiarazione di emersione una volta che il piano è approvato. La dichiarazione di emersione va presentata entro il 15 maggio 2003.

²⁰ Possono presentare la dichiarazione di emersione gli imprenditori, i titolari di lavoro autonomo, le imprese che svolgono attività agricola non produttiva di reddito di impresa, le società e associazioni sportive, artistiche e culturali e le comunità terapeutiche convenzionate. L'accesso ai benefici della legge è aperto anche ai soggetti che hanno stipulato in passato contratti di riallineamento e non sono riusciti a corrispondere il 100 per cento della retribuzione.

²¹ La l. 266/2002 ha introdotto questo strumento nell'art. 1 bis della l. 383/2001. I CLES sono costituiti da 16 componenti nominati dal prefetto su designazione dei Ministeri del Lavoro e dell'Ambiente, dell'INPS, dell'INAIL, della ASL, del Comune, della Regione e della Prefettura e, i restanti otto, su designazione delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori. Le organizzazioni sono quelle "comparativamente più rappresentative sul piano nazionale". Regione e ANCI individuano, rispettivamente, l'ASL e il Comune che provvedono alla designazione.

²² La legge mette i componenti dei CLES al riparo da responsabilità per eventuali fatti che dovessero verificarsi durante il periodo di adeguamento alle norme.

²³ Il Comitato ha sessanta giorni per pervenire alla decisione.

gere. Non solo la vigilanza è intensificata e concentrata sulla lotta al sommerso, ma è aumentato il coordinamento fra i soggetti preposti alla vigilanza. Sono da registrarsi iniziative locali di coordinamento ad opera dei prefetti.²⁴

Alla fine del 2002, gli interventi diretti per l'emersione, e in particolare il piano per l'emersione, sono a metà del percorso di attuazione: da poco scaduto il termine per la presentazione della dichiarazione di emersione (il 30 novembre 2002) e giunto il provvedimento legislativo ad una definizione dettagliata e condivisa (il 23 novembre 2002, data di approvazione della l. 266/2002), si è ora a poco meno di tre mesi dal termine per la presentazione dei piani individuali di emersione progressiva (28 febbraio 2003), e molto vicini al completamento della costituzione dei CLES.

I partner istituzionali e sociali rappresentati nel sistema Comitato-Commissioni-CLES, sono ora impegnati, con l'impulso dei tutori, nella campagna promozionale. Essa riguarda sia l'emersione progressiva (diffusione delle informazioni presso imprenditori, associazioni e professionisti, costituzione dei CLES e collegamento fra questi e Commissioni, preparazione dei processi di esame dei piani) sia il collegamento fra le azioni induttive e la vigilanza.

Nonostante, come detto, lo stato di attuazione degli interventi diretti sia in una fase intermedia, è possibile formulare alcune ipotesi su risultati preliminari e sulle catene causali che sembrano in moto.

Indizi sull'andamento delle politiche di emersione provengono dai dati sull'andamento dell'occupazione regolare, soprattutto se letti in congiunzione con quelli relativi alla maggior lentezza della crescita del prodotto: se il fine della politica di emersione è creare un ambiente più favorevole allo sviluppo (e non, meccanicamente, quello di portare a regolarità le attività che finora sono state sommerse), allora la capacità di offrire lavoro regolare è sicuramente una misura del successo della politica. Il nesso fra emersione e sviluppo verrebbe pienamente espresso dall'assorbimento, in modo regolare, della manodopera occupata irregolarmente, disoccupata o fuori dal mercato del lavoro.

Le ipotesi formulate sulla base dei dati sull'occupazione regolare devono essere vagliate attraverso l'analisi diretta dei cambiamenti che avvengono nei sistemi produttivi, osservando sul campo i comportamenti di imprese e lavoratori e raccogliendo la testimonianza di soggetti attivi sul territorio come i consulenti del lavoro, i commercialisti, e i soggetti di vigilanza. Tali valutazioni hanno la funzione non solo, e non tanto, di fornire informazioni sulla consistenza quantitativa complessiva del fenomeno, ma, piuttosto, di dare conto delle catene causali che si sono sviluppate, delle categorie di soggetti che hanno beneficiato, di come ciascuna area abbia reagito all'intervento di politica e del nesso fra emersione e sviluppo.

Un'ulteriore fonte di informazioni, poi, è costituita dai dati, aggregati o raccolti sul campo, sull'utilizzazione di strumenti indiretti (come il credito d'impo-

Lo stato di attuazione del piano per l'emersione

Prime valutazioni

²⁴ L'esperienza, nata in Puglia per iniziativa del prefetto di Bari, è in via di generalizzazione.

sta per l'occupazione o il prestito d'onore). Informazioni preliminari appaiono suggerire che essi hanno molto operato per sospingere verso la regolarità imprese e lavoratori.

Il processo attraverso cui si va realizzando l'emersione è dunque tortuoso e inatteso. La tendenza all'emersione non sembra essersi finora espressa prevalentemente attraverso l'utilizzazione degli strumenti diretti, con l'eccezione della recente regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari. Sollecitate dalla campagna per l'emersione e dal dibattito pubblico che l'ha accompagnata, e sotto la pressione di una accresciuta vigilanza, le imprese sembrano avere privilegiato per emergere gli strumenti indiretti, nati per favorire la creazione di impresa o l'aumento dell'occupazione.

SECONDO MEMORANDUM ITALIANO
SULLA RIFORMA DELLA POLITICA REGIONALE
DI COESIONE COMUNITARIA
2007-2013*

* Il secondo Memorandum italiano, che ha fatto seguito a quello predisposto e inviato nel giugno 2001, è stato trasmesso il 13 dicembre 2002 alla Commissione europea, ai 15 Paesi dell'Unione e ai 10 in corso di adesione. Il documento è stato elaborato sulla base di un confronto che, secondo il metodo europeo del partenariato, ha avuto luogo fra Stato, Regioni, Enti locali e parti economiche e sociali. Viene così data attuazione all'impegno assunto dal Governo nella Dichiarazione presentata in occasione dell'emendamento governativo sul Titolo III, Capo V del disegno di legge finanziaria 2003.

I. GLI UNDICI OBIETTIVI DELLA RIFORMA

1. La politica regionale di coesione comunitaria deve essere finalizzata, attraverso una decisa riforma, ad accrescere la competitività dei territori dell'Unione che presentano una sottoutilizzazione delle proprie risorse, non a compensare con aiuti di Stato i divari di sviluppo. A tale scopo devono essere privilegiate le azioni che accrescono l'offerta di beni pubblici, specie delle regioni arretrate, migliorando le condizioni di contesto: interventi di infrastrutturazione materiale e immateriale e azioni di modernizzazione delle istituzioni pubbliche. Si può così evitare che le politiche regionali, comunitarie e nazionali, si risolvano in azioni aggressive fra paesi e regioni "a colpi di sussidi" e si può invece favorire una crescita più elevata delle aree sottoutilizzate.

Alla politica regionale di coesione comunitaria così precisata deve essere assicurata dignità costituzionale nel quadro della riforma dei Trattati e nelle conclusioni della Convenzione, come elemento fondamentale e imprescindibile delle finalità dell'Unione, e come tale suscettibile di orientare alle proprie priorità anche le altre politiche comunitarie.

2. La politica regionale di coesione comunitaria ha in potenza la capacità di apportare un valore aggiunto rispetto alle singole politiche nazionali, non solo perché realizza un principio di solidarietà fra regioni di paesi diversi, che è proprio delle finalità dell'Unione, ma anche perché può consentire tre risultati: un coordinamento fra diverse strategie nazionali; una contaminazione e diffusione di metodi; una coerenza maggiore alle politiche di ogni singolo paese. L'Italia ritiene, tuttavia, che finora tali risultati siano stati solo in parte conseguiti e che sia oggi indispensabile una decisa riforma della *governance* della politica regionale di coesione comunitaria che dia effettiva attuazione ai principi base del metodo europeo. In primo luogo: semplificazione delle procedure; sussidiarietà e proporzionalità, con una attuazione appropriata degli articoli 5, 158 e 274 del Trattato dell'Unione. E poi: valutazione e coinvolgimento del settore privato; concentrazione territoriale e integrazione; partenariato istituzionale ed economico-sociale; premialità. L'attuazione di ognuno di questi principi richiede indirizzi forti e semplici che devono costituire l'essenza del confronto dei prossimi mesi.

3. Coerentemente con gli obiettivi del Trattato (art. 158), la politica regionale di coesione comunitaria è rivolta alle regioni d'Europa, non ai paesi.

4. Le regioni arretrate rappresentano il principale obiettivo della politica regionale di coesione comunitaria e devono ricevere maggiori risorse rispetto al passato, anche se la dotazione finanziaria complessiva non dovesse crescere in termini di PIL rispetto allo 0,45 per cento attuale. La quota sul totale delle risorse per le azioni strutturali riservata a tali regioni deve essere elevata di almeno cinque punti percentuali.

5. L'esigenza di evitare soluzioni arbitrarie suggerirebbe di mantenere invariato l'attuale criterio di ammissibilità al sostegno obiettivo 1, attualmente fissato nella soglia del 75 per cento del PIL pro capite medio comunitario espresso in parità dei poteri d'acquisto (PPA). L'Italia rileva tuttavia l'esistenza di gravi e crescenti problemi di significatività e di robustezza nel calcolo delle PPA e la necessità di dare loro soluzione; condivide inoltre il crescente favore manifestato - anche in sede comunitaria e di Consiglio europeo di Laeken - per l'abbandono di un approccio di misurazione unidimensionale e per l'utilizzo, assieme al reddito pro-capite, del tasso di occupazione.

6. Alle regioni ritenute ammissibili al sostegno obiettivo 1 deve essere garantito un volume di risorse pro-capite appropriato, proporzionale ai differenziali di prosperità e di disagio strutturale, nella cui misura trovi peso adeguato il tasso di occupazione (come *proxy* semplice e verificabile del grado di utilizzazione delle risorse).

7. Nel disegno della futura politica regionale di coesione comunitaria si dovrà affrontare il tema dell'insularità, attraverso un'attenzione particolare agli interventi per le regioni arretrate insulari.

8. Alle regioni in uscita dall'obiettivo 1 deve essere offerto un adeguato sostegno transitorio (*phasing-out*), maggiorato nel caso di uscita a causa dell'effetto statistico.

9. La politica regionale di coesione comunitaria è necessaria anche nelle aree non arretrate. Alle Regioni deve essere affidata, in un quadro di riferimento nazionale, la responsabilità di individuare e perseguire le priorità più significative per i propri contesti territoriali nell'ambito di un menù di priorità (tematiche e territoriali) per la competitività regionale fissato dalla Commissione europea. Si eviterà così che una segmentazione dei fondi o una predeterminazione delle aree di intervento impedisca l'azione strategica unitaria delle Regioni. Regole generali, fissate a livello comunitario e nazionale assicureranno: una adeguata concentrazione delle risorse e degli interventi; la qualità di questi ultimi; la allocazione a ogni priorità di risorse adeguate.

10. Le attività di cooperazione devono essere rafforzate, attraverso l'inserimento nel *mainstream* delle azioni strutturali, sia nelle regioni arretrate sia nelle regioni non arretrate, e il loro potenziamento anche al di fuori dell'Unione allargata. Avvalendosi dell'esperienza accumulata nella realizzazione di tali iniziative, è necessario meglio distinguere gli obiettivi della cooperazione transfrontaliera, transazionale e interregionale. Le attività di cooperazione devono concorrere all'equilibrio strategico-territoriale dell'Unione, valorizzando in particolare la centralità dell'area mediterranea e le relazioni con i Balcani.

11. La politica regionale di coesione comunitaria deve ulteriormente rafforzare il sostegno ai processi di modernizzazione delle istituzioni pubbliche. Il conseguimento di tale obiettivo assume rinnovata importanza per i nuovi Stati Membri, con particolare riguardo al rafforzamento delle proprie istituzioni di governo decentrate e alla costruzione di un moderno partenariato istituzionale fra queste e lo Stato centrale. Nella fase di transizione che tali paesi affrontano, l'azione di modernizzazione potrà assicurare a ciascuno Stato Membro di assorbire un volume annuale di aiuto strutturale all'interno dell'attuale tetto del 4 per cento del PIL nazionale, che può quindi essere mantenuto.

II. GLI UNDICI OBIETTIVI DELLA RIFORMA: SCHEDE ANALITICHE

1. Finalità e riforma della politica regionale di coesione comunitaria

Con l'allargamento entrano nell'Unione i paesi con i più alti tassi di crescita europei dell'ultimo quinquennio e con le migliori prospettive di sviluppo; allo stesso tempo, si determina un aumento dei divari regionali dell'Unione. Ciò accresce la necessità e l'opportunità di realizzare una riforma profonda della politica regionale di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013. Alla base della riforma vi è un chiarimento delle finalità di questa politica.

È noto che lo sviluppo socio-economico di un territorio è fortemente legato alla sua capacità di attrarre risorse mobili: capitali, imprese, lavoro specializzato. Questa capacità dipende a sua volta, in modo rilevante, dalla qualità dei servizi prodotti o favoriti dall'azione pubblica: comunicazioni, approvvigionamento di risorse, sicurezza, acqua ed energia, formazione e ricerca, accessibilità delle risorse naturali e culturali, etc. Quando la qualità di questi servizi in un dato territorio è modesta la redditività degli investimenti che lì si realizzano si riduce.

Si ripropone allora l'alternativa fra una politica di contesto, che migliori l'offerta dei beni pubblici, o trasferimenti al capitale e al lavoro che compensino quei disservizi.

Gli squilibri generati dalle politiche di agevolazione alle imprese sono stati evidenziati sia sul piano teorico che su quello pratico. L'Unione europea ha da tempo assunto una precisa posizione su questo punto, di recente confermata dalle conclusioni del Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002, nelle quali si ribadisce la necessità di ridurre ulteriormente il livello generale degli aiuti di Stato, con l'obiettivo di eliminare quelli che provocano i maggiori effetti di distorsione, e di riorientare gli aiuti verso obiettivi orizzontali di interesse comune.

Vi sono casi in cui una politica di incentivi alle imprese è desiderabile. Si tratta di situazioni in cui gli incentivi rappresentano misure compensative di evidenti fallimenti di mercato: nel finanziamento delle imprese giovani o di piccole e medie imprese, in determinate collocazioni territoriali, nell'assicurare capitali per la ricerca e l'innovazione tecnologica. Gli incentivi possono anche essere di complemento ad azioni che mirano al miglioramento del contesto. Ma deve trattarsi di azioni mirate e circoscritte, poiché nella maggioranza dei casi il ricorso agli aiuti

comporta alti rischi, soprattutto in un mercato integrato come quello europeo.

I sussidi – specie quelli alle imprese medio-grandi - distorcono la concorrenza internazionale nella misura in cui danno luogo a significativi spostamenti di rendite da un paese all'altro o da una regione all'altra. Le *rent shifting wars* che si determinano fra paesi producono meri trasferimenti di attività e lavoratori verso localizzazioni apparentemente più vantaggiose senza che si produca un miglioramento del benessere globale.

Con l'allargamento dell'Unione europea a nuovi Stati Membri, caratterizzati da vantaggi localizzativi di breve-medio periodo in termini di legislazione ambientale, tutela sociale e del lavoro e livelli retributivi, possono crescere i rischi di una competizione distruttiva nella quale le politiche regionali comunitarie e nazionali dei nuovi e dei vecchi Stati Membri – nel secondo caso, soprattutto delle aree contigue ai nuovi - vengano impropriamente usate per intensi interventi agevolativi privi di effetti positivi per lo sviluppo europeo. In un tale scenario, l'Italia, caratterizzata da un vasto sistema di piccole e medie imprese, si troverebbe costretta a pretendere misure particolari di compensazione in termini di più ampio accesso alle deroghe per aiuti di Stato a finalità regionale.

In alternativa, dunque, a questi utilizzi impropri, la politica regionale di coesione comunitaria deve essere mirata ad accrescere la competitività dei territori, a migliorarne l'accessibilità e la qualità della vita, e a ridurre la sottoutilizzazione delle risorse, specie delle regioni arretrate. Si tratta di agire sul capitale umano, sul capitale sociale e ambientale, sulle reti, sull'efficienza dei mercati e delle istituzioni, sugli investimenti in conoscenze e capacità innovativa. L'insieme di queste azioni configura una strategia di offerta di beni pubblici volta ad accelerare la crescita della produttività e, per questa via, ad attrarre gli investimenti privati. Si tratta non solo delle infrastrutture di supporto alle attività produttive (tipicamente, ma non esclusivamente, i sistemi di comunicazione, sia quelli fisici sia quelli offerti dalla società dell'informazione, al fine di garantire l'accessibilità delle regioni), ma anche di quelle che valorizzano la qualità e l'accoglienza dei territori, attraverso l'adeguata fornitura di beni e servizi pubblici ai cittadini, come la sicurezza, i servizi di rete, le scuole e la formazione, gli ospedali, gli impianti sportivi etc. Ruolo importante deve avere anche la valorizzazione delle risorse umane, naturali e culturali già disponibili sul territorio e che ne costituiscono la sua ricchezza, rendendole accessibili e accrescendo la conoscenza delle loro caratteristiche e delle loro potenzialità. La valorizzazione delle risorse umane – attraverso il rafforzamento dei sistemi di istruzione, formazione e ricerca scientifica - coniugata a servizi di qualità e al ricorso a strumenti di flessibilità, adattabilità e di sviluppo delle pari opportunità, può concorrere a realizzare la Strategia europea per l'occupazione e il processo europeo di inclusione sociale.

Già per il 2000-2006 l'Italia ha impostato il programma per le aree arretrate incentrato sugli obiettivi della riqualificazione degli investimenti pubblici e della modernizzazione della pubblica amministrazione, facendo leva proprio sulla politica regionale di coesione comunitaria.

Nella politica regionale di coesione comunitaria 2007-2013, relativa sia alle

aree arretrate, sia alle altre aree, queste finalità dovranno trovare un più forte presidio negli indirizzi strategici, nelle linee-guida, nelle regole approvate dal Consiglio e dal Parlamento europeo: la garanzia che queste finalità saranno comuni ad altre regioni e altri paesi darà la capacità e la forza a ogni singola Regione e Stato Membro di selezionare e attuare al proprio interno interventi certamente più efficaci di quelli possibili attraverso le tradizionali politiche di agevolazione. Una politica regionale di coesione comunitaria così focalizzata potrà favorire la crescita di tutte le aree arretrate dell'Unione, segnatamente di quelle dei paesi dell'allargamento, e potrà al tempo stesso godere di un maggiore consenso anche da parte delle aree più sviluppate dell'Unione europea. La politica regionale di coesione comunitaria, coniugando finalità di equità ed efficienza, potrà così trovare dignità costituzionale nel nuovo disegno dei Trattati e potrà, in tal modo, orientare alle proprie priorità anche le altre politiche comunitarie, segnatamente la politica agricola (in particolare lo sviluppo rurale), quella delle grandi reti infrastrutturali, quella della concorrenza.

2. Valore aggiunto comunitario, sussidiarietà e governance

Il valore aggiunto della politica regionale di coesione comunitaria non è un assioma, ma dipende dal suo indirizzo e dalla sua concreta attuazione. L'adozione di un "metodo comunitario", fondato su regole comuni e sistemi di valutazione trasparenti, in un quadro di consenso e garanzia reciproca, può fornire valori che le politiche nazionali da sole non possono assicurare:

- *coordinamento tra le strategie nazionali e locali*, così da assicurare che più ampi territori beneficino delle esternalità positive di politiche regionali specifiche, e in modo da ridurre i rischi di competizione distruttiva tra territori;
- *contaminazione e diffusione di pratiche progettuali e di sviluppo locale*;
- *rafforzamento*, attraverso il "contratto" che ogni paese stabilisce con l'UE, *della credibilità* interna di ogni governo nell'effettiva realizzazione di politiche integrate e nel rispetto delle regole fissate.

Il valore aggiunto della politica di coesione può tuttavia manifestarsi solo se i vantaggi non sono annullati dal peso e dai costi delle procedure comunitarie, se vi è effettiva complementarità delle azioni comunitarie rispetto a quelle nazionali e, più in generale, se il disegno istituzionale della politica è adeguato e in linea con i principi di proporzionalità e sussidiarietà che ispirano l'ordinamento comunitario. Così non è oggi. L'Italia esprime un giudizio non positivo sull'effettiva attuazione del "metodo comunitario".

Nella riforma della politica regionale di coesione comunitaria dovrà, pertanto, in primo luogo realizzarsi una effettiva semplificazione delle procedure imperniata sui seguenti punti:

- *riduzione della segmentazione delle regole e delle procedure* che governano i fondi, più stretto coordinamento degli stessi e flessibilità accresciuta nel loro utilizzo (in

- questo senso l’approccio adottato dalle iniziative comunitarie – che consentono la massima flessibilità nell’ammissibilità degli interventi – è esemplare);
- *riduzione degli stadi e dei documenti del processo di programmazione* e loro completa *integrazione* nella programmazione nazionale e regionale;
- *effettiva attuazione e verifica del principio di addizionalità*, anche per assicurare la piena complementarità tra politiche regionali nazionali e comunitarie;
- *proporzionalità tra controllo e dimensione finanziaria degli interventi* e miglioramento della comunicazione tra la Commissione e le Autorità nazionali e locali.

Una maggiore e diversa qualità degli interventi discende in primo luogo dal coinvolgimento degli attori appropriati. L’esigenza del rafforzamento del principio di sussidiarietà poggia sul riconoscimento che la conoscenza delle specificità dei contesti locali deve guidare le scelte strategiche per lo sviluppo dei territori. Questo ruolo spetta dunque alle Autorità regionali e locali, unitamente alle competenti parti economiche e sociali, che sono depositarie di tale conoscenza (cfr. punto 3). Al livello comunitario e nazionale spetta un compito “alto” di coordinamento e indirizzo, a presidio del raggiungimento dei grandi obiettivi comunitari e a garanzia di una efficace utilizzazione delle risorse, eliminando dall’azione comunitaria qualsiasi invasività nei processi attuativi discendenti.

Un più efficiente e sinergico rapporto tra Commissione e Stati Membri, basato su una ripartizione chiara dei reciproci ruoli e responsabilità, è essenziale per garantire una efficace e sana gestione finanziaria del bilancio comunitario. Nel contesto della politica di coesione economica e sociale prevista dall’art. 158 del Trattato dell’Unione, il compito della Commissione previsto dall’art. 274 del Trattato stesso è elevato al livello della valutazione preventiva di efficacia dei programmi e di affidabilità dei sistemi di gestione, sulla cui base la Commissione emette le proprie decisioni e di cui può chiedere conto agli Stati membri nel corso dell’attuazione.

Per contro, non può essere attribuita alla Commissione, in quanto funzionalmente e giuridicamente propria degli Stati Membri, la competenza sull’esecuzione delle misure e delle operazioni che sono contenute negli interventi approvati dalla Commissione, nonché la responsabilità correlata all’esercizio di tale competenza e allo svolgimento dei relativi controlli. Sono, pertanto, gli Stati Membri – e in base all’ordinamento interno, a cascata, le Regione e gli altri enti pubblici competenti – a rispondere formalmente e sostanzialmente della sana gestione finanziaria dei finanziamenti ricevuti, in applicazione di un assetto di competenze e responsabilità che discende direttamente dai principi di proporzionalità e sussidiarietà sanciti dal Trattato e dalla finalità - fissata dall’art. 158 del Trattato - di riduzione dei divari regionali di sviluppo e di rafforzamento della coesione economica e sociale.

La realizzazione del valore aggiunto della politica regionale di coesione comunitaria richiede inoltre che la riforma affronti e dia attuazione effettiva agli altri principi base del metodo europeo:

- *valutazione*, nella convinzione che la qualità e l’efficacia degli investimenti pubblici realizzati con i fondi comunitari dipendano in modo cruciale dal

rafforzamento, in ogni amministrazione centrale, regionale e locale, dei sistemi e delle strutture di valutazione, ancora troppo deboli e trascurate, nella sostanza, dagli indirizzi della Commissione;

- *coinvolgimento del settore privato*, nel finanziamento e nella gestione degli interventi, segnatamente dei progetti infrastrutturali. Le conoscenze maturate a livello europeo sulla validità del partenariato pubblico-privato (*public private partnership*) e sull'identificazione dei settori che meglio si prestano al ricorso a tali metodologie dovranno essere messe a disposizione dei nuovi Stati Membri per dare maggiore diffusione a queste pratiche.
- *concentrazione territoriale*, affidata alla scelta delle Autorità regionali e locali, alle quali sole spetta individuare dove l'intervento è indispensabile e può maggiormente contribuire ad aumentare la competitività territoriale;
- *integrazione*, superando l'impostazione della compartimentazione settoriale, per fondo e per competenza amministrativa, che ha continuato a caratterizzare gli interventi nell'attuale fase: i progetti rivolti a migliorare specifici contesti territoriali richiedono azioni che coinvolgano una molteplicità di ambiti e di politiche;
- *partenariato istituzionale*, fra diversi livelli di governo e fra ambiti diversi dello stesso livello, e *sociale*, con le rappresentanze degli interessi associati del lavoro, delle imprese, del terzo settore, preso atto della dispersione della conoscenza fra molteplici attori e della necessità che essi interagiscano durante la fase di programmazione e soprattutto durante l'intero processo di attuazione dello sviluppo locale. In particolare, al partenariato sociale – che sollecita le amministrazioni pubbliche alla modernizzazione e a rispondere alle esigenze dei cittadini - dovranno essere assicurati strumenti e assistenza tecnica.

Quanto al partenariato istituzionale, la Commissione dovrà prevedere forme adeguate di cooperazione e di scambio di metodi e buone pratiche fra Stati membri e Regioni che attuano la politica di coesione comunitaria;

- *premieria*, poiché il rafforzamento qualitativo e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, necessari ad attuare i precedenti principi, costituiscono una delle principali finalità della politica regionale di coesione comunitaria e la pre-condizione per il suo successo, e poiché essi richiedono il ricorso a meccanismi di incentivazione dei responsabili politici e amministrativi.

L'attuazione di una riforma lungo queste linee è inoltre indispensabile al fine di assicurare una maggiore efficacia dell'intervento nei nuovi Stati Membri, affrontando e superando più rapidamente gli ostacoli amministrativi e istituzionali che caratterizzano questi paesi (cfr. punto 11).

3. Unità territoriali di riferimento della politica regionale di coesione comunitaria

Al fine di valutare l'unità territoriale di riferimento delle politiche regionali è necessario distinguere la griglia utilizzata per individuare aree destinatarie di in-

terventi da quella che invece identifica i soggetti istituzionali che decidono e gestiscono le stesse politiche.

Le delimitazioni amministrative di grande estensione - come gli Stati o aggregazioni di regioni - sono in generale inadeguate all'individuazione sia delle aree destinatarie di intervento sia degli stessi interventi da realizzare. Le specificità economiche e produttive, l'esistenza di opportunità di sviluppo o di risorse inutilizzate si manifestano infatti a livello territoriale di maglia più fine. Assumono qui rilievo partizioni geografiche relative all'organizzazione dei rapporti economici e sociali nel territorio, griglie territoriali definite con riferimento alle barriere alla mobilità esterna (di origine geografica, infrastrutturale, ma anche storica o sociale), aggregazioni istituzionali fra comuni o realtà amministrative diverse.

Non ci sono quindi dubbi che la politica regionale di coesione comunitaria, nel perseguire la propria finalità generale di accrescere la competitività dei territori dell'Unione riducendo la sottoutilizzazione delle risorse, debba essere rivolta non ai paesi nel loro complesso ma alle loro articolazioni territoriali.

In via pratica, la notevole difformità delle ripartizioni amministrative in uso nei diversi Stati Membri dell'Unione, la difficoltà di costruire aggregazioni comunali significative e riconosciute sul piano istituzionale e l'arbitrarietà di ogni zonizzazione automatica, suggeriscono di utilizzare il livello NUTS-2 (o regionale) come ambito di riferimento per l'identificazione sia delle aree arretrate, sia delle unità amministrative responsabili della programmazione degli interventi nelle aree non arretrate (cfr. punto 9).

4. Aree arretrate: quota delle risorse per le azioni strutturali

La priorità accordata alle regioni in ritardo di sviluppo - unanimemente riconosciuta come premessa per la politica regionale di coesione comunitaria post-2006 - deve riflettersi nelle decisioni concernenti la ripartizione delle risorse finanziarie tra regioni arretrate e non. Attualmente, nella programmazione 2000-06, circa il 64 per cento delle risorse per azioni strutturali (fondi strutturali e fondo di coesione) viene destinato agli interventi nelle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1 e sostegno transitorio) dell'UE-15. Dopo l'allargamento da 15 a 25 paesi, la scelta - apparentemente "neutrale" - di confermare l'attuale quota destinata alle regioni in ritardo provocherebbe effetti sostanzialmente iniqui nei riguardi delle regioni arretrate dell'UE-15.

Quasi tutte le regioni dei nuovi Stati Membri risulteranno infatti ammissibili all'Obiettivo 1. Ciò significa che, rispetto all'attuale situazione dell'UE-15, nell'UE allargata a 25 paesi dovrà essere accentuata la priorità da assegnare alle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1 e sostegno transitorio) e, coerentemente, dovrà essere elevata la quota sul totale delle risorse per le azioni strutturali da riservare a tali regioni. Diversamente, ove venisse confermata la vigente ripartizione di risorse, sarebbero le regioni relativamente più povere dell'attuale UE-15 a sopportare tutto l'onere dell'aggiustamento conseguente all'allargamento dell'Unione, mentre quelle relativamente più ricche potrebbero addirittura trovarsi in una situazione migliore della fase pre-allargamento.

Un aumento di almeno cinque punti dell'attuale quota sul totale delle risorse per le azioni strutturali assegnata alle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1 e sostegno transitorio) è dunque lo strumento idoneo a ripartire le risorse in modo più efficiente ed equo tra regioni arretrate e non arretrate e realizzare l'aggiustamento necessario ad assecondare l'allargamento dell'UE.

5. Aree arretrate: ammissibilità al sostegno obiettivo 1

L'attuale criterio di ammissibilità al sostegno obiettivo 1 si basa sul PIL pro capite regionale espresso in parità dei poteri di acquisto (PPA) degli ultimi tre anni disponibili, che deve essere inferiore al 75 per cento della media comunitaria.

Al fine di evitare soluzioni arbitrarie potrebbe essere opportuno mantenere l'attuale soglia di ammissibilità per le regioni arretrate. La migliore soluzione del cosiddetto "effetto statistico" - per cui, sulla base di tale soglia, diverse regioni dell'UE-15 si troveranno a essere ritenute non ammissibili al sostegno obiettivo 1 solo a causa della flessione di reddito pro-capite medio europeo indotta dall'allargamento - è, peraltro, nell'adozione di un regime transitorio rafforzato (cfr. punto 8).

Restano, tuttavia, due seri limiti dell'attuale criterio di ammissibilità, che dovranno essere attentamente valutati prima dell'avvio dei negoziati: l'insufficienza dell'approccio unidimensionale - basato sul reddito pro-capite - nel valutare i livelli di sviluppo delle regioni e nell'allocare le risorse comunitarie; l'esistenza di crescenti problemi di significatività e di robustezza nel calcolo delle PPA.

Circa il primo profilo, la *reductio ad unum* dei dati relativi a ogni singola area, con l'utilizzo di un unico indicatore - il PIL pro capite - per misurare le condizioni di disagio strutturale, costituisce una procedura fortemente sconsigliata dall'Unione nell'ambito della strategia di Lisbona che raccomanda, al contrario, di considerare un "paniere di dati" nell'analisi del fenomeno della coesione sociale e nella definizione delle *policy*.

In particolare, nella lista definitiva approvata al Consiglio europeo di Laeken (dicembre 2001) dei sette indicatori dedicati alla coesione sociale, uno fa esplicito riferimento alla coesione regionale: il coefficiente di variazione del tasso di disoccupazione tra le regioni. Il Consiglio infatti non ha approvato l'indicatore del PIL pro capite regionale in PPA suggerito dalla Commissione. Recentemente la Comunicazione della Commissione del 16 ottobre 2002 sugli indicatori strutturali, oltre a riproporre un approfondimento circa l'uso del PIL pro-capite regionale espresso in PPA, ha recepito le indicazioni degli Stati Membri nei due Comitati del Consiglio Occupazione e ha modificato l'indicatore relativo alla coesione regionale con un indice di dispersione del tasso di occupazione regionale (coefficiente di variazione del tasso di occupazione a livello NUTS2).

Il tasso di occupazione soddisfa effettivamente alcune proprietà essenziali per una finalità di riparto finanziario. In particolare, a) l'indicatore ha una interpretazione non ambigua e accolta da tutti i paesi; b) la robustezza dell'indicatore è ga-

rantita dall'essere vicino, assai più del PIL, a dati originali; c) l'indicatore è disponibile tempestivamente e, a differenza del PIL regionale, non è in generale soggetto a revisioni anche assai cospicue.

Per quanto riguarda il secondo profilo, l'utilizzo del PIL pro capite espresso in parità dei poteri d'acquisto presenta gravi e crescenti problemi di significatività e di robustezza statistica, anche con riguardo al livello nazionale. Considerato il peso che la correzione per le PPA assume per l'allocazione delle risorse comunitarie è indispensabile riflettere sui vantaggi e sui limiti del suo utilizzo.

In un sistema internazionale di cambi non fissi, i confronti tra i livelli di sviluppo di diverse aree misurati in termini di PPA presentano vantaggi rispetto alle valutazioni basate sulla conversione mediante i tassi di cambio correnti. Le PPA consentono infatti di comparare gli aggregati di contabilità nazionale di diversi paesi, tenendo conto delle differenze nel livello medio dei prezzi, ed evitando le distorsioni indotte da fluttuazioni dei cambi dovute a fattori non direttamente attribuibili a variazioni nei prezzi relativi. Tuttavia i limiti del loro utilizzo nello specifico contesto europeo odierno sono notevoli. Tra questi:

- i problemi di comparabilità e rappresentatività del paniere comune di beni e servizi preso a riferimento nel computo delle PPA si sono aggravati con l'estensione delle rilevazioni dei prezzi ai paesi candidati. La questione metodologica più delicata nel calcolo degli indici di PPA consiste nel contemperare l'esigenza di individuare per ciascun paese prodotti rappresentativi della sua struttura di consumi con quella di definire un paniere di beni e servizi comune tra quelli di tutti i paesi messi a confronto. Allargando il confronto a più paesi con gradi di sviluppo diversi la rappresentatività del paniere si riduce. L'attuale organizzazione delle indagini per gruppi di paesi accresce i problemi di comparabilità, ponendo il grave interrogativo di quale sarebbe l'impatto sulle stime PPA - e quindi sull'allocazione di risorse che ne deriva - di una modifica della composizione dei gruppi.

- l'Eurostat ha riconosciuto (settembre 2002)¹ che l'introduzione del nuovo schema Sec95 (diversa nel tempo a secondo dei paesi) e la graduale estensione delle rilevazioni dei prezzi a nuovi paesi hanno seriamente inficiato la comparabilità dei dati nel tempo e persino i confronti tra aree in un determinato anno.

- pure tenendo conto delle diversità di finalità e di costruzione, la dimensione della divergenza tra andamento degli indicatori di PPA e andamento dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (HICP) elaborato dagli Stati Membri risulta, per diversi paesi, assai ampia e irragionevole a livello aggregato e assolutamente eccessiva per specifiche componenti dei consumi. Ciò richiede analisi e chiarimenti da parte di Eurostat.

¹ Si veda il sito Eurostat: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>. Cfr. Silke Stapel (2002), "Purchasing power parities and related economic indicators for EU, EFTA and candidate countries. Preliminary results for 2000", Statistics in Focus, theme 2 -32/2002, Eurostat, p. 2. "The years before 2000 include a multitude of minor or major breaks in the time series, which negatively affected the comparability over time or even between countries within one given year."

– il quadro metodologico relativo alle rilevazioni dei prezzi in ciascun paese e per gruppi di paesi è poco omogeneo. La costruzione delle PPA non avviene ancora all'interno di un quadro delineato con precisione da un Regolamento comunitario. La trasparenza e la possibilità da parte degli Stati Membri di un controllo sui dati pubblicati dalla Commissione - attraverso la diffusione dei livelli dei prezzi nei diversi paesi per alcune voci elementari - sono limitate.

I limiti dell'utilizzo delle PPA sono stati recentemente analizzati dall'OCSE e dall'Eurostat. L'OCSE conclude²: *“When countries are clustered around a very narrow range of outcomes, it may be misleading to use the per capita volume index based on PPPs to establish a strict order of ranking. Relatively minor differences in the measured per capita GDP can result in a different country order that may not be statistically or economically significant.”* Anche l'Eurostat osserva³: *“Per capita GDP volume indices are not intended to rank countries strictly. In fact, they only provide an indication of the comparative order of magnitude of the per capita GDP volumes in one country in relation to others.”*

Appare dunque evidente che non potrà essere fatto ricorso alle PPA senza un adeguato approfondimento di questi limiti e senza avere valutato con rigore le possibili soluzioni: a) utilizzo del PIL pro capite ai prezzi di mercato senza correzioni, almeno fra i paesi per i quali l'utilizzo di una moneta unica favorisce l'uniformità dei prezzi dei beni e servizi scambiati, e in larga misura vanifica il ricorso stesso alla correzione; b) aggiornamento degli indici delle PPA di un anno di riferimento con i tassi di inflazione relativi di un paniere armonizzato (es.: HICP, indici assai più verificabili) secondo la metodologia adottata dall'OCSE; c) costruzione di una nuova metodologia di calcolo degli indici PPA che integri informazioni spaziali e temporali.

6. Aree arretrate: assegnazione delle risorse pro capite alle regioni obiettivo 1

Il metodo applicato dalla Commissione nella ripartizione delle risorse per l'obiettivo 1 nel ciclo di programmazione 2000-2006 presenta numerosi e seri limiti; in particolare:

- il peso attribuito al grado di impiego della risorsa lavoro (colto dal tasso di disoccupazione) è irrisorio (con un effetto di solo lo 0,5 per cento del totale delle risorse dell'obiettivo 1);
- il modo di tenere conto della “prosperità nazionale” (colta dal prodotto nazionale lordo pro-capite) è tale da creare disparità di trattamento molto forti tra regioni e Paesi con livelli di sviluppo simili, per il solo fatto di essere separati da soglie arbitrarie prefissate.

Nella fissazione delle risorse pro-capite alle regioni ammissibili all'obiettivo 1 nel periodo 2007-2013 si dovrà assolutamente adottare una procedura che: a) tenga in elevato conto l'utilizzo della risorsa lavoro, colto dal tasso di occupazione o

² Si veda il sito OCSE Statistics Directorate. Cfr. Schreyer P. e F. Koechlin (2002), “Purchasing power parities 1999 benchmark results”, p.7. Il documento è disponibile sul sito www.oecd.org/pdf/M00025000/M00025222.pdf.

³ Cfr. nota 1.

dal tasso di attività; b) adotti una procedura lineare e uniforme con un criterio trasparente di proporzionalità al valore dell'indice composito che sarà stato costruito.

7. Il problema dell'insularità nelle regioni arretrate

Nel disegno della futura politica regionale di coesione comunitaria si dovrà affrontare il tema dell'insularità nelle regioni arretrate. Esiste, infatti, un problema rilevante nelle regioni dell'Unione europea che, a una situazione di complessiva arretratezza, uniscono il disagio economico e sociale derivante dai gravi svantaggi geografici e naturali legati all'insularità. Tali regioni, come già riconosciuto nel Trattato (art.154, art.158, Dichiarazione allegata n.30), presentano una molteplicità di fattori di svantaggio strutturale nell'accessibilità alle reti nel settore dei trasporti, dell'energia, delle risorse idriche, delle telecomunicazioni, che complicano e ritardano la gestione efficace ed efficiente dei servizi ad esse connessi. Per ridurre progressivamente il peso di tali handicap e ristabilire eguaglianza nelle condizioni di partenza delle regioni, dovranno essere garantite azioni che accrescano ulteriormente l'offerta di beni pubblici finalizzata a migliorare le condizioni di contesto con interventi di infrastrutturazione materiale e immateriale, come indicato al punto 1 del presente Memorandum.

Per affrontare questo problema:

a) si potrà, per quanto riguarda l'obiettivo 1, tenere conto dell'insularità sia nella determinazione delle risorse pro capite sia nella modalità di ponderazione di PIL e tasso di occupazione di cui al punto 5;

b) si dovrà, per quanto riguarda l'uscita dall'obiettivo 1, rafforzare il sostegno transitorio (*phasing out*).

8. Il problema dell'effetto statistico

Il sostegno transitorio (*phasing-out*) alle regioni che non risultano più ammissibili agli aiuti comunitari è una misura riconosciuta dall'attuale regolamento generale relativo ai Fondi strutturali. Le conclusioni del Consiglio europeo di Berlino considerano il sostegno transitorio come "necessaria contropartita a una maggiore concentrazione dei Fondi strutturali, in modo da non compromettere i risultati garantiti dagli aiuti strutturali nelle regioni dell'ex obiettivo 1".

Tali ragioni saranno ancora più valide nella fase post-2006, in relazione alla maggiore concentrazione delle risorse nelle regioni arretrate che dovranno costituire la priorità degli interventi strutturali (cfr. punto 4). Tali ragioni sono rafforzate dal fatto che un certo numero di regioni dell'attuale UE-15 potrebbe perdere l'ammissibilità al sostegno comunitario a seguito della riduzione del livello di reddito pro capite medio conseguente all'allargamento dell'Unione europea (cosiddetto "effetto statistico"). Si conferma pertanto l'idea già condivisa a Berlino di predisporre una "necessaria contropartita" specie per le regioni che dovessero subire queste ultime conseguenze.

La gradazione dell'intensità di aiuto dovrà quindi essere stabilita in relazione al livello di reddito pro capite e del tasso di occupazione regionali, prevedendo una maggiorazione nel caso di "effetto statistico", e con attenzione alla dimensione dei divari di sviluppo interni alla regione.

9. Aree non arretrate: centralità regionale e menù di priorità

Il livello mediamente elevato di benessere raggiunto dalle regioni non arretrate dell'UE non esclude affatto la necessità di indirizzare a queste regioni gli interventi comunitari, destinandoli a temi e territori che sono rilevanti per accrescere la loro competitività.

Al fine di rendere efficace tale intervento andranno evitate la frammentazione preconstituita delle risorse in iniziative e obiettivi monofondo e monosettoriali, e la predeterminazione da parte dell'UE di limitazioni geografiche delle "zone di intervento".

È condivisa la proposta avanzata dalla Commissione europea di articolare l'intervento nelle regioni non arretrate su un menù di priorità per la competitività regionale, che comprenda sia "obiettivi orizzontali" (valorizzazione del capitale umano, sviluppo della nuova economia e della società della conoscenza, inserimento sociale e pari opportunità), sia "obiettivi territoriali" (valorizzazione di aree urbane e rurali, sostegno di aree con handicap geografici o naturali - in particolare aree insulari e montane -, cooperazione). Tale proposta potrà essere resa più efficace da un'appropriata evoluzione della politica agricola comune in relazione agli obiettivi di coesione.

Per assicurare coerenza alla politica regionale di coesione comunitaria, spetta alla Commissione europea proporre il menù definitivo delle priorità di intervento. Una volta approvato dagli Stati Membri, il menù potrà essere utilizzato dalle Regioni, che hanno conoscenza delle specificità locali e capacità di selezionare le priorità su cui investire le risorse disponibili, valutandone il peso relativo all'interno della propria programmazione e individuando le aree di intervento. Per ogni priorità del menù, si potrà valutare la previsione di una quota percentuale minima di risorse a livello di Stato Membro.

La congruità e l'integrazione degli interventi regionali saranno assicurate stabilendo, in un quadro di riferimento nazionale, principi generali e meccanismi di incentivazione e premialità atti a garantire qualità, efficienza ed efficacia. I problemi di squilibrio nello sviluppo sono diffusi e non possono essere circoscritti in modo automatico entro confini amministrativi o comunque predeterminati: l'intero territorio delle aree non arretrate dovrà essere, pertanto, potenzialmente ammissibile all'intervento comunitario. La concentrazione territoriale degli interventi, necessaria per assicurare efficacia e visibilità dei risultati, potrà essere garantita sulla base di regole generali fissate a livello comunitario e nazionale. Lo stesso dovrà avvenire per assicurare l'aderenza degli interventi ai principi del "metodo europeo" richiamati al punto 2.

Per quanto riguarda l'allocazione delle risorse fra Stati Membri e fra Regioni, si dovrà tenere conto, oltre che della popolazione di riferimento, del grado di sviluppo socio-economico, della presenza di fattori di opportunità e di criticità relativi alle priorità di intervento e dell'ammontare di risorse di cui le Regioni disponevano nella fase precedente (anche per favorire una durata temporale adeguata degli interventi).

10. Cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale

Lo sviluppo delle regioni europee tende a essere sempre più influenzato dalle dinamiche esterne: confrontarsi con le regioni confinanti e con il contesto internazionale non è più semplicemente un'opportunità di scambio di esperienze e buone pratiche, ma costituisce un elemento chiave del successo delle politiche di sviluppo e coesione regionali e, quindi, una componente essenziale degli interventi di *mainstream*.

Il tema della cooperazione dovrà assumere, dunque, una nuova centralità sia all'interno delle regioni arretrate, sia fra le priorità del menù per le aree non arretrate di cui al punto 9.

In relazione a tale obiettivo nei mesi prossimi dovranno trovare adeguato approfondimento le due seguenti linee di azione:

- *Integrazione delle azioni di supporto alla cooperazione nella programmazione ordinaria dei Fondi strutturali.* L'inserimento nel *mainstream*, con la previsione di attività di cooperazione negli assi e nelle misure della programmazione regionale, assicurerebbe un più forte valore aggiunto a tale programmazione, costituendone la componente qualificante per molte regioni non arretrate. In tal modo, sarebbe possibile dare concreta realizzazione ai progetti di cooperazione e non alla sola progettazione degli stessi. L'effettiva realizzazione di azioni di cooperazione e l'adozione di un metodo di collaborazione fra Regioni dello stesso paese potrebbero essere favorite, sia nelle aree arretrate, sia nelle aree non arretrate, mediante meccanismi di incentivazione, premialità e riserva di fondi.
- Potenziamento della cooperazione, oltre che all'interno dell'Unione allargata anche con le aree esterne, per il suo ruolo decisivo di fattore di sviluppo e di stabilità e per evitare ogni possibile penalizzazione delle aree periferiche europee.

La Commissione europea ha sinora sostenuto la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, ma sono emerse incongruenze e difficoltà. Occorrerebbe differenziare tali tipologie di cooperazione:

- Dopo più di dieci anni di sperimentazione, *la cooperazione transfrontaliera* potrebbe divenire una modalità ordinaria di attuazione della politica per lo sviluppo locale, importante sia per le aree di frontiera interne all'UE, sia per quelle esterne, incluse quelle marittime. Una sua adeguata presenza all'in-

terno dei programmi di *mainstream* sarebbe perciò particolarmente auspicabile e dovrebbe essere supportata con l'introduzione di strumenti giuridici efficaci.

- *La cooperazione transnazionale* potrebbe essere meglio focalizzata verso lo sviluppo integrato di aree vaste. Per ottenere questo risultato, la scelta di specifici *focus* tematici potrebbe assicurare l'aggregazione di partenariati e territori significativi, attraverso strumenti atti a meglio sostenere lo sviluppo e la *governance* di tali aree. In tal modo, sarebbero favorite la permeabilità di buone pratiche fra le regioni degli Stati Membri e l'utilizzazione dello strumento della cooperazione per l'integrazione di politiche di *mainstream* tra regioni.
- *La cooperazione interregionale* potrebbe essere finalizzata alla costruzione di reti immateriali a geometria variabile, convogliando le esigenze regionali verso grandi temi d'interesse comunitario. Lo sviluppo di tali reti andrebbe, peraltro, differenziato in funzione dell'area di cooperazione: all'interno dell'UE o nei grandi spazi di cooperazione esterna a Est e a Sud dell'Europa. La realizzazione di reti immateriali deve favorire la circolazione di metodi e buone pratiche per il miglioramento della capacità amministrativa dei partner della cooperazione (anche traendo insegnamento, in modo selettivo, dall'esperienza del programma PHARE). In futuro tale impostazione potrebbe essere estesa anche all'interno dell'Unione allargata.

Anche se la cooperazione in rete è divenuta un'attività consueta per le Amministrazioni regionali e locali, è opportuno non escludere che vi siano casi specifici in cui la Commissione europea debba direttamente promuovere tale attività, mediante iniziative comunitarie. Si potrà valutare ad esempio l'opportunità di sperimentare soluzioni in campo sociale in grado di accompagnare, con modalità innovative, la strategia europea per l'occupazione. Si potrà anche valutare l'opportunità di accompagnare la realizzazione delle Reti europee di trasporto (TEN) con attività e progetti volti a realizzare condizioni di contesto adeguate a trasformare i corridoi infrastrutturali in corridoi di sviluppo.

In ogni caso la futura politica regionale di coesione comunitaria dovrà agire affinché le diverse attività di cooperazione concorrano attivamente al riequilibrio strategico-territoriale dell'Unione in sinergia con strumenti finanziari per la cooperazione esterna (MEDA, PHARE, CARDS, TACIS), in particolare:

- ponendo in risalto la centralità dell'area mediterranea, anche in vista dell'avvio della zona di libero scambio, e dei Balcani;
- riconoscendo la preminenza delle grandi infrastrutture, che possono contribuire a ridurre i divari in Europa, attraverso il rilancio delle Reti europee di trasporto e la rapida realizzazione degli assi stradali e soprattutto ferroviari che collegano l'Italia con i paesi dell'UE-27 e i Balcani, con particolare riferimento ai Corridoi 5 e 8.

A tal fine è necessario che, accanto all'inserimento delle iniziative di cooperazione negli obiettivi di *mainstream*, venga perseguito un efficace coordinamento tra le politiche comunitarie per la Coesione e quelle relative alle Relazioni esterne.

11. Modernizzazione delle istituzioni pubbliche e assorbimento dei fondi

La futura politica regionale di coesione comunitaria dovrà ulteriormente rafforzare il sostegno alla modernizzazione delle istituzioni pubbliche. La crescita della capacità amministrativa nelle regioni in ritardo rappresenta una dimensione di fondamentale importanza del valore aggiunto della politica di coesione (cfr. punto 2). Quando lo sviluppo a cui tale politica è rivolta sarà stato conseguito (e conseguentemente sarà venuta meno l'ammissibilità al sostegno comunitario), l'eredità di lungo termine dell'utilizzazione dei Fondi strutturali starà proprio nel consolidamento di una capacità amministrativa di produzione e indirizzo di beni pubblici locali, che costituisce un ingrediente necessario del "capitale sociale" delle regioni in crescita.

L'Italia ha iniziato a sperimentare consapevolmente tale strada con il ciclo dei fondi 2000-2006. Il processo avviato si è rivelato efficace nel promuovere il miglioramento delle capacità amministrative e tecniche centrali e regionali, nel favorire un'attuazione pragmatica dei processi di decentramento, nel promuovere la liberalizzazione e il riassetto dei mercati dei servizi locali, nell'accrescere gli incentivi all'innovazione delle amministrazioni regionali e locali. Il processo di modernizzazione amministrativa dovrà trovare nuovo sostegno nella prossima fase di programmazione 2007-13, grazie a una riforma della *governance* delineata al punto 2.

L'azione di modernizzazione assume rilievo centrale nei nuovi Stati Membri, dove si concentra la principale sfida del nuovo ciclo di programmazione. Solo attraverso una crescita forte della capacità amministrativa regionale si potrà tenere alta la qualità della spesa attuata con le azioni strutturali. I nuovi Stati Membri potranno così puntare al miglioramento delle condizioni di contesto. Potranno anche ridurre il rischio – che sempre caratterizza le politiche di sviluppo e che può associarsi all'uso del Fondo di coesione - di realizzare, da un lato, grandi opere pianificate centralmente e non integrate con lo sviluppo dei territori, e dall'altro, diffusi micro-investimenti di carattere compensativo e tendenzialmente inefficaci.

La modernizzazione delle amministrazioni pubbliche e il connesso rafforzamento della trasparenza e delle basi valutative delle decisioni pubbliche, sono anche condizione per ridurre i comportamenti anticoncorrenziali e per allontanare le interferenze criminali che possono accompagnare l'attuazione degli investimenti pubblici e lo sviluppo.

Coerentemente con l'obiettivo della graduale crescita della capacità amministrativa nei nuovi Stati Membri, si potrà confermare l'attuale norma che fissa nel 4 per cento del PIL nazionale il limite al volume annuale di aiuto strutturale di cui uno Stato Membro può avvalersi. Mentre è necessario consentire ai nuovi Stati Membri di poter disporre di un ammontare consistente di risorse, da concentrare sulle numerose emergenze che si riscontrano in quei paesi, non si può sottovaluta-

re che già attualmente, nella fase di pre-adesione, si sono presentate difficoltà per la capacità di assorbimento dei fondi disponibili. Tali difficoltà saranno amplificate dopo l'adesione (già nell'attuale fase di programmazione), quando i nuovi Stati Membri gestiranno un volume di risorse assai superiore, dovendo inoltre assicurare il cofinanziamento degli interventi e rispettare il principio dell'addizionalità. L'accelerazione della modernizzazione amministrativa potrà consentire di affrontare tale questione senza modifiche dell'attuale soglia di utilizzo.