

IV. GLI STRUMENTI PER LO SVILUPPO

La politica regionale di sviluppo nazionale e comunitaria persegue da diversi anni una strategia di offerta fondata sul miglioramento dei servizi collettivi e accompagnata da interventi per la promozione diretta degli investimenti privati. In questo capitolo si presenta un quadro dei risultati finanziari e reali della politica in atto. Dapprima, nel Paragrafo IV.1, si presenta il quadro di riferimento istituzionale (e costituzionale) unitario delle due componenti, nazionale e comunitaria, della politica regionale, e si dà conto degli indirizzi della nuova programmazione in atto per il periodo 2007-2013 e degli esiti dell'importante negoziato concluso nel dicembre 2005 a livello europeo.

La dimensione finanziaria della politica regionale e lo stato di avanzamento delle sue componenti vengono, poi, trattati per la prima volta in questo Rapporto in modo unitario nel Paragrafo IV.2 a significare la convergenza dei fondi comunitari e nazionali verso gli stessi obiettivi. Viene così offerta una cornice unitaria alle informazioni specifiche sui programmi finanziati dai Fondi strutturali e dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate, inseriti in Accordi di Programma Quadro, svolte nei successivi paragrafi (cfr. parr. IV.3.1-IV.3.3).

Al conseguimento di una reale efficacia degli interventi della politica regionale concorrono, inoltre, la politica ordinaria, in particolare rivolta allo sviluppo di alcuni settori strategici per la competitività dei territori e delle imprese (cfr. par. IV.3.4) e un sistema complementare di incentivi e di promozione dello sviluppo locale (cfr. parr. IV.3.5 e IV.3.6).

IV.1 L'articolazione e la trasformazione della politica regionale comunitaria e nazionale

IV.1.1 L'articolazione della politica regionale

Nel periodo 2000-2006, la *politica regionale di sviluppo* – rivolta alla coesione, al riequilibrio economico-sociale, alla competitività di specifici territori – è impostata su una strategia di offerta volta ad aumentare la produttività attraverso la produzione e promozione di servizi collettivi e infrastrutture, integrata da incentivi diretti alle imprese e promozione di sviluppo locale¹. La politica regionale è diretta a ridurre la persistente sottoutilizzazione delle risorse del Mezzogiorno e a contribuire alla ripresa della competitività e della produttività del resto del Paese.

Accanto alla *politica regionale*, finanziata da specifiche risorse a essa destinate, una quota non trascurabile della politica economica, finanziata da risorse ordinarie, è anch'essa indirizzata allo sviluppo. Il complesso della politica di sviluppo si articola, dunque, in due distinte componenti: *politica ordinaria* e *politica regionale*. Entrambe presentano respiro strategico nazionale e attenzione all'articolazione ter-

La politica regionale

Politica ordinaria

¹ Cfr. Sintesi Documento Strategico Preliminare Nazionale per il 2007-2013, disponibile sul sito <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.

ritoriale, ma si distinguono tra loro in virtù della *finalità* e dell'*origine* delle risorse finanziarie che le alimentano (cfr. par. IV.2). La politica regionale, aggiuntiva rispetto agli interventi ordinari condotti dalle Amministrazioni centrali e regionali è specificamente diretta a garantire che gli obiettivi di competitività siano raggiunti da tutti i territori regionali, anche dalle aree che presentano significativi squilibri economico-sociali. La politica regionale è finanziata da risorse aggiuntive, comunitarie e nazionali provenienti rispettivamente dal bilancio europeo (fondi strutturali) e nazionale (fondo di co-finanziamento nazionale ai fondi strutturali e fondo per le aree sottoutilizzate, cfr. cap. III).

I caratteri di *aggiuntività* e *intenzionalità* che presiedono alla programmazione degli interventi per la coesione e il riequilibrio economico e sociale sono rintracciabili anche in altri Paesi europei (cfr. Riquadro S). Per l'Italia, essi rispondono alle finalità del quinto comma dell'art. 119 della Costituzione e tracciano un sistema di relazioni finanziarie fra centro e periferia finalizzate allo sviluppo, che costituisce fattore di efficacia della politica regionale in un contesto caratterizzato da un'ampia devoluzione di funzioni ai poteri regionali e locali (cfr. Riquadro T).

Entrambe le politiche (ordinaria e regionale) sono programmate e attuate sia dal Centro, sia dalle Regioni e Enti locali, per quanto attiene alle loro competenze specifiche, dirette in particolare alla prestazione di servizi alla collettività (cfr. cap. II e cap. III).

Come l'esperienza maturata negli ultimi anni ha dimostrato, la politica regionale può essere efficace solo se essa è, a un tempo, pienamente distinta sul piano finanziario e programmatico dalla politica ordinaria, a garanzia della sua aggiuntività, ma anche fortemente integrata con questa, attorno a comuni obiettivi di competitività (cfr. Riquadro U).

Politica regionale nazionale...

Per l'Italia la componente nazionale ordinaria della politica di sviluppo, delineata nei documenti programmatici del Governo e da ultimo nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2006-2009, risponde a obiettivi diffusi su tutto il territorio nazionale e non rivolti a specifiche aree, allo scopo di assicurare, per ogni livello di governo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, un aumento del reddito, della produttività e migliori condizioni di contesto. Le risorse finanziarie destinate a questa politica sono ordinarie e provengono dal bilancio statale (cfr. cap. III e cap. IV.2.2).

...e comunitaria

In linea con le indicazioni del Terzo rapporto di coesione², la riforma della politica di coesione prevede di rafforzare, a livello europeo e nazionale, l'identificazione, la visibilità e la verificabilità degli obiettivi strategici della politica regionale e di meglio legarli agli obiettivi di sviluppo fissati nei vertici di Lisbona e Göteborg. L'occasione per realizzare questa "svolta strategica" è offerta in tutta Europa dalla programmazione dei fondi comunitari 2007-2013 e dal processo di revisione degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato (cfr. Riquadro W). In

² Commissione Europea, *Terza relazione sulla coesione economica e sociale, un nuovo partenariato per la coesione*, febbraio 2004.

Italia, questa occasione è stata colta con decisione congiunta dello Stato centrale, delle Regioni e degli Enti locali³ e con l'impulso delle parti economiche e sociali, per decidere la fusione in un unico impianto della politica regionale nazionale e di quella comunitaria. Sulla base di questa decisione, nel corso del 2005, Amministrazioni Centrali, Regioni e Province autonome hanno predisposto documenti strategici preliminari: *Documento Strategico Preliminare Nazionale (DSPN)*; *Linee per un nuovo Programma Mezzogiorno (Documento Strategico Mezzogiorno, DSM)* e *Documenti strategici regionali (DSR)* (cfr. Riquadro V) (cfr. <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>). Essi serviranno a realizzare il confronto tecnico, amministrativo e poi politico, necessario a predisporre entro il settembre 2006 il Quadro Strategico Nazionale (QSN) da concordare successivamente con la Commissione Europea.

In particolare, il Documento Strategico Preliminare Nazionale, come le Linee per un nuovo Programma Mezzogiorno e diversi Documenti strategici regionali, ha centrato l'elaborazione di scelte strategiche non solo sull'analisi delle tendenze economiche e sociali in atto e di previsioni di scenario al 2013, ma anche e soprattutto su una meticolosa e "spregiudicata" valutazione dei risultati finanziari e reali della politica adottata per il 2000-2006 (cfr. Riquadro U). La piena coerenza della politica regionale nazionale con quella comunitaria è fra i principi indicati sin dall'impostazione del Quadro Strategico Nazionale⁴. Un coordinamento più efficace delle politiche e dei loro metodi di trasmissione al territorio è previsto con l'introduzione del principio di omogeneità e di complementarità tra gli strumenti comunitari (Fondi Strutturali) e nazionali di politica regionale (Accordi di Programma Quadro, APQ e Fondo per le Aree Sottoutilizzate, FAS), in termini di obiettivi, priorità e criteri di attuazione. Ulteriori progressi, in linea con l'architettura programmatica già condivisa, saranno realizzati nel ciclo 2007-2013 al fine di rendere operativi tali principi in tutte le regioni.

L'adozione di Programmi regionali di sviluppo, ormai pratica diffusa, testimonia, peraltro, anche in ambito regionale l'esigenza di raccordare le diverse politiche di sviluppo e la politica economica. I Programmi regionali di sviluppo, laddove rivestono una reale dimensione strategica, costituiscono uno strumento chiave per assicurare il rispetto delle indicazioni della pianificazione territoriale del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria regionale nella programmazione e nell'attuazione degli interventi sul territorio (cfr. fig. IV.1).

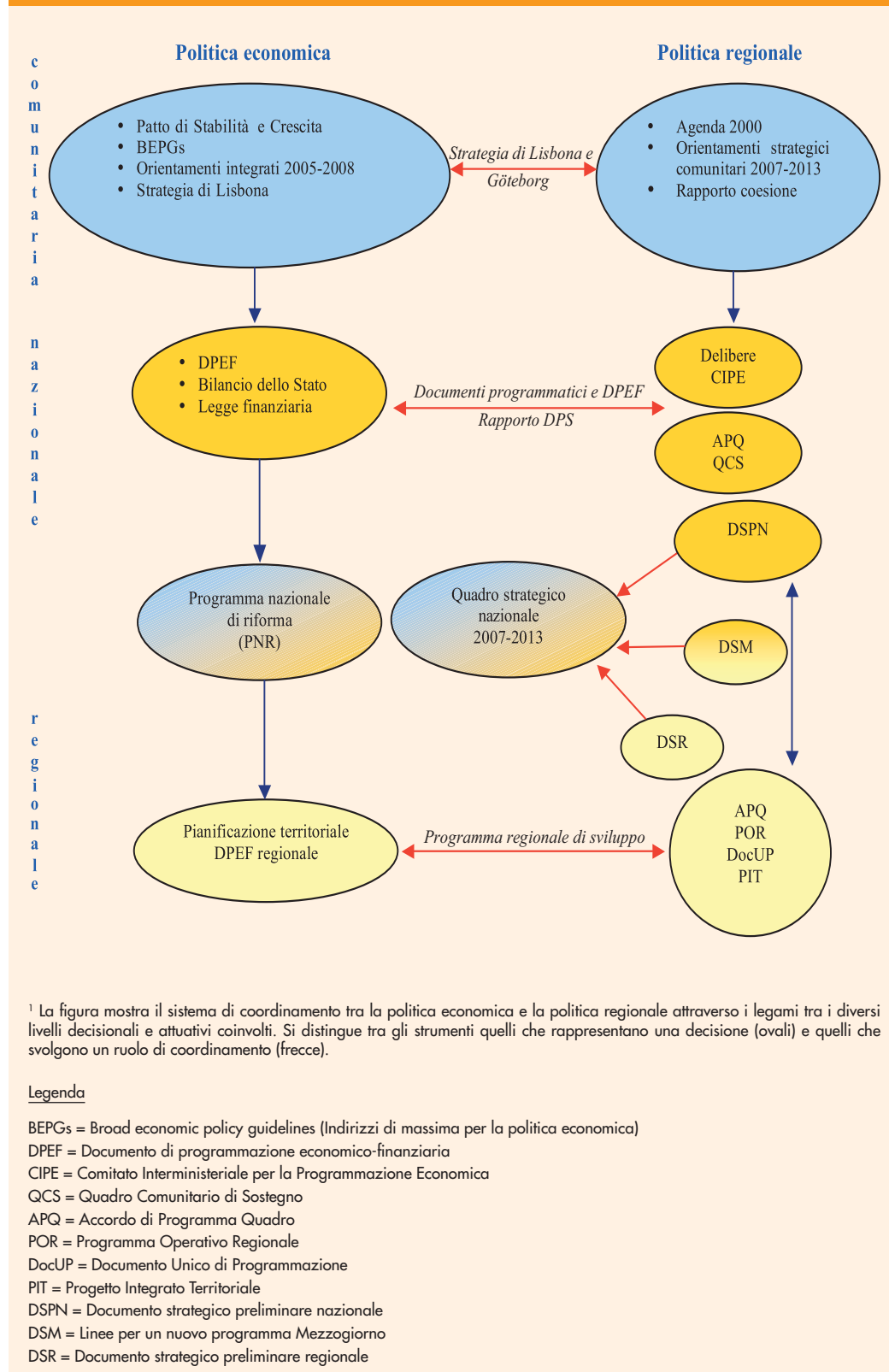
Di seguito vengono presentati alcuni approfondimenti sui temi della politica regionale, significativi sia per l'attività svolta nel 2005, sia in prospettiva per il percorso verso il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Il negoziato che ha consentito, con l'accordo al Consiglio Europeo del 16-17 Dicembre 2005, di contare su un flusso cospicuo e certo di risorse per tale periodo, viene ripercorso nel paragrafo IV.1.2.

I programmi regionali

³ Conferenza Unificata Stato-Regioni 03.02.2005, Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013.

⁴ Cfr. "Linee guida".

Figura IV.1 - INTEGRAZIONE FRA POLITICA ECONOMICA ORDINARIA E POLITICA REGIONALE ¹



¹ La figura mostra il sistema di coordinamento tra la politica economica e la politica regionale attraverso i legami tra i diversi livelli decisionali e attuativi coinvolti. Si distingue tra gli strumenti quelli che rappresentano una decisione (ovali) e quelli che svolgono un ruolo di coordinamento (freccie).

RIQUADRO 5 - LA POLITICA REGIONALE IN ALCUNI PAESI EUROPEI

La politica regionale, ovvero l'insieme degli interventi pubblici volti a garantire lo sviluppo e la competitività di specifici territori (soprattutto di quelli che presentano squilibri economico-sociali), si è caratterizzata negli ultimi anni, a livello europeo, per un sempre maggiore coinvolgimento dei soggetti locali e per un modello di attuazione degli interventi basato su meccanismi consensuali. I casi di Inghilterra, Francia e Germania testimoniano l'esistenza di un processo di progressivo avvicinamento dei modelli di governance della politica regionale, in presenza di un ammontare di risorse dedicate il cui valore rispetto al Pil appare non dissimile tra i Paesi Europei (per Francia e Inghilterra questo valore è, infatti, rispettivamente, dello 0,14 per cento e dello 0,19 per cento)¹.

Gran Bretagna²

A livello centrale tre amministrazioni condividono le responsabilità relative alla politica regionale, per le regioni britanniche dell'Inghilterra. L'Ufficio del Vice Primo Ministro (Office of the Deputy Prime Minister, ODPM) risponde del complesso della politica regionale e, nello specifico, del decentramento, del governo locale e regionale e degli Uffici Governativi (Government Offices, GOs), che rappresentano in ogni regione dieci ministeri. Il Ministero per l'Industria ed il Commercio (Department of Trade and Industry, DTI) ha competenza sulla politica economica regionale e, dal giugno 2001, la diretta responsabilità delle Agenzie di Sviluppo Regionale in Inghilterra. Il Ministero del Tesoro realizza, attraverso la Spending Review biennale, la programmazione delle risorse per la politica regionale che confluiscono in un Single Programme, un unico fondo per la politica regionale.

Gli obiettivi di policy e gli strumenti per raggiungerli sono in massima parte stabiliti e gestiti, seppure in raccordo con le amministrazioni centrali, dalle Agenzie Regionali di Sviluppo. Le Agenzie Regionali sono organismi tecnici, creati dal Regional Development Agencies (RDA) Act del 1998 e operative in 8 regioni inglesi dal 1° Aprile 1999 (successivamente, nel luglio 2000, anche nel territorio della Greater London Authority); dipendono, a partire dal Giugno 2001, dal DTI. Alle RDA è attribuito il ruolo primario di costituirsi quali istituzioni di indirizzo (strategic drivers) dello sviluppo economico nella loro regione definendo, nella Regional Economic Strategy (RES), i propri orientamenti per il miglioramento dell'economia regionale.

Francia

Le grandi scelte riguardanti la politica regionale nazionale vengono assunte dal CIADT (Comité Interministerielle de l'aménagement et du développement du territoire),

¹ Il valore per l'Italia è pari allo 0,16 per cento; per la Germania allo 0,04 per cento. I valori vanno considerati come indicativi e frutto di stime preliminari; sono stati ottenuti dividendo le risorse aggiuntive nazionali destinate alla politica regionale per il Pil degli anni a cui le assegnazioni si riferiscono (per l'Inghilterra, non disponendo del Pil, si è considerato il valore aggiunto).

² L'analisi si riferisce alla sola Inghilterra e non al complesso del Regno Unito, che comprende anche Scozia, Irlanda e Galles, dove la politica regionale, per effetto del processo devolutivo, è responsabilità dei rispettivi Governi.

che definisce le linee guida in materia di assetto e sviluppo del territorio e che programma e assegna le risorse. A livello centrale svolge un ruolo importante la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale); istituita nel 1963, che è una struttura amministrativa di missione a carattere interministeriale, il cui responsabile amministrativo è un délégué nominato dal Governo. Il fine principale della DATAR è quello di promuovere le decisioni relative alla politica di assetto del territorio condotta dallo Stato.

Tale missione la porta da un lato a incrociare la sua attività con le politiche settoriali dei vari Ministeri e, dall'altro, ad agire come interfaccia tra il livello di governo centrale e i policy-makers regionali e locali.

I Contracts de Plan Etat-Région (CPER), previsti dall'Art. 11 della legge 82-623 del 29 luglio 1982, rappresentano tuttora lo strumento di coordinamento tra livello centrale e livelli decentrati, garantendo la coerenza delle azioni dei policy-makers locali con gli indirizzi di carattere nazionale. Il rappresentante regionale dell'Amministrazione centrale, ovvero il Prefetto della Regione, ed il presidente del Consiglio Regionale (organismo elettivo), in rappresentanza anche degli altri enti locali, firmano un accordo su un programma di durata settennale che riguarda le politiche in materia di assetto e di sviluppo del territorio. Gli interventi individuati prevedono un preciso stanziamento da parte dello Stato, delle Regioni e delle altre collettività territoriali (Dipartimenti e Comuni).

Germania

La responsabilità della politica regionale è condivisa dal governo federale e dai governi dei Länder, in base ad un Joint Task "per il miglioramento delle strutture economiche regionali". Dal 1969 è infatti entrato in vigore un sistema congiunto di coordinamento federale-Länd, che fissa le regole di attuazione della politica regionale basandosi su processi decisionali consensuali. L'assolvimento del compito comune si esplicita anzitutto nell'obbligo costituzionalmente stabilito del cofinanziamento ("la Federazione deve sopportare metà degli oneri per ogni Land"), e poi nella predisposizione di una "pianificazione-quadro comune" (Framework Plan), che fissa le linee guida, stabilendo i principi fondamentali dell'azione politica finalizzata allo sviluppo economico regionale: la programmazione delle risorse dedicate alle politiche regionali; il criterio di ripartizione di queste risorse tra i Länder; le misure finanziabili; quali aree subregionali possono beneficiare, date le loro particolari condizioni economiche, dei finanziamenti.

La capacità del governo federale di incidere sulle scelte dei Länder è limitato alla fase preliminare di programmazione; una volta che le risorse sono state assegnate, e che i territori potenzialmente beneficiari sono stati identificati, la gestione dei finanziamenti è compito esclusivo dei Länder. Sono cioè i governi regionali a decidere prima di tutto in quale misura utilizzare queste risorse, e poi a scegliere, tra gli strumenti previsti dal Framework Plan, quelli che ritengono più opportuni per creare e sostenere lo sviluppo economico.

Tavola S.1 - POLITICA REGIONALE NAZIONALE: SINOSI DEI SISTEMI DI GOVERNANCE

		INGHILTERRA	FRANCIA	GERMANIA
SISTEMA DI GOVERNO	BASE NORMATIVA	RDA Act 1988: divide il territorio inglese in nove regioni, per ognuna delle quali prevede la costituzione di un'agenzia di sviluppo.	Art. 72 della Costituzione del 1958: le collettività territoriali devono disporre di risorse proprie; lo stato deve svolgere un ruolo perequativo. Legge 82-623 del 29 Luglio 1982: istituisce i <i>Contracts del Plan Etat-Régions</i> (CPER).	Art. 91a della Legge Fondamentale per la Repubblica Federale tedesca: per la politica regionale "la Federazione collabora all'assolvimento dei compiti dei Länder".
	RUOLO DELLE ISTITUZIONI CENTRALI	L' <u>Ufficio del Vice Primo Ministro</u> (<i>Office of the Deputy Prime Minister</i> , ODPM): risponde del complesso della politica regionale e nello specifico del decentramento, del governo locale e regionale e degli Uffici Governativi (<i>Government Offices</i> , GOs) Il <u>Ministero per l'Industria ed il Commercio</u> (<i>Department of Trade and Industry</i> , DTI): ha la diretta responsabilità delle Agenzie di Sviluppo Regionale in Inghilterra. Il <u>Ministero del Tesoro</u> : realizza la programmazione, attraverso la <i>Spending Review</i> biennale, delle risorse per la politica regionale.	Il Governo: programma le risorse nazionali per la politica regionale e detta le priorità attraverso un Comitato Interministeriale per lo Sviluppo e del Territorio (CIADT). La <u>DATAR</u> (<i>Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale</i>): ha il compito di predisporre, promuovere e coordinare le decisioni relative alla politica di assetto del territorio condotta dallo Stato.	L'assolvimento del compito comune comporta: una "pianificazione-quadro comune" (<i>Framework Plan</i>) dove vengono fissati i principi e le regole della politica regionale il cofinanziamento paritario Bund-Länder.
	RUOLO DELLE ISTITUZIONI REGIONALI	Le <u>Regional Development Agencies</u> (RDAs): sono strutture tecniche alle quali è attribuito il ruolo primario di costituirsi quali "strategic drivers" dello sviluppo economico nella loro regione. Gestiscono le risorse del <i>Single Programme</i> , attuando i progetti di sviluppo elaborati nelle <i>Regional Strategies</i> .	Le Regioni e le altre collettività territoriali (<u>Dipartimenti e Comuni</u>): attuano le politiche di sviluppo territoriale avvalendosi dei fondi per i Contratti Stato-Regione. I <u>CPER</u> : sono accordi su un programma di durata settennale firmati dal Prefetto e dal Presidente del Consiglio Regionale; sono cofinanziati paritariamente dallo Stato e dalle Regioni e hanno durata settennale.	

RIQUADRO T - PROFILI ATTUATIVI DEL COMMA QUINTO DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE

A più di quattro anni dall'approvazione della legge costituzionale di modifica del Titolo V, parte II, della Costituzione¹ – che ha ampliato le competenze legislative e amministrative e ha esteso l'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali – rimane aperto il dibattito sull'attuazione della disposizione che ne definisce, per grandi linee, il modello di finanziamento (articolo 119), ispirandosi ai principi del c.d. federalismo fiscale, sia sul lato delle entrate, in termini di autonomia impositiva e finanziaria degli enti, sia sulla spesa, essendo previsto il divieto di trasferimenti vincolati nella destinazione (eccetto che per gli scopi stabiliti dal quinto comma dello stesso articolo)².

Trattandosi di una legislazione di principio, la norma lascia “vuoti” e ambiguità circa la sua attuazione a cui in questi anni studiosi della materia e rappresentanti delle istituzioni hanno cercato di dare risposta, alimentando il dibattito sulle prospettive attuative della riforma. L'ultimo autorevole contributo proviene dall'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del Federalismo Fiscale³ che nell'ottobre 2005 ha presentato al Governo la relazione conclusiva sull'attività svolta contenente proposte in merito agli aspetti della norma che richiedono la definizione di una disciplina di dettaglio⁴.

Una delle problematiche più delicate del testo riformato dell'art. 119 – spesso oggetto di studio nella letteratura economica sul federalismo fiscale – riguarda la ricerca del difficile equilibrio tra argomentazioni di efficienza allocativa (e di rappresentanza degli interessi locali) che spingono verso il rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei governi regionali e locali, e la salvaguardia dei principi di coesione economica e solidarietà sociale tra territori.

Il modello finanziario proposto nell'art. 119 tiene conto degli aspetti di equità distributiva tra territori, prevedendo sistemi di perequazione volti a correggere gli squilibri

¹ Legge costituzionale n. 3 del 2001.

² Tra i molteplici fattori causa del ritardo nell'attuazione della norma non si può non richiamare la motivazione certamente più oggettiva e cioè il fatto che l'evoluzione del quadro normativo relativo al riparto delle competenze (legislative e soprattutto amministrative), che non ha ancora trovato il suo assetto definitivo, rende difficoltosa la ricostruzione dei flussi finanziari tra livelli di governo. L'ulteriore revisione costituzionale approvata nello scorso mese di novembre e in attesa del referendum confermativo, alloca infatti alcune competenze legislative in maniera diversa da quanto previsto dalla riforma del 2001; in particolare, estende la potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica e polizia amministrativa regionale e locale. È necessario inoltre dare completa definizione al riparto delle funzioni amministrative tra livelli di governo, secondo il principio di sussidiarietà, come previsto dall'art. 118 Cost. e dalla legge attuativa (131/2003).

³ L'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (ACoFF), istituita con la Legge Finanziaria per il 2003 (legge 289 del 2002, art. 3), avrebbe dovuto orientare i propri lavori e relazionare al Governo sulla base degli indirizzi sui meccanismi attuativi del federalismo fiscale che Stato, Regioni ed Enti locali avevano il compito di formulare in sede di Conferenza Unificata. Nel giugno 2003, Regioni ed Enti locali hanno approvato un accordo sulle linee fondamentali del federalismo fiscale ma tale accordo non è stato mai ratificato in sede di Conferenza Unificata. Questo è stato il principale motivo del continuo differimento della scadenza del mandato dell'Alta Commissione fino al settembre di quest'anno; differimento che non è comunque servito al raggiungimento dell'intesa. Come evidenziato dalla stessa Commissione, si fa presente che le proposte contenute nella relazione rappresentano un riferimento importante, essendo state formulate sulla base di un mandato politico, più volte confermato nel corso degli anni, ma spetterà all'esecutivo decidere se tradurle in legge dello Stato oppure disattenderle (integralmente o in parte), anche in considerazione del fatto che la Commissione ha lavorato in assenza della prevista intesa.

⁴ La relazione affronta il tema del coordinamento della finanza pubblica, individuandone i principi fondamentali e proponendo soluzioni di adeguamento del Patto di Stabilità interno alla maggiore autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali; avanza una proposta circa la distribuzione dei tributi erariali, delle partecipazioni e delle addizionali e circa la configurazione dei tributi propri regionali; esamina la questione della perequazione con riferimento al fondo perequativo (art. 119, terzo comma) e agli interventi speciali e alle risorse aggiuntive (art. 119, quinto comma).

nell'allocazione territoriale delle risorse che deriverebbero da una piena applicazione del principio di autonomia finanziaria e, conseguentemente, ad attenuare le differenze nell'offerta pubblica di beni e servizi ricadente nella sfera di responsabilità di Regioni ed Enti locali. Gli strumenti preposti a tale scopo sono, in particolare, il fondo perequativo (art. 119, terzo comma) e le "risorse aggiuntive" e gli "interventi speciali" (art. 119, quinto comma). Nel primo caso si tratta di un meccanismo di solidarietà finanziaria da istituire con legge dello Stato che consente una redistribuzione sistematica di risorse a favore dei territori con "minore capacità fiscale per abitante" destinata a finanziarne l'azione ordinaria; nel secondo caso, di interventi, a favore di "determinati" governi regionali e locali, che il Centro pone in essere per porre rimedio a squilibri strutturali da cui derivano particolari situazioni di bisogno: i) promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale; ii) rimuovere gli squilibri economici e sociali; iii) favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; iv) provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni attribuite a Regioni e governi locali.

In linea con le posizioni espresse dalla Corte Costituzionale e dall'Alta Commissione e come diffusamente sostenuto nel dibattito di questi anni, questo secondo strumento (quinto comma) attiva una forma di perequazione differente e aggiuntiva rispetto alla perequazione in ragione della minore capacità fiscale per abitante (fondo perequativo di cui al terzo comma)⁵. Tale forma di perequazione prescinde dalla capacità potenziale o effettiva che ciascun territorio ha di raccogliere gettito ed è basata su indicatori di bisogno, "... che tengono conto delle diverse dotazioni infrastrutturali..." (Alta Commissione) o che, più in generale, possono segnalare situazioni di ritardo economico-sociale di un'area. Nel suo ambito sono dunque da ricondurre gli interventi a sostegno delle regioni a più basso reddito finalizzati a obiettivi di riequilibrio territoriale. A differenza dei trasferimenti che confluiscono nel fondo perequativo, per i quali la norma non pone vincoli di destinazione nel loro utilizzo, le risorse destinate agli scopi di cui al quinto comma rappresentano l'unica forma di trasferimento specifico che il testo costituzionale sembra voler mantenere nel nuovo sistema di relazioni finanziarie tra centro e periferia.

Una tale qualificazione della natura dell'intervento statale realizzato attraverso il quinto comma non dovrebbe lasciare spazio a un suo impiego surrettizio per sopperire a deficienze dell'altro strumento di riequilibrio – il fondo perequativo – nei territori in cui è a rischio la copertura finanziaria dei livelli essenziali delle prestazioni (nelle materie che verranno individuate con legge dello Stato in attuazione di quanto disposto dalla lettera m dell'articolo 117 Cost.). L'erogazione di "livelli essenziali delle prestazioni" rappresenta un adempimento fondamentale dei poteri regionali e locali e in quanto tale si inserisce nell'esercizio ordinario ("normale") delle funzioni loro attribuite. Spetta, tuttavia, al livello centrale di governo, in qualità di garante dell'interesse nazionale, assicurare che l'erogazione di tali prestazioni sul territorio avvenga nel rispetto di un criterio di

⁵ "Gli interventi speciali previsti dall'articolo 119, quinto comma, a loro volta, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (articolo 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni)" (Corte Costituzionale, sentenze 16/2004 e 49/2004). "Si tratta di uno strumento aggiuntivo rispetto al finanziamento integrale delle funzioni normali, in conformità alle finalità di perequazione e garanzia enunciate dalla norma costituzionale. In questo senso le risorse aggiuntive e gli interventi speciali non possono essere utilizzati per integrare il fondo perequativo di cui al comma terzo del 119 in quanto rispondono a una logica diversa di perequazione dei bisogni" (Alta Commissione).

equità orizzontale, da intendersi nel senso che cittadini “uguali” devono ricevere un livello “appropriato” (da definire per ciascun servizio) di prestazioni pubbliche indipendentemente dalla regione di residenza. Per tale finalità il testo costituzionale individua prioritariamente strumenti differenti dal quinto comma : i) in primo luogo è compito dello Stato centrale dimensionare il fondo perequativo in misura tale che in ciascuna regione sia coperto il fabbisogno di spesa corrente e in conto capitale connesso all'erogazione delle “prestazioni essenziali”⁶; ii) in secondo luogo il Centro ha facoltà di esercitare il potere sostitutivo ex art. 120 Cost. per porre rimedio a inadempienze degli enti territoriali nell'esercizio delle loro funzioni, intervenendo – se necessario – con proprie risorse.

Le finalità del quinto comma trovano attuazione nell'ambito degli interventi della “politica regionale” finanziati attraverso il Fondo per le Aree Sottoutilizzate e attraverso il fondo di co-finanziamento nazionale ai Fondi Strutturali.

I due fondi, che assumono la forma di trasferimenti specifici (condizionati o di co-finanziamento), presentano infatti caratteristiche di aggiuntività finanziaria e sono destinati a specifiche parti del territorio, ovvero a quelle che mostrano squilibri economico-sociali e ritardi di crescita imputabili spesso a carenze di natura strutturale. In queste aree, la perequazione finanziaria realizzata attraverso gli strumenti ordinari (fondo perequativo) e destinata alla copertura del fabbisogno di spesa d'investimento connesso all'esercizio, a un “livello normale”, delle funzioni pubbliche attribuite a Regioni ed Enti locali, seppure necessaria, non è sufficiente a innescare un percorso di sviluppo nel territorio. Si richiede pertanto un intervento di perequazione che si “aggiunge” allo strumento ordinario, non sostituendolo o integrandolo.

L'approccio di governance multilivello adottato per la “politica regionale” – in cui il maggiore protagonismo delle istituzioni più vicine al territorio (Enti locali e Regioni) nel definire le scelte di sviluppo che ricadono sullo stesso (e dunque selezionare gli interventi da realizzare e allocare le risorse all'interno del territorio) si combina con importanti responsabilità del livello nazionale che individua le priorità strategiche per il Paese e promuove e stimola l'operato delle Regioni – è assolutamente in linea con la lettura che la Corte Costituzionale (sentenze n. 16/2004 e 49/2004) fornisce in merito alla rilevanza del ruolo delle Regioni nell'utilizzo delle “risorse aggiuntive” e nella gestione degli “interventi speciali” (quinto comma). A parere della Corte, gli interventi che riguardano ambiti di competenza delle Regioni (concorrente o esclusiva) devono coinvolgere queste ultime nel momento della programmazione e del riparto delle risorse⁷.

L'utilizzo di logiche premiali nell'allocazione di una parte dei fondi destinati alla “politica regionale” consente infine una correzione del criterio del bisogno, tipico del quinto comma, con un criterio aggiuntivo che premia il merito.

⁶ Principio del finanziamento integrale delle funzioni spettanti a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (articolo 119, quarto comma). A tale questione è chiaramente collegata la problematica relativa all'individuazione di una linea di demarcazione tra ciò che è perequabile attraverso il fondo perequativo e il bisogno che deve essere invece perequato per mezzo delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali. Entra in gioco il problema della determinazione del “livello normale” delle prestazioni che, come sostenuto nella relazione dell'Alta Commissione e come diffusamente rilevato nel dibattito che si è sviluppato sull'argomento, è connesso alla necessità di individuare un livello standard (o efficiente) di spesa per le “prestazioni essenziali” sulla base del quale commisurare l'ammontare delle risorse da attribuire ai governi regionali e locali e, conseguentemente, dimensionare il fondo perequativo.

⁷ “Quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste sono chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio. Ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti ad hoc rischierebbe di divenire uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli Enti Locali e di sovrapposizione di politiche e indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza”.

RIQUADRO U - RISULTATI “REALI” DELLA POLITICA REGIONALE 2000-2006¹

Una larga parte del Documento Strategico Preliminare Nazionale (DSPN) è dedicata – come peraltro previsto dalle Linee Guida sulla preparazione del Quadro Strategico Nazionale approvate dalla Conferenza Unificata nel febbraio 2005 – alla valutazione della politica regionale nel periodo 2000-2006 e dei risultati conseguiti – in termini reali e finanziari – al fine di trarne lezioni per il futuro e impostare così il nuovo ciclo di programmazione considerando adeguatamente l'esperienza pregressa. I profili finanziari, relativi alla dimensione e ai tempi della spesa realizzata, hanno riguardato in particolare tre obiettivi definiti a inizio del precedente ciclo (ricostruzione di un sistema informativo adeguato; addizionalità finanziaria della politica regionale nel Mezzogiorno; riequilibrio della composizione delle spese in conto capitale, da incentivi a investimenti pubblici), i cui esiti sono tracciati in dettaglio nel Capitolo III del presente Rapporto; di seguito si richiamano i profili reali, relativi alla qualità e all'efficacia della capacità di intervento messa in campo e degli interventi realizzati.

I maggiori risultati sono stati raggiunti nel conseguimento di importanti obiettivi intermedi, che costituiscono le pre-condizioni indispensabili – a lungo mancate – per ogni azione dello Stato, anche nelle proprie aree minime di competenza. Fra tali risultati sono in particolare da evidenziare:

- il miglioramento della capacità di gestione finanziaria, sia per i fondi comunitari, sia per i fondi regionali nazionali;
- la maggiore capacità di gestione dei contenuti degli interventi, anche attraverso il ricorso a meccanismi di controllo interno e a sistemi premiali, e la diffusione di metodi basati sulla valutazione ex ante ed ex post dei risultati;
- la significativa cooperazione fra Stato e Regioni, sostenuta anche da meccanismi premiali;
- l'affermarsi, anche a livello regionale, di un nuovo partenariato economico e sociale, efficace soprattutto nelle fasi di programmazione.

Con riguardo specifico al Mezzogiorno, l'attuazione della nuova politica regionale ha avuto spesso effetti di radicale miglioramento della capacità di governo degli investimenti pubblici da parte delle Regioni. Il conseguimento di miglioramenti significativi nella qualità dei servizi è ora necessario per rendere irreversibili questi risultati. Sinora i risultati finali sono stati visibili ma inferiori agli obiettivi fissati. Come mostrato nel capitolo I, il tasso di crescita del Sud è stato superiore a quello del Centro-Nord e la crescita ha avuto natura virtuosa (ossia non è stata dovuta all'operatore pubblico, il cui contributo alla crescita in termini di domanda è stato inferiore a quello del Centro-Nord e assai inferiore al passato, ma alle esportazioni nette e agli investimenti privati) ma essa è stata, a differenza dell'obiettivo, inferiore a quella media europea e si è così accompagnata, da fine 2002, a una stazionarietà dell'occupazione. La qualità dei servizi è migliorata in diversi comparti, ma in misura inferiore rispetto a quanto prefissato (cfr. il Capitolo III del Documento Strategico Preliminare Nazionale).

¹ Il Riquadro è tratto dalla sintesi del Documento Strategico Preliminare Nazionale.

Le cause di questo risultato sono individuate dal Documento Strategico Preliminare Nazionale soprattutto nei seguenti fattori:

- carenza di addizionalità, essendo l'impegno finanziario della politica ordinaria risultato inferiore alle attese;*
- qualità ancora inadeguata degli interventi, che impedisce alla spesa in conto capitale di manifestarsi pienamente in un miglioramento dei servizi fruiti da cittadini e imprese;*
- un rapporto banca-impresa inadeguato che, insieme a un andamento intermittente degli incentivi, non ha fornito alle imprese i mezzi finanziari certi per cogliere le opportunità di sviluppo create dalla nuova politica;*
- tempi di attuazione più lunghi del previsto, anche a causa del non pieno apprezzamento iniziale della gravità dell'arretratezza e dell'inefficienza delle Amministrazioni pubbliche coinvolte nella politica per il Sud.*

Anche per quanto riguarda il Centro-Nord, i risultati sono stati incoraggianti per il raggiungimento di obiettivi intermedi. Infatti, la programmazione delle risorse comunitarie ha favorito la concentrazione delle competenze tecniche, la diffusione di metodi di valutazione e un forte miglioramento dei metodi di programmazione, progettazione e gestione degli interventi. Inoltre, essa ha promosso numerose esperienze di progettazione integrata, molto differenziate fra le diverse Regioni; infine, la programmazione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate ha promosso la cooperazione con lo Stato centrale e il miglioramento dei metodi di programmazione finanziaria. In relazione ai risultati finali, l'esperienza relativa all'Obiettivo 2 mostra che essi sono stati largamente influenzati dalle condizioni di contesto dove gli interventi si sono innestati e dalla frammentazione delle aree di intervento. Nei programmi dedicati alle risorse umane (Obiettivo 3), sono stati raggiunti una maggiore attenzione alle specificità dell'utenza e ai fabbisogni formativi e significativi progressi nel campo dei servizi per l'impiego, sia grazie alla capacità esistente di cogliere le novità dell'impianto programmatico, sia grazie alla mobilitazione di energie seguita ai processi di decentramento di funzioni di programmazione e attuazione alle province.

Dall'insieme delle lezioni provenienti dalla valutazione 2000-2006 emergono lezioni a un tempo di continuità e di discontinuità per la politica regionale futura.

La continuità suggerita dai risultati riguarda la scelta strategica di adottare una politica di offerta fondata sulla produzione di servizi collettivi (rivolti ad accrescere la produttività degli investimenti e la qualità della vita) realizzati attraverso un governo istituzionale multilivello, una forte azione di capacity building e un robusto partenariato economico-sociale. Al tempo stesso, si manifesta la necessità di introdurre alcune significative discontinuità rispetto ai seguenti fattori:

- più coraggiosa identificazione di priorità, che il Documento Strategico Preliminare Nazionale vede innanzitutto, per quanto riguarda il Mezzogiorno, nell'istruzione e in una formazione assai rinnovata, nella ricerca e nell'innovazione, nell'ambiente;*
- fissazione di "obiettivi di servizio" ai quali indirizzare i principali interventi anche con il ricorso a metodi sanzionatori e premiali;*
- unificazione piena delle due componenti, nazionale e comunitaria, della politica regionale;*
- integrazione della politica regionale con la politica ordinaria;*
- promozione di un maggior coinvolgimento del sistema bancario.*

RIQUADRO V - VERSO IL QUADRO STRATEGICO NAZIONALE (QSN) 2007-2013: IL PERCORSO SVOLTO NEL 2005

In attuazione della proposta di Regolamento generale sulla riforma delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale per il periodo 2007-2013 e degli Orientamenti strategici della Commissione Europea per la politica di coesione¹, nonché – per quanto riguarda l'Italia – delle Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale approvate con l'intesa del febbraio 2005 da Stato centrale, Regioni ed Enti locali e della successiva delibera Cipe n. 77/2005, entro settembre 2006 sarà predisposto il Quadro Strategico Nazionale per il periodo 2007-2013.

Obiettivo di tale documento è la programmazione unitaria e strategica² dell'intera "politica regionale", indirizzando le risorse comunitarie e nazionali per la coesione economica e sociale. L'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale segue un processo strutturato in tre fasi³, secondo una tempistica definita, del quale sono protagoniste le Amministrazioni centrali e le Regioni e Province autonome, in partenariato con gli Enti locali e le parti economiche e sociali.

Figura V.1 - CRONOGRAMMA DEL PERCORSO DI PROGRAMMAZIONE DEL CICLO 2007-2013

Stesura documenti strategici preliminari
Seminari tematici
Confronto strategico Centro - Regioni
Elaborazione prima bozza QSN da sottoporre al Cipe
Invio proposta QSN alla Commissione Europea
Revisione QSN

marzo - novembre 2005
dicembre - febbraio 2006
marzo - aprile 2006
settembre 2006
dicembre 2006

Fonte: DPS

¹ Nella stesura del Quadro Strategico Nazionale gli Stati dovranno tener conto delle indicazioni della Commissione contenute negli *Orientamenti strategici comunitari per il 2007-2013 (Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines 2007-2013, COM (2005) n. 0299, Brussels, 05.07.2005)* che oltre a delineare gli indirizzi di massima per la prossima politica di coesione, specificano come essa debba contribuire alle priorità di Lisbona verso la crescita e l'occupazione.

² Il Quadro Strategico Nazionale sarà articolato in una "sezione strategica" e una "sezione operativa" che fornisca una descrizione dell'applicazione operativa della strategia enunciata nella parte precedente.

³ Secondo quanto indicato dalle *Linee guida*:

Fase 1. Predisposizione di documenti strategici preliminari da parte di Regioni (Documenti strategici regionali), Amministrazioni centrali (Documento strategico preliminare nazionale) e sul Mezzogiorno. *Fase 2.* Confronto strategico Amministrazioni centrali e Regioni assieme a Enti locali e parti economiche e sociali. *Fase 3.* Stesura del Quadro Strategico Nazionale.

La *Delibera Cipe n. 77/2005* ha ulteriormente specificato che la fase n. 3 si articola in due parti: nella prima sarà redatto un "primo schema" di Quadro; nella seconda parte, il Quadro andrà ulteriormente elaborato e approvato dal Cipe, sentita la Conferenza Unificata prima dell'invio formale alla Commissione Europea. È stato istituito inoltre il "Comitato di Amministrazioni centrali per la politica di coesione 2007-2013" composto da dodici Amministrazioni e coordinato dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Secondo il calendario fissato, si è svolta e conclusa nel 2005 la prima fase di diagnosi della situazione socio-economica territoriale⁴, e di valutazione dei risultati fin qui conseguiti. Questa fase è stata sostenuta anche da approfondimenti svolti in seminari tematici relativi ad aspetti ritenuti prioritari per la coesione e la competitività delle diverse aree del Paese⁵. Si è così potuto procedere alla elaborazione dei Documenti strategici preliminari: Documento Strategico Preliminare Nazionale, Documento Strategico per il Mezzogiorno e Documenti Strategici Regionali. Si è trattato, dunque, di un anno di “transizione attiva”, nel quale cioè si sono poste le basi analitiche, quantitative e di confronto partenariale ampio per l'avvio del processo di riforma e si sono poi concretamente delineate le linee di tale processo, definendo anche una prima ipotesi di percorso operativo per la fase di attuazione.

L'impianto generale e gli indirizzi strategici della nuova programmazione della politica regionale, nazionale e comunitaria, sono peraltro già contenuti nelle “Linee guida” nelle quali, con riferimento al processo di formazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, sono indicati e stabiliti i punti centrali e i cardini sui quali impostare e costruire il percorso di riforma, ovvero: a) l'unificazione del processo di programmazione (vale a dire l'impostazione di una politica regionale unitaria, in quanto comprensiva sia della componente comunitaria che della componente nazionale, finanziata dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate); b) l'unificazione (conseguente) del periodo di impegno programmatico, prevedendo per entrambe un orizzonte settennale; c) il pieno utilizzo delle Intese istituzionale di programma e degli Accordi di Programma Quadro opportunamente rafforzati e semplificati⁶.

Questi principi delle “Linee guida” sono stati assunti, nel corso dell'anno, come obiettivi condivisi (dalle Amministrazioni centrali e regionali, dal partenariato istituzionale ed economico e sociale) di riforma e di adeguamento del processo di programmazione. Essi sono stati quindi inseriti nel disegno più ampio (e anche più funzionale nel garantire maggiore efficacia alle politiche di sviluppo) di riforma dell'intero processo di programmazione della politica regionale 2007-2013, che si è concretizzato in una prima proposta più organica nel paragrafo V del Documento Strategico Preliminare Nazionale e di primi passi operativi in direzione di modifiche negli strumenti già esistenti. In particolare i risultati e le indicazioni del Tavolo Intese (cfr. par. IV.3.3) hanno costituito una tappa intermedia

⁴ Cfr. Fabrizio Barca (2006), “Italia frenata-Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo”, Donzelli editore, Roma.

⁵ Finora si sono tenuti i seguenti seminari: “Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo”; “Ricerca e innovazione per la competitività dei territori: come orientare la politica di sviluppo”; “Risorse naturali e culturali come attrattori”; “Il lavoro e le competenze delle persone: le sfide per lo sviluppo dei territori e la riduzione della disparità”; “Ambiente e Energia per lo sviluppo sostenibile”.

⁶ Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013 – par. 2: “L'esistenza in Italia di una politica regionale nazionale, realizzata in base all'art. 119, comma 5, della Costituzione attraverso il Fondo per le Aree Sottoutilizzate, le Intese istituzionali di programma e gli Accordi di Programma Quadro e la scelta di rendere questa politica pienamente coerente con quella comunitaria, e viceversa, implicano che il Quadro Strategico Nazionale, debba di necessità riferirsi a entrambe le politiche. Gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale e di competitività territoriale e le azioni per perseguirli sono infatti comuni alle due politiche. Entrambe costituiscono strumenti per attuare gli obiettivi di Lisbona e Göteborg.

Ne discende che nel Quadro Strategico Nazionale, come già avviene nelle principali economie europee, dovrà trovare posto, come per la politica comunitaria, un impegno programmatico settennale, anche per la politica regionale nazionale.

Attraverso questa scelta di convergenza programmatica fra politica regionale nazionale e comunitaria, si potranno pienamente utilizzare gli strumenti dell'Intesa istituzionale di programma e dell'Accordo di programma quadro, che costituiscono la piena attuazione del principio di leale collaborazione del nostro assetto costituzionale. Nello stesso ambito di concertazione istituzionale del Quadro Strategico Nazionale, tali strumenti saranno rafforzati e semplificati mentre la priorità della componente nazionale della politica regionale potranno essere riviste, con riguardo all'intero ambito delle politiche pubbliche rilevanti per lo sviluppo.”.

importante (nel metodo, in primo luogo), di adeguamento, e quindi di riforma immediata, di taluni aspetti della governance delle Intese e del sistema di regole e procedure degli Accordi di Programma Quadro, che vengono semplificati e resi più coerenti con le finalità di accrescimento della qualità degli investimenti pubblici e di accelerazione della spesa⁷.

È stato il Documento Strategico Preliminare Nazionale – elaborato negli ultimi mesi del 2005 e che costituisce, insieme ai Documenti Strategici Regionali e al Documento Strategico del Mezzogiorno, la proposta sulla base della quale si è avviato il confronto tecnico e amministrativo per la predisposizione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 – a delineare, infine, nel capitolo V, la proposta del nuovo impianto della programmazione regionale unitaria, comunitaria e nazionale.

La proposta fa riferimento a quattro fasi essenziali:

a) la fase di programmazione strategica nazionale, attraverso il Quadro Strategico Nazionale che definisce gli obiettivi della politica regionale, la sua declinazione territoriale e le regole generali condivise per la sua attuazione;

b) la fase di programmazione “strategico-operativa” a livello regionale e settoriale, stabilita nei documenti regionali e di settore, di orientamento strategico e di indirizzo nella fase attuativa di cui ogni amministrazione impegnata nella politica regionale si propone debba dotarsi;

c) la fase di cooperazione istituzionale attuativa ipotizzata attraverso l’Intesa istituzionale Stato – Regione che attua la strategia definendo priorità, obiettivi specifici e responsabilità;

d) la fase di attuazione, attraverso la realizzazione di interventi generalmente nell’ambito di Accordi di Programma Quadro di cui si delinea un’ampia prospettiva di riforma nella loro struttura, funzione e governance, per tener conto dei diversi livelli di cooperazione istituzionale.

Il percorso verso il Quadro Strategico Nazionale comprende il confronto tra Amministrazioni centrali, Regioni e Province autonome ed Enti Locali. Esso si sta svolgendo presso il DPS intorno a “Tavoli tematici”, luoghi di partenariato strategico nei quali rappresentare posizioni che esprimono responsabilità istituzionali, aperti alla partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, con il compito di predisporre schede tematiche propositive. Ai Tavoli sono affiancati “Gruppi tecnici di lavoro”, nonché Audizioni con organizzazioni attive su ambiti di particolare interesse.

A seguito del confronto tra i diversi livelli di governo attuato sulla base di tali documenti e secondo le procedure concordate a livello interistituzionale, sarà possibile contestualizzare le finalità dei diversi obiettivi⁸ ed avviare, con la redazione di una “bozza tecnico-amministrativa” entro aprile 2006, la stesura definitiva del Quadro Strategico Nazionale entro il settembre 2006.

⁷ Le innovazioni introdotte dall’accordo stabilito dal tavolo Intese sono tese: a) a dare più rilievo alle concertazioni fra le amministrazioni nella definizione di obiettivi e criteri di individuazione degli interventi nell’ambito dell’Accordo di Programma Quadro; b) ad assicurare maggiore integrazione tra le diverse fonti delle risorse finanziarie che concorrono all’attuazione degli Accordi di Programma Quadro; c) a garantire condizioni di più ampia trasparenza alle decisioni di programmazione ai diversi livelli istituzionali; d) a introdurre elementi di semplificazione delle procedure tecnico-amministrative che regolano la governance degli accordi al fine di accrescerne l’impatto sullo sviluppo dei territori.

⁸ Obiettivo 1 – “Convergenza”; Obiettivo 2 – “Competitività e occupazione”; Obiettivo 3 – “Cooperazione territoriale”.

IV.1.2 Le prospettive della politica regionale europea

Il Consiglio europeo del 15-16 dicembre 2005 e l'accordo sulle Prospettive Finanziarie UE 2007-2013

A fine 2005, dopo un lungo negoziato, è stato raggiunto dai venticinque Stati Membri dell'Unione Europea l'accordo sulle Prospettive Finanziarie per il periodo 2007-13. Il Consiglio europeo del 15 e 16 dicembre ha fissato il tetto globale di spesa in 862⁵ miliardi di euro in termini di stanziamenti per impegni, 307 dei quali destinati alla politica di coesione e comprensivi anche degli interventi per Bulgaria e Romania (cfr. tav. IV.1). Il compromesso raggiunto dal Consiglio europeo è la base per la conclusione dell'Accordo Interistituzionale tra Consiglio, Commissione europea e Parlamento europeo sulle Prospettive Finanziarie 2007-2013, che sarà negoziato all'inizio del 2006.

Tavola IV.1 - PROSPETTIVE FINANZIARIE UNIONE EUROPEA, 2007-2013
(milioni di euro; prezzi 2004)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Competitività e Ricerca	8.250	8.860	9.510	10.200	10.950	11.750	12.600	72.120
Coesione	42.840	43.288	43.820	43.801	43.995	44.634	45.241	307.619
Agricoltura, pesca e ambiente <i>di cui Politica Agricola Comune</i>	54.972	54.308	53.652	53.021	52.386	51.761	51.145	371.245
	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
Cittadinanza Libertà Sicurezza Giustizia	1.120	1.210	1.310	1.430	1.570	1.720	1.910	10.270
UE come attore globale (politiche esterne)	6.280	6.550	6.830	7.120	7.420	7.740	8.070	50.010
Amministrazione	6.720	6.900	7.050	7.180	7.320	7.450	7.680	50.300
Compensazioni	419	191	190					800
Totale impegni	120.601	121.307	122.362	122.752	123.641	125.055	126.646	862.364
Totale pagamenti	116.650	119.535	111.830	118.080	115.595	119.070	118.620	819.380
Impegni su Reddito nazionale lordo UE (%)	1,098	1,079	1,064	1,042	1,027	1,015	1,005	1,046
Pagamenti su Reddito nazionale lordo UE (%)	1,062	1,064	0,973	1,003	0,960	0,967	0,941	0,994

Fonte: DPS

Con l'accordo del 16 dicembre 2005 si completa anche sul piano finanziario il complesso processo di allargamento, avviato nel maggio 2004 con la formale adesione dei nuovi dieci Stati Membri.

Il complicato contesto negoziale: l'intreccio tra allargamento e Prospettive Finanziarie

In particolare, la politica regionale europea è stata dotata di risorse per contribuire al superamento delle disparità di sviluppo fra le regioni dell'Unione allargata a ventisette Stati Membri e per favorire il processo di integrazione europea. L'Italia potrà disporre di 25,6 miliardi di euro per gli interventi a titolo dei tre obiettivi – convergenza; competitività regionale e occupazione; cooperazione territoriale – in cui si articolerà la politica regionale europea del periodo 2007-2013.

Se il risultato complessivo per l'Europa del negoziato appare inferiore alle esigenze derivanti dagli obiettivi di progresso e di competitività che sono alla base dell'Unione Europea, il risultato per l'Italia è decisamente positivo. Ciò è particolarmente vero proprio per la politica di coesione.

Per cogliere l'importanza di tale risultato, ottenuto in un contesto fortemente condizionato dall'allargamento e dalla contemporanea forte pressione per il conte-

⁵ Tutti i dati relativi alle Prospettive Finanziarie 2007-2013 sono espressi in prezzi 2004, salvo diversa specificazione.

nimento del bilancio dell'Unione da parte degli Stati Membri più ricchi, conviene analizzare le fasi salienti del negoziato, principalmente svolto sulla politica di coesione e il modo in cui esso è stato affrontato dall'Italia.

Il negoziato è stato fortemente condizionato da quattro dati di contesto.

Antefatti

Un primo elemento è rappresentato dall'annosa questione del rimborso al Regno Unito, ovvero della compensazione finanziaria per riequilibrare il basso livello delle entrate britanniche dal bilancio comunitario, introdotta nel 1984 (Accordo di Fontainebleau), in condizioni di forte squilibrio finanziario a sfavore del Regno Unito. Per l'Italia, l'onere di tale rimborso è divenuto particolarmente gravoso con il Consiglio di Berlino del marzo 1999, in occasione del precedente accordo sulle Prospettive Finanziarie, a seguito del quale la quota a nostro carico è salita dal 18 al 25 per cento⁶, per il forte sconto a favore di Germania, Paesi Bassi, Austria e Svezia.

Un secondo aspetto è costituito dalle condizioni per il via libera all'allargamento, fissate dall'accordo franco-tedesco del 2002, poi condiviso anche dagli altri tredici Stati Membri, che hanno previsto il congelamento degli stanziamenti per la politica agricola comune fino al 2013 per i vecchi Stati Membri dell'UE, introducendo un forte elemento di rigidità nel bilancio.

Il terzo fattore è rappresentato dalla costituzione dell'alleanza strategica del cosiddetto "gruppo dei Sei" (Germania, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi, Svezia e Austria), che, nel dicembre 2003, propone una ricetta drastica per gestire le conseguenze finanziarie dell'allargamento: un bilancio non superiore all'1 per cento del reddito lordo comunitario, fatta salva la conferma degli accordi sulla Politica Agricola Comune del 2002. Implicitamente, la ricetta del "gruppo dei Sei" punta a ridimensionare radicalmente – se non a cancellare definitivamente – la politica di coesione nei vecchi Stati Membri dell'Unione, in particolare in quelli più ricchi (Italia e Germania), per continuare a realizzarla solo nei nuovi Stati Membri.

Il quarto fattore è costituito dall'assenza in Europa di un consenso politico e culturale diffuso sulla politica di coesione regionale, dovuto alla scarsa visibilità strategica dei suoi obiettivi e all'inadeguatezza dell'apparato valutativo che nei fatti l'ha spesso accompagnata. Tale limitato consenso apre la strada alle raccomandazioni del Rapporto Sapir⁷ al Presidente della Commissione europea del luglio 2003. Nel Rapporto si propone di limitare la politica di sviluppo regionale agli Stati più arretrati, accentuandone il carattere di azione redistributiva, con il ricorso al sostegno diretto al reddito⁸. Si propone, invece, di affidare la promozione della crescita esclusivamente a una politica di finanziamento pubblico di progetti di eccellenza, selezionati su base competitiva e senza pre-allocazioni nazionali, nei campi della ricerca e innovazione, istruzione e formazione e delle infrastrutture.

⁶ Il confronto si riferisce alle medie dei periodi 1994-2001 e 2002-2004 in cui si applicano i due diversi sistemi.

⁷ Si veda A. Sapir et al. (2003), *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*; si rimanda al Rapporto Annuale 2003 per una valutazione del Rapporto Sapir.

⁸ Il Rapporto Sapir è, in realtà, molto radicale anche nel suggerire una drastica riforma della Politica Agricola Comune, ma quella parte delle raccomandazioni non viene ritenuta politicamente attuabile dai paesi che maggiormente ne potrebbero beneficiare, *in primis* il Regno Unito, ma anche la Germania (si veda *infra*).

Questi diversi fattori trovano un minimo comune denominatore in una gestione “al ribasso” del complicato capitolo dell’allargamento dell’Unione e del suo finanziamento. Il costo dell’allargamento diviene, di fatto, l’occasione per riconsiderare il processo di integrazione europea e i suoi strumenti, tra cui principalmente la politica di coesione, secondo un approccio che non riconosce al bilancio comunitario un ruolo centrale per promuovere la competitività delle diverse regioni dell’Europa. D’altro canto, in Francia e Germania prevalgono tendenze a privilegiare la difesa di interessi nazionali, a scapito di una visione comunitaria.

Va, infine, ricordato che il negoziato si svolge con il meccanismo decisionale dell’unanimità dei venticinque Stati Membri, che equivale ad assegnare ad ognuno di essi il potere di veto di ipotesi di compromesso ritenute insoddisfacenti.

Queste sono le premesse che caratterizzano il negoziato, riducendone gli spazi per soluzioni più innovative e quindi di lungo termine per il bilancio dell’Unione e che consentono di collocare in una prospettiva opportuna il risultato finale.

All’inizio del 2004, la Commissione europea, al fine di concordare al proprio interno una proposta, non sceglie fra le diverse ipotesi in campo in merito alla composizione del bilancio – e segnatamente al peso relativo della politica di coesione e degli interventi europei a sostegno della ricerca – e propone, invece, un bilancio che accomoda le varie istanze. Sfidando apertamente il “gruppo dei Sei”, propone un bilancio pari all’1,24 per cento del reddito comunitario, ovvero di circa 200 miliardi di euro più ricco di quello proposto dai Sei. La proposta della Commissione si rivela così non risolutiva e destinata a essere significativamente modificata per assicurare le condizioni di un compromesso che richiede l’unanimità⁹.

In questo panorama generale, la politica di coesione dei vecchi Stati Membri, quindi in misura rilevante (attorno al 17 per cento) dell’Italia, diviene la variabile di aggiustamento per eccellenza, che può consentire la quadratura del cerchio per un allargamento dai costi contenuti.

In Italia l’elaborazione della posizione da tenere nel quadro del dibattito sulla futura politica di coesione era avvenuta attraverso un forte partenariato tra Amministrazioni centrali, Regioni e partner economici e sociali. Dopo il Primo Memorandum del giugno 2001 e il Secondo Memorandum del dicembre 2002, la piattaforma negoziale era stata elaborata in un clima di forte coesione interna, coinvolgendo anche il contributo dei membri italiani del Parlamento europeo. Al suo centro stavano: la lettura della politica di coesione come politica per la competitività; il connesso forte rilievo alla valutazione dei risultati e alla visibilità strategica; la rivendicazione di risorse per tutte le Regioni del paese; la richiesta di rivedere al rialzo la chiave di riparto europeo a favore delle Regioni dell’Obiettivo 1, tenendo conto anche più adeguatamente di quanto fatto a Berlino del livello della loro disoccupazione.

Nel secondo semestre del 2003, la Presidenza italiana del Consiglio dell’Unione europea, con la Riunione ministeriale informale sulla politica di coesione tenutasi a Roma il 20 ottobre 2003, aveva offerto l’opportunità di coalizzare la stra-

⁹ Si rimanda al Rapporto Annuale 2005 per un esame più dettagliato della proposta della Commissione sulle Prospettive Finanziarie 2007-13, pubblicata nel febbraio 2004.

grande maggioranza dei paesi attorno al forte legame tra coesione e competitività, fornendo alla Commissione europea il consenso e il supporto necessario a presentare la proposta contenuta nel Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale del febbraio 2004. Esso aveva, infatti, ripreso l'impostazione di fondo che l'Italia aveva fatto emergere nella Riunione informale: destinare la politica di coesione a tutte le Regioni europee, concentrando lo sforzo in quelle più arretrate, in cui è più forte il potenziale di sviluppo inutilizzato che può essere recuperato a vantaggio dell'intera Unione e a sostegno del conseguimento degli obiettivi di Lisbona.

Nella situazione di tensione creatasi con la "proposta dell'1,24 per cento", nel febbraio 2005, l'Italia avanza un'altra proposta volta a favorire la possibilità di pervenire a un compromesso che non consideri la politica di coesione come l'unica variabile di aggiustamento: coinvolgere anche le spese per la Politica Agricola Comune nelle ipotesi di ridimensionamento del bilancio comunitario, prevedendone peraltro la piena compensazione attraverso il cofinanziamento nazionale. Tale soluzione avrebbe consentito di raggiungere a un tempo tre obiettivi cruciali: assegnare adeguate risorse alle politiche europee di sviluppo (rubriche di bilancio per competitività e coesione); comprimere il bilancio al di sotto del livello (1,24 per cento del reddito aggregato dell'UE) fissato nella proposta della Commissione; ridurre i divari fra i contributi netti, in termini di reddito nazionale lordo, dei principali paesi europei.

La proposta italiana, mentre è pienamente coerente con le decisioni del Consiglio europeo del 2002 (che fissa un tetto alla spesa agricola), viene riconosciuta da autorevoli commentatori internazionali come quella che avrebbe potuto migliorare in modo decisivo anche il successivo compromesso britannico¹⁰ e rimane comunque lo spunto più avanzato per ridisegnare la struttura del bilancio comunitario per il periodo successivo al 2013, anche tenendo conto dei concomitanti negoziati di politica commerciale in sede World Trade Organization e dei futuri allargamenti dell'UE (Turchia). Ma essa non viene raccolta.

Il tentativo della Presidenza lussemburghese, avviato, sempre a inizio 2005, per pervenire a un compromesso sulle Prospettive Finanziarie 2007-2013, si muove nel quadro di un progetto molto vicino a quello del "gruppo dei Sei", quindi assai rischioso per gli interessi italiani. La prima proposta (*negotiating box* del 21 aprile 2005), che pure, con un'ipotesi pari a 1,08 per cento del reddito comunitario (si veda la tav. IV. 2), viene subito respinta come "eccessiva" dai Sei, prevede per l'Italia un valore assai basso di assegnazioni per la coesione (15,3 miliardi di euro per le quattro Regioni in Obiettivo 1 e 22,3 miliardi in totale); contemporaneamente, non comprendendo alcuna riduzione del rimborso britannico, sottende un balzo, fino a -0,38 per cento del reddito nazionale lordo, del saldo netto italiano, che nel 2004 si era attestato al -0,22 per cento. Eppure le pressioni a peggiorare ulteriormente la posizione italiana sono forti¹¹.

**Il tentativo
negoziale della
Presidenza
lussemburghese
nel primo semestre
2005**

¹⁰ Si veda *The Economist*, 24 dicembre 2005, pag. 13.

¹¹ La Svezia, la Danimarca e i Paesi Bassi, con il conforto del Regno Unito, sostengono che la media di riferimento per l'individuazione delle regioni ammissibili al sostegno dell'Obiettivo 1 debba essere quella dell'UE-27 (cioè con l'inclusione di Bulgaria e Romania) anziché quella UE-25, in tal modo mirando ad escludere quasi tutte le Regioni italiane. Altri paesi, tra cui la Germania, mantengono posizioni molto scettiche sull'opportunità di includere l'Obiettivo 2 nell'ambito della politica di coesione del periodo 2007-2013, in base a considerazioni relative alla necessità di concentrare le risorse negli Stati Membri più poveri.

**Il compromesso
lussemburghese
respinto al
Consiglio europeo
del 17 giugno**

La reazione negoziale dell'Italia riesce comunque a portare a forti miglioramenti delle proposte della Presidenza lussemburghese, e segnatamente di quella con cui si entra al Consiglio europeo del 16 e 17 giugno e dell'ultima (*VI negotiating box*) presentata durante il suo svolgimento. In sintesi, aumentano di circa 2 miliardi di euro le allocazioni italiane per la politica di coesione a seguito del miglioramento dei parametri del cosiddetto "metodo di Berlino" (minore peso della prosperità nazionale e maggiore peso del tasso di disoccupazione, in linea con quanto l'Italia si era prefissa di conseguire nel Secondo Memorandum)¹², si introduce un tetto al rimborso al Regno Unito che riduce gli esborsi netti dell'Italia al bilancio comunitario (complessivamente fino allo 0,345 del reddito nazionale lordo).

L'Italia offre la disponibilità a chiudere se ve ne fossero le condizioni, pur dichiarandosi complessivamente non soddisfatta. Ma la proposta lussemburghese viene comunque respinta dal Regno Unito, che non accetta le soluzioni proposte al problema del rimborso, insieme a Paesi Bassi, Svezia, Spagna e Finlandia. La rottura assume toni drammatici quando i nuovi Stati Membri propongono di ridurre le proprie entrate al fine di salvare l'accordo, ma senza successo, per il persistere dell'atteggiamento negativo degli Stati sfavorevoli, in particolare del Regno Unito. Nonostante il fallimento, l'ultima proposta lussemburghese diviene per la politica di coesione il punto di riferimento da cui partire nel negoziato. Il risultato ottenuto in quella sede dall'Italia assume così particolare rilievo.

**La Presidenza
britannica nel
secondo semestre
2005**

Il tentativo britannico è aperto con un discorso del Primo Ministro al Parlamento europeo che suscita grandi aspettative perché preannuncia la necessità di apportare innovazioni rilevanti al bilancio comunitario, al fine di modernizzarlo e renderlo all'altezza delle sfide che l'UE deve affrontare in futuro. Si richiama la necessità di condividere un moderno modello sociale imperniato su efficaci politiche del lavoro, investimenti in ricerca, università e capitale umano al fine di sostenere la produttività. È un programma politico estremamente ambizioso, che si dimostra, tuttavia, non realizzabile nel corso del semestre di Presidenza britannica, anche perché a esso non fa seguito alcuna proposta tecnica. Il solo elemento di novità – che emerge negli incontri che precedono il Consiglio informale di Hampton Court dell'ottobre 2005 – è la proposta britannica di inserire una clausola di revisione delle Prospettive Finanziarie a metà del periodo settennale 2007-2013, che, tuttavia, nella sua iniziale formulazione, non sembra tenere conto della natura giuridicamente vincolante di molti degli impegni che il bilancio comunitario consente di assumere già nei primi anni di vigenza.

¹² Il peso della prosperità nazionale nelle allocazioni per l'Obiettivo 1 dell'area UE-15 – in generale favorevole solo a Spagna, Grecia e Portogallo – scende in media dal 19 al 16 per cento, ovvero di circa 2 miliardi di euro, rispetto al sistema precedentemente vigente. Allo stesso tempo, aumenta nettamente – dallo 0,5 al 3,7 per cento nella media dell'Obiettivo 1 dell'area UE-15 – il peso del parametro relativo alla disoccupazione (il bonus sale da 100 a 700 euro per disoccupato eccedente la media comunitaria dell'Obiettivo 1). I vantaggi di quest'ultima modifica riguardano quasi per metà l'Italia e garantirebbero un aumento di oltre un miliardo di euro dell'allocazione italiana per il 2007-2013. Nel complesso, la dotazione pro capite dell'Italia in confronto alla media UE-15 sale dal 74 per cento nel 2000-06 all'81 per cento nel 2007-2013.

In questo contesto, l'Italia incentra la strategia sulla non negoziabilità dei risultati contenuti per la coesione nell'ultima proposta lussemburghese e della soglia di saldo netto conseguente alla stessa proposta. Viene, inoltre, auspicata una soluzione improntata all'equità per le modalità di partecipazione alla copertura dei costi dell'allargamento da parte di tutti i principali contribuenti al bilancio comunitario.

La proposta negoziale britannica, dopo una prima ipotesi del 5 dicembre, arriva il 14 dicembre, alla vigilia del Consiglio europeo.

Nella prima ipotesi del 5 dicembre, il tetto di spesa è ridotto tagliando per circa 13 miliardi di euro le allocazioni della politica di coesione ai nuovi Stati Membri, a cui viene offerto in cambio un allentamento dell'impianto regolamentare al fine di facilitarne la spesa dei Fondi strutturali¹³, e riducendo di circa 8 miliardi le allocazioni per lo sviluppo rurale per i vecchi Stati Membri e di 2 miliardi quelle della Politica Agricola Comune. Sul fronte del finanziamento del bilancio comunitario, la Presidenza continua a confermare la presenza del meccanismo del rimborso britannico, ma con una sua riduzione rispetto al valore che sarebbe stato raggiunto a regole invariate nell'ordine di 8 miliardi di euro. Nella formulazione del 14 dicembre le cose non cambiano sostanzialmente. Il tetto di spesa si posiziona all'1,03 per cento (849 miliardi di euro) con un lieve recupero della Polonia (oltre un miliardo di euro) e di altri nuovi Stati Membri e trasferimenti *ad hoc* ad altri paesi. Ne esce un quadro di saldi netti dei principali contribuenti ancora fortemente sperequato, dove l'Italia, tra i principali paesi dell'Unione, è secondo massimo contribuente in termini di reddito nazionale lordo (0,352 per cento) e il Regno Unito contribuisce solo per lo 0,281 per cento del suo reddito (cfr. tav. IV.2).

Il nodo cruciale della mancata equità tra i grandi contribuenti al bilancio e i tagli indirizzati ai beneficiari più poveri determinano un attacco molto duro da parte di quasi tutti gli Stati Membri, se si escludono Paesi Bassi e Svezia, alla proposta della Presidenza. D'altro canto, i nuovi Stati Membri (in particolare la Polonia) premono per aumentare le entrate sulla politica di coesione.

In questo quadro, l'Italia entra nel negoziato finale condividendo l'ipotesi di una revisione più rigorosa del meccanismo di calcolo del rimborso britannico (che escluda le spese legate all'allargamento o almeno quelle legate alla politica di coesione nei nuovi Stati Membri) e rendendo chiaro che ogni aggravio di uscite che sia determinato dall'aumento del tetto globale di spesa (l'Italia contribuendo per circa il 13 per cento) deve essere compensato da maggiori assegnazioni all'Italia, per recuperare il taglio alla politica di sviluppo rurale e per accrescere le risorse per la coesione, per tutte le Regioni del paese e, in particolare, per la Sardegna e la Basilicata, penalizzata ulteriormente – quest'ultima – dalle scelte della Presidenza lussemburghese.

Effettivamente, il negoziato subisce una svolta con la posizione attiva e decisa assunta dalla Germania che, per accomodare le richieste ancora sul tavolo, propone un innalzamento del bilancio, accettando di sostenerne l'onere; in cambio al Regno Unito è chiesto di accettare l'ulteriore revisione del rimborso. Anche la Francia

La strategia negoziale italiana durante la Presidenza britannica

La proposta britannica

¹³ In particolare, si tratta dell'allungamento da due a tre anni del termine per l'applicazione della regola del disimpegno automatico dei Fondi strutturali, dell'aumento del tasso di cofinanziamento fino all'85 per cento, dell'estensione al settore dell'edilizia residenziale del campo di intervento della politica di coesione.

accetta di sostenere l'onere del rialzo. In queste condizioni, la Presidenza formula la proposta definitiva che prevede un livello complessivo di spesa pari all'1,046 per cento del reddito aggregato dell'Unione (862 miliardi di euro in stanziamenti per impegni). L'aumento di circa 13 miliardi di euro rispetto alla proposta del 14 dicembre riguarda principalmente la politica di coesione e lo sviluppo rurale. L'Italia beneficia dell'incremento complessivo per 1,9 miliardi (circa il 15 per cento, contro una quota media italiana sul complesso delle spese del bilancio comunitario di circa il 9 per cento). In base alle precisazioni richieste dall'Italia e registrate dal documento di Conclusioni nella versione finale del 19 dicembre, le allocazioni aggiuntive sono attribuite per 1,4 miliardi di euro alla politica di coesione (riguardando tutte le regioni del Paese, anche del Centro-Nord), per 0,5 miliardi di euro allo sviluppo rurale¹⁴.

Dal lato del finanziamento del bilancio comunitario, l'accordo prevede una modifica del meccanismo di calcolo del rimborso britannico, che esclude le spese relative ai nuovi Stati Membri, al netto della componente relativa alle spese per la Politica Agricola Comune e la sezione "Garanzia" dello sviluppo rurale. La modifica equivale ad una riduzione del rimborso per 10,5 miliardi di euro rispetto all'ammontare che si sarebbe determinato a regole invariate e viene introdotta secondo un percorso graduale che va a regime nel 2011. Il Regno Unito accetta una riduzione aggiuntiva del rimborso di 2,5 miliardi di euro nei sette anni rispetto alla proposta negoziale del 14 dicembre. Vengono inoltre riconosciute ulteriori riduzioni dei contributi dei Paesi Bassi e si accorda per la prima volta una riduzione del contributo IVA all'Austria.

Si invita, infine, la Commissione europea a presentare al Consiglio europeo tra il 2008 e il 2009 un rapporto di revisione complessiva del bilancio comunitario e del suo finanziamento (incluso il rimborso britannico), per le successive decisioni del Consiglio e comunque in vista della preparazione delle Prospettive Finanziarie dell'Unione per la fase post-2013.

I risultati per l'Italia

L'insieme delle modifiche concordate definitivamente per l'impianto delle Prospettive Finanziarie 2007-2013 al Consiglio europeo comporta per l'Italia risultati positivi rispetto al risultato già rilevante del 17 giugno (cfr. tav. IV.2):

– con lo 0,35 per cento del reddito nazionale lordo, il saldo netto negativo italiano scende lievemente rispetto alla prima proposta britannica, mentre sale quello di Francia, Germania e Regno Unito: si chiude così la variabilità di contributo fra i maggiori paesi e l'Italia diventa terzo contributore netto (da secondo) fra di essi; l'effetto positivo sul saldo dell'Italia si determina per aver difeso le entrate sulle voci in cui esiste un beneficio netto, ovvero la coesione e lo sviluppo rurale, nel quadro della tendenza generale alla compressione delle spese del bilancio comunitario;

– il recupero di 500 milioni di euro dei finanziamenti per lo sviluppo rurale;

¹⁴ Si veda la Nota della Presidenza 15915/05 del 19 dicembre 2005; il punto 54 quater riguarda le allocazioni aggiuntive alla politica di coesione e il punto 63 le allocazioni aggiuntive allo sviluppo rurale; il documento è disponibile su internet al seguente indirizzo: <http://ue.eu.int/ueDocs/newsWord/it/misc/87724.doc>.

Tavola IV.2 - PROSPETTIVE FINANZIARIE 2007-2013 - RISULTATI DELL'ITALIA

VOCI	Presidenza Lussemburgo		Presidenza Regno Unito	
	Prima proposta	Ultima proposta	Proposta	Risultato finale
	(21-04-2005)	(17-06-2005)	(14-12-2005)	(16-12-2005)
<i>Per memoria</i>				
BILANCIO UE TOTALE				
miliardi di euro	887	871	849	862
% del RNL UE	1,080	1,057	1,030	1,046
<i>Risultati Italia</i>				
SALDO NETTO				
(Definizione operativa UE) in % del RNL di:				
Italia	- 0,38 ¹	- 0,345 ¹	- 0,352	- 0,350 ²
Francia	- 0,33 ¹	- 0,32 ¹	- 0,347	- 0,361 ²
Germania	- 0,42 ¹	- 0,38 ¹	- 0,393	- 0,407 ²
Regno Unito	- 0,18 ¹	- 0,29 ¹	- 0,281	- 0,307 ²
ASSEGNAZIONI POLITICA DI COESIONE				
(miliardi di euro)				
4 Regioni Obiettivo 1	15,3	18,0	18,0	18,9
4 Regioni Obiettivo 1, Basilicata e Sardegna	16,2	19,0	19,0	20,1
Totale	22,3	24,3	24,3	25,6 ³
¹ Stima di larga massima modificata, rispetto a precedenti stime, sulla base di valutazioni rese disponibili durante la Presidenza britannica. ² Il dato per l'Italia include un incremento di 500 milioni di euro per lo sviluppo rurale fra la proposta del 14 e del 16 dicembre. ³ Include un incremento di 210 milioni di euro per l'Obiettivo 2 fra la proposta del 14 e del 16 dicembre.				
Fonte: DPS				

Tavola IV.3 - PROSPETTIVE FINANZIARIE 2007-2013 PER L'ITALIA: RISULTATI PER LA POLITICA DI COESIONE (milioni di euro; prezzi 2004)

	Presidenza Lussemburgo		Presidenza Regno Unito	
	Prima proposta	Ultima proposta	Proposta	Risultato finale
	(21-04-2005)	(17-06-2005)	(14-12-2005)	(16-12-2005)
NUOVO OBIETTIVO 1 - Convergenza e competitività				
Obiettivo 1 (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia)	15.315	18.039	18.039	18.867
Phasing out statistico (Basilicata)	315	277	277	388
Totale	15.630	18.316	18.316	19.255
NUOVO OBIETTIVO 2 - Competitività regionale e occupazione				
Phasing in (Sardegna)	565	628	628	879
Competitività regionale e occupazione (Tutte le altre Regioni)	4.743	4.552	4.552	4.762
Totale	5.308	5.180	5.180	5.641
NUOVO OBIETTIVO 3 - Cooperazione territoriale europea				
Totale (Tutte le Regioni)	1.342	766	766	728
TOTALE GENERALE ITALIA	22.280	24.262	24.262	25.624
Fonte: DPS				

– nell’ambito della politica di coesione (cfr. tav. IV.3), vengono migliorate le allocazioni complessive da 24,3 miliardi di euro (ultima proposta lussemburghese) a 25,6 miliardi, con incrementi del 40 per cento per la Basilicata e la Sardegna e di circa il 5 per cento per le quattro Regioni dell’Obiettivo 1 e per le restanti Regioni incluse nel nuovo Obiettivo 2. Tale miglioramento si ottiene contestualmente a una riduzione di circa 2 miliardi del pacchetto complessivo UE della coesione rispetto alla proposta della Presidenza lussemburghese ed equivale a un miglioramento della quota italiana sul totale UE da 7,8 a 8,3 per cento;

– in complesso, i risultati ottenuti per la politica di coesione appaiono significativi: per l’Obiettivo 1, l’Italia si attesta su una cifra di 18,9 miliardi di euro, non solo superiore a quella prevista dal compromesso lussemburghese, ma anche in linea con quella che si sarebbe ottenuta con la proposta della Commissione europea nel 2004, sebbene quest’ultima prevedesse un pacchetto complessivo per la coesione nell’UE di circa il 10 per cento più elevato. Tale risultato si deve alla modifica del “metodo di Berlino” per il calcolo delle allocazioni pro capite; per le Regioni in transizione, le allocazioni specifiche ottenute riallineano la Basilicata con le altre Regioni europee incluse nella classe del phasing out statistico in termini di variazione rispetto alla proposta della Commissione europea; per l’Obiettivo 2, l’Italia conferma l’obiettivo dichiarato all’inizio del negoziato di voler mantenere la politica di coesione anche al di fuori dell’Obiettivo 1, migliorandone ulteriormente la dotazione finanziaria, nonostante gli attacchi portati da diverse delegazioni durante tutto il negoziato, anche in base alle raccomandazioni del Rapporto Sapir, che puntavano alla cancellazione di questa tipologia di intervento.

Solo in parte positivo deve essere valutato l’impatto del compromesso britannico sull’impianto regolamentare che governerà la politica di coesione 2007-2013. Da un lato, infatti, la decisione di avviare nel 2008-2009, con un rapporto della Commissione, una revisione del bilancio europeo potrà spingere a un confronto culturale e politico che è sinora mancato; e potrà certamente costituire per la politica di coesione lo stimolo per dare forza ai propri meccanismi valutativi. D’altro canto, però, sono discutibili i criteri con cui si intende misurare l’aderenza alla strategia di Lisbona degli interventi della politica di coesione. Sono state, inoltre, concordate regole valide per i nuovi Stati Membri insieme a Grecia e Portogallo da un lato e i restanti vecchi Stati Membri dall’altro.

Tra i risultati interessanti, anche se non quantificabili, sta, infine, l’acquisizione di un metodo di lavoro che ha coinvolto con forte anticipo tutti i soggetti italiani interessati al tema della politica regionale per il periodo 2007-2013. In tal modo si sono potuti comporre interessi anche non necessariamente coincidenti a priori, per renderli compatibili con una posizione unitaria e chiara dell’Italia. La possibilità di affrontare questo complesso negoziato presentando con coerenza ai partner comunitari e alla Commissione europea, sia nelle sedi politiche sia nelle sedi tecniche, costantemente lo stesso messaggio preventivamente condiviso in Italia appare, a negoziato concluso, un indubbio punto di forza, che sta alla base dei risultati conseguiti.

RIQUADRO W - GLI AIUTI DI STATO A FINALITÀ REGIONALE

Il processo di revisione degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, avviato dalla Commissione europea nel 2003 e proseguito nel biennio successivo, in un dibattito che ha visto l'emergere di posizioni differenziate tra gli Stati membri e sulla cui conclusione hanno inciso anche diffuse preoccupazioni derivanti dall'intensificarsi dei processi di concorrenza internazionale e di crisi di settori specifici, si è formalmente definito con l'adozione, il 21 dicembre, dei nuovi Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2007-2013¹.

Rispetto al regime attualmente vigente, i nuovi Orientamenti prevedono, sinteticamente, per l'Italia:

- Riduzione del tetto massimo di popolazione ammissibile agli aiuti a finalità regionale (87.3.a e c);*
- Riduzione delle intensità di aiuto applicabili alle regioni più svantaggiate, peraltro espresse in ESL (equivalente sovvenzione lordo) anziché in ESN (equivalente sovvenzione netto);*
- Riduzione della popolazione ammissibile alla deroga 87.3.c, relativa modifica della intensità di aiuto applicabili, variazione dei criteri di determinazione delle aree ammissibili;*
- Previsione di una quota addizionale (+5,6 per cento) di popolazione 87.3.c per un periodo transitorio (2 anni)*
- Previsione di regole transitorie per le regioni in phasing out per “effetto statistico” e per “crescita economica”;*
- Maggiorazioni, differenziate, per aiuti concessi a piccole e medie imprese (rispettivamente +20 per cento ESL e +10 per cento ESL rispetto alle intensità di base previste per le grandi imprese);*
- Riduzione, soltanto per le PMI, da 5 a 3 anni dell'obbligo di mantenimento dell'investimento agevolato nell'area svantaggiata;*
- Aiuti alle piccole imprese di nuova creazione (newly created).*

¹ Per il testo provvisorio della decisione si veda il sito:

http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/regional.

Per la ricostruzione del percorso di revisione degli Orientamenti si vedano i seguenti documenti:

Revisione degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale – primo documento di consultazione per gli esperti degli Stati membri. - Aprile 2004.

Commenti e proposte su: “Revisione degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale – primo documento di consultazione per gli esperti degli Stati membri” - Luglio 2004.

Revisione degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale - Documento non ufficiale dei servizi della DG Concorrenza da discutere nel corso della prima riunione multilaterale con esperti degli Stati membri. - Dicembre 2004 illustrato agli SM nel febbraio 2005.

Commenti e proposte su: “Revisione degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale – Documento non ufficiale dei servizi della DG Concorrenza da discutere nel corso della prima riunione multilaterale con esperti degli Stati membri. - 1° marzo 2005.

Progetto di Comunicazione della Commissione Orientamenti in materia di Aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 - settembre 2005.

Commenti e proposte su “Progetto di Comunicazione della Commissione Orientamenti in materia di Aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013” - ottobre 2005.

Tutti i documenti di proposta di revisione degli Orientamenti sono stati elaborati a cura del DPS, condivisi dalle Amministrazioni centrali e regionali nonché dalle parti economiche e sociali.

Tavola W.1 - AIUTI DI STATO A FINALITÀ REGIONALE SULLA BASE DEI NUOVI ORIENTAMENTI, 2007-2013 (valori percentuali)

ITALIA	Regioni	% di Pil pro-capite/media UE-25	Intensità di aiuto (ESL) ¹	% Pop. coperta
Articolo 87.3.a	Calabria	67.93	30	
	Campania	71.78	30	
	Sicilia	71.98	30	
	Puglia	77.49	30	
				29.2
Effetto statistico	Basilicata	77.54	30 =>20	1.0
Sviluppo economico	Sardegna		15 o 10	2.9
Articolo 87.3.c			15 o 10	1.0
Totale popolazione coperta (2007-2013)				34.1
Copertura aggiuntiva transitoria 2007-2008 per l'articolo 87.3.c				5.6

¹ Equivalente sovvenzione lordo. Il passaggio dall'equivalente sovvenzione netto (con cui vengono espresse le intensità di aiuto per il periodo 2000-2006) all'equivalente sovvenzione lordo rappresenta una delle più rilevanti modifiche alle quali l'Italia si è opposta sin dall'inizio del confronto con la Commissione europea.

La tavola W.1 illustra sinteticamente le condizioni applicabili per il caso italiano, ai sensi dei nuovi Orientamenti, alle regioni ammissibili alla deroga di cui all'art. 87.3 lett. a) e c), sia in termini di popolazione coperta che di intensità di aiuto.

I nuovi Orientamenti, tenuto conto dei diversi e complessi interessi ed equilibri da salvaguardare, rappresentano un risultato apprezzabile – e un progresso rispetto a una precedente bozza di proposta diffusa nel luglio 2005 – anche se non completamente rispondente alle richieste italiane. Queste si erano inizialmente orientate verso un mantenimento degli aiuti all'interno delle aree più arretrate (87.3.a) il più possibile rispettoso dell'effettiva situazione di difficoltà delle regioni considerate, al fine di evitare una concorrenza distruttiva tra aree già svantaggiate, e verso una possibile eliminazione della previsione di aiuto anche per le grandi imprese nelle aree più avanzate (87.3.c), all'interno di un'impostazione – condiziona in sede europea – volta a diminuire gradualmente gli aiuti e a privilegiare comunque, quale sostegno alla competitività delle imprese, lo strumento degli aiuti orizzontali. Successivamente, a seguito dell'impossibilità di raggiungere un accordo in linea con tali posizioni, l'Italia ha comunque operato per salvaguardare un principio di parità di trattamento e evitare una soluzione di ingiustificato svantaggio relativo per i propri territori.

In particolare, a partire da settembre 2005, si è svolto, con il coordinamento del DPS e in collaborazione con il Dipartimento per le politiche comunitarie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un confronto con le Amministrazioni centrali e regionali interessate e con le parti economiche e sociali. Tale confronto ha consentito di pervenire alla condivisione di un documento contenente proposte di modifica al progetto di revisione degli "Orientamenti" avanzato nell'estate 2005, fortemente penalizzante per l'Italia, salvaguardando, tuttavia, i principi e gli obiettivi sanciti dai Consigli europei e tenendo conto dell'esigenza di equo contemperamento degli interessi di tutti gli Stati membri².

² Cfr. nota 1 lettera f).

In particolare, a conclusione del processo di revisione, l'Italia ha ottenuto per le regioni del Centro-Nord:

– una flessibilità aggiuntiva per la designazione delle aree 87.3.c. Potranno essere candidate, sulla base di rilevanti indicatori e criteri nazionali, anche aree con una popolazione pari a 50.000 abitanti invece della regola generale di 100.000, il che consentirà di intervenire in maniera più diffusa per affrontare difficoltà derivanti da rilevanti cambiamenti strutturali o di declino industriale;

– un transitorio aumento di popolazione per l'87.3.c. Ciò permetterà all'Italia di continuare a dare aiuti regionali alla gran parte (sino a due terzi) delle aree che attualmente hanno lo status di 87.3.c. L'Italia riceverà, quindi, un'allocazione addizionale transitoria del 5,6 per cento della sua popolazione sino al 1° gennaio 2009 per facilitare il graduale passaggio di queste regioni, che altrimenti avrebbero perso l'eligibilità alla fine del 2006, da un regime di sostegno con gli aiuti regionali ad un regime di sostegno con soli aiuti orizzontali. In base al meccanismo adottato, la popolazione ammissibile aumenta, transitoriamente e cioè sino al 1° gennaio 2009 di circa 3.200.000 abitanti al netto della Sardegna. Sino al 1° gennaio 2009, quindi, la popolazione sarà pari a circa 5.414.000 abitanti, compresa la Sardegna (che ha una popolazione di 1.653.000) e che resta ammessa sino al 2013 in virtù dell'originaria proposta.

Per quanto riguarda il Sud:

– La regione Basilicata rientra tra le regioni in phasing out dall'87.3.a per effetto statistico (che perdono il precedente status di aree più svantaggiate (87.3.a) in quanto il loro Pil è risultato, a causa dell'effetto statistico dovuto al passaggio a UE 25, più alto del 75 per cento della media comunitaria). Per tali regioni, i nuovi Orientamenti prevedono il mantenimento dello status di 87.3.a, fino alla fine del 2010. A quella data, la Commissione europea rivedrà la posizione di queste regioni sulla base della performance economica registrata nei tre anni precedenti e valuterà, sulla base dei risultati ottenuti, se continuare ad applicare le condizioni delle aree più svantaggiate oppure se prevedere l'ammissibilità alla deroga 87.3.c dal 1° gennaio 2011 fino al termine di validità degli Orientamenti stessi;

– Alla Calabria e alla Sardegna saranno applicate alcune regole transitorie riguardanti il décalage delle intensità di aiuto nel corso del periodo 2007-2011.

IV.2 La politica regionale nel 2004-2005

IV.2.1 Le dimensioni e l'articolazione della politica regionale nel 2004-2005

La politica regionale si avvale di risorse finanziarie nazionali derivanti dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) – stanziato annualmente dalla legge Finanziaria e ripartite con Delibere del Cipe – e di risorse comunitarie dei fondi strutturali con il relativo cofinanziamento nazionale (legge 183/1987).

La concentrazione, a partire dal 2003, delle diverse fonti di finanziamento nazionale destinate al riequilibrio economico e sociale di aree specifiche, provenienti per lo più dal Fondo per le aree depresse (legge 208/98), nell'unico Fondo per le Aree Sottoutilizzate regolato con criteri comparabili a quelli che sovrintendono

l'utilizzo dei fondi comunitari – pur nell'articolazione degli strumenti di intervento e nel permanere di differenze nella regolazione di dettaglio delle due fonti finanziarie¹⁵ – consente di trattare in modo più unitario il complesso delle politiche regionali di sviluppo per quanto riguarda allocazione delle risorse e avanzamento della spesa per ambiti rilevanti. Approfondimenti e informazioni più puntuali sull'attuazione dei diversi strumenti in cui si articola la politica regionale sono, come di consueto, presentati nei paragrafi successivi (da IV.3.1 a IV.3.6).

Risorse comunitarie

L'impegno finanziario dei fondi strutturali per il periodo 2000-06, da impiegare secondo le regole di esecuzione del bilancio comunitario entro il 2008, è pari a circa 61 miliardi di euro. Al Mezzogiorno affluiscono in particolare le risorse del Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni dell'Obiettivo 1 (QCS), pari a circa 46 miliardi di euro. L'allocazione di tali risorse a diversi ambiti di intervento è definita attraverso 14 Programmi Operativi¹⁶ e relativi documenti programmatici di attuazione (Complementi di Programmazione, CdP) ed è stata parzialmente rivista in occasione della revisione di medio termine della programmazione, prevista dai regolamenti comunitari e attuata nel 2004 (cfr. Rapporto Annuale DPS 2004, par. IV.3.1.1).

Risorse nazionali

Gli stanziamenti relativi alle risorse nazionali aggiuntive del Fondo per le Aree Sottoutilizzate sono disposti annualmente dalle leggi finanziarie per un triennio (desumibili dalla Tabella F - settore 4; cfr. Appendice, tavv. aIII.1.a e aIII.1.b). Il principio di flessibilità che ispira la gestione del Fondo trova attuazione attraverso delibere del Cipe sull'allocazione ai diversi strumenti finanziabili che definiscono anche gli indirizzi generali di programmazione delle risorse.

A partire dal 1998, anno in cui si è realizzata una prima rilevante riorganizzazione dei flussi finanziari destinati alle politiche di sviluppo¹⁷, e fino al 2005 le risorse aggiuntive nazionali complessivamente assegnate dal Cipe alle Amministrazioni centrali e regionali per lo sviluppo sono state pari a circa 88 miliardi di euro, distribuite per competenza fino al 2008 (cfr. Appendice, tav. aIII.1.d). Tale valore è comprensivo di una quota pari a circa il 12 per cento destinata al comple-

¹⁵ Le regole di contabilità dei Fondi Strutturali (FS) consentono di cogliere con una buona approssimazione già al momento dell'approvazione dei programmi, sia la misura degli stanziamenti (le risorse disponibili), sia le previsioni complessive di spesa, oggi identificabili sino al 2008 (anno di conclusione effettiva dell'attuazione del ciclo di programmazione comunitaria in corso secondo le regole del bilancio comunitario, in particolare della cd. regola del disimpegno automatico o n+2) per ciascun settore oggetto di intervento. Le risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate, invece, sono stanziati annualmente dalla legge finanziaria e sono ripartite a cura del Cipe, in termini di competenza, lungo un triennio. Tali risorse sono poi successivamente destinate ai diversi ambiti di intervento con atti di definizione programmatica più precisi e che in modo crescente sono basati su accordi di cooperazione interistituzionale, a cura delle amministrazioni centrali e regionali a cui il Cipe alloca le risorse secondo indirizzi programmatici generali. A differenza dei fondi strutturali, inoltre, per le risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate non è operativo un vincolo temporale entro il quale devono maturare le spese dei beneficiari finali, ma le scadenze riguardano, per le risorse assegnate dal 2002 in avanti, la data entro la quale contrarre impegni giuridicamente vincolanti. A partire dalla delibera Cipe n. 36 del 2002 le risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate devono essere infatti impegnate, attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti da parte dei beneficiari finali entro date stabilite (rispettivamente entro il 31 dicembre 2004 per le risorse della delibera n. 36/02, il 31 dicembre 2005 per quelle della delibera 17/03, il 31 dicembre 2007 e 2008 rispettivamente per le risorse assegnate dalle delibere 20/04 e 35/05).

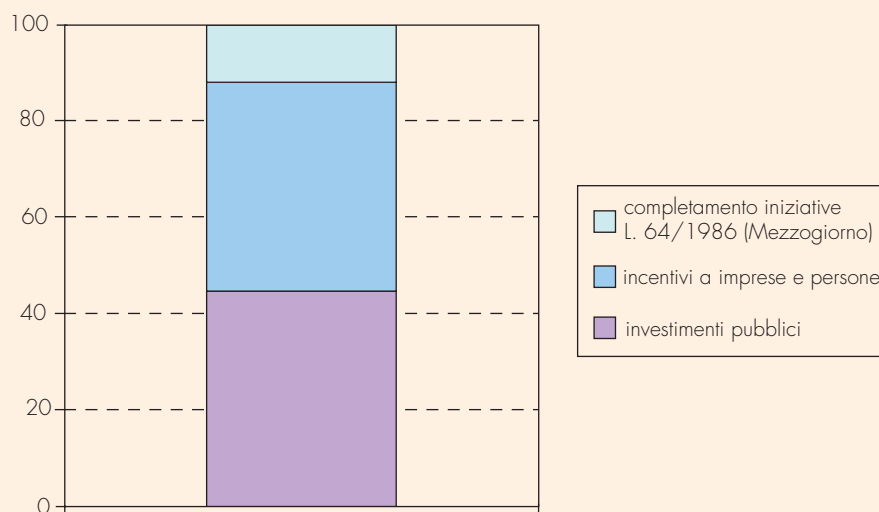
¹⁶ Si tratta dei 7 Programmi Operativi Regionali (POR) di Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Sardegna (in Obiettivo 1) e Molise (in phasing out) e dei 7 programmi a titolarità di Amministrazioni centrali (Programmi Operativi Nazionali) per la Ricerca, la Scuola, i Trasporti, la Pesca, la Sicurezza, lo Sviluppo delle imprese e per Azioni di sistema e assistenza tecnica; si veda per un'analisi di maggior dettaglio il par IV. 3.1.

¹⁷ Con la legge 208/1998.

tamento delle iniziative dell'intervento straordinario previste dalla Legge 64/86, peraltro in esaurimento e con allocazione di risorse solo fino al 2004. Il restante 88 per cento è rivolto a interventi della nuova programmazione, ossia l'insieme delle politiche regionali nazionali e comunitarie avviate coerentemente con, e in parte in anticipazione del ciclo dei fondi strutturali 2000-2006.

I nuovi interventi finanziati da risorse aggiuntive nazionali, definiti dal 1998, riguardano per oltre la metà investimenti pubblici da attuare in programmi regionali in diversi ambiti settoriali definiti nelle Intese istituzionali e attuati attraverso lo strumento di intervento e collaborazione istituzionale dell'Accordo di Programma Quadro e programmi delle Amministrazioni centrali, in alcuni casi anch'essi condivisi con le Amministrazioni regionali e attuati attraverso gli Accordi di Programma Quadro, in prevalenza destinati a interventi in ricerca, innovazione tecnologica, sicurezza e viabilità. Gli incentivi alle imprese, i crediti di imposta e gli strumenti di promozione dello sviluppo locale assorbono il resto delle risorse (cfr. fig. IV.2).

Figura IV.2 - COMPOSIZIONE DELLE ASSEGNAZIONI CIPE PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE AL 31 DICEMBRE 2005 (valori percentuali)



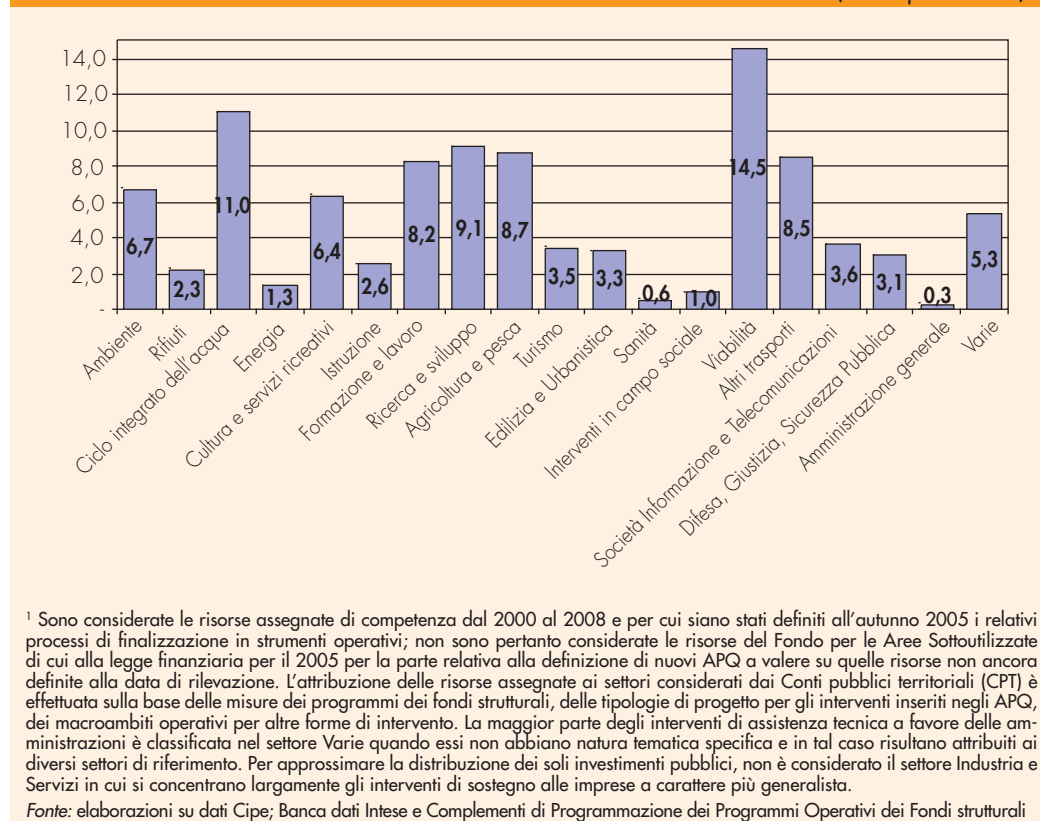
Fonte: DPS

Considerando gli strumenti di politica regionale nel loro complesso e focalizzando l'attenzione sul periodo di competenza 2000-2008, corrispondente al ciclo attuativo della programmazione comunitaria in corso, alla quale si può fare riferimento anche per l'impostazione strategica complessiva, si ricava un quadro di impegni programmatici per il Mezzogiorno, significativo per dimensione (oltre 100 miliardi di euro, comprensivo dell'insieme delle risorse aggiuntive comuni-

**Politica regionale:
impegni
programmatici**

tarie e nazionali) e relativo a uno spettro assai ampio di ambiti e tipologie di intervento¹⁸. Con riferimento agli ambiti settoriali considerati dai Conti Pubblici Territoriali (cfr. cap. III) e considerando le allocazioni programmatiche già compiute dagli strumenti di intervento previsti dai Fondi comunitari e dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate¹⁹, il complesso delle risorse finora stanziato vede interventi programmati distribuiti in maniera preponderante (circa il 60 per cento) sull'adeguamento infrastrutturale, in particolare per le infrastrutture di trasporto e per le infrastrutture ambientali, sulla ricerca e per l'accumulazione di capitale umano (cfr. fig. IV.3). Nelle allocazioni programmatiche del Fondo per le Aree Sottoutilizzate risultano infatti in graduale diminuzione le componenti dedicate agli incentivi generalisti e in crescita quelle dedicate all'investimento pubblico, in linea

Figura IV.3 - DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE AGGIUNTIVE ASSEGNATE AL 2005 PER INVESTIMENTO PUBBLICO NEL PERIODO 2000-2008 PER SETTORE DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI NEL MEZZOGIORNO ¹ (valori percentuali)



¹⁸ Complessivamente per quanto riguarda la titolarità delle risorse aggiuntive nel periodo 2000-2008, intendendo con tale termine il soggetto cui spetta la decisione di finalizzazione delle risorse indipendentemente dallo strumento che ne governa l'utilizzo, si osserva una ripartizione quasi equivalente tra Amministrazioni Centrali e Regionali. Nel Fondo per le Aree Sottoutilizzate la titolarità delle risorse spetta in prevalenza alle Amministrazioni Centrali, principalmente per la forte componente legata agli incentivi collegati a norme nazionali, mentre per gli interventi finanziati con i Fondi Strutturali la titolarità spetta in prevalenza alle Regioni con circa il 70 per cento destinato ai Programmi Operativi Regionali, contro il 30 per cento delle risorse destinate ai Programmi Operativi Nazionali. Per un'analisi di maggior dettaglio si veda il Documento Strategico Mezzogiorno (dicembre 2005), par. 2.2.2.

¹⁹ Fondo che ormai per effetto delle regole gradualmente introdotte negli ultimi anni è da considerare a regime per quanto riguarda la tempistica di definizione delle decisioni rilevanti ai fini delle scelte e che ha recuperato i ritardi che si erano accumulati negli anni 1999-2002 (vedi Rapporto Annuale DPS 2004, par. IV.3.2).

con gli indirizzi programmatici adottati dal 2003 per la ripartizione delle risorse aggiuntive nazionali, che hanno così reso più cogente l'impegno al riequilibrio della composizione dell'intervento pubblico in direzione di interventi diretti al miglioramento del contesto. Nella programmazione dei fondi strutturali, tale impostazione di riequilibrio a favore dell'investimento pubblico è parte dell'impianto originario del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 ed è stata confermata in sede di revisione di medio termine²⁰.

A questa definizione programmatica dell'articolazione degli interventi ha corrisposto una realizzazione ancora parziale, in parte dovuta al fisiologico lasso temporale per la definizione della progettazione necessaria a dare seguito alle decisioni di programmazione, in parte al permanere di difficoltà nella capacità realizzativa degli interventi, soprattutto di quelli infrastrutturali.

Nel biennio 2004-2005, pertanto, si assiste comunque a un certo riequilibrio nella composizione della spesa a favore dell'investimento pubblico, dovuto non solo al minore assorbimento delle risorse disponibili per incentivi alle imprese di stampo più generalista in conseguenza dell'abbassamento del ciclo, ma anche ad un incremento effettivo della spesa per investimento.

La buona performance amministrativa della gestione finanziaria dei fondi comunitari registrata da quasi tutti i programmi del Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni dell'Obiettivo 1 consente in prospettiva di allentare alcuni vincoli finanziari sui flussi che sono sovente alla base di ritardi nell'avanzamento concreto della programmazione definita. Nelle annualità di attuazione fino al 2005, l'avanzamento finanziario dei 14 programmi in cui è articolato il Quadro Comunitario di Sostegno ha sostanzialmente consentito, infatti, il pieno utilizzo delle risorse comunitarie disponibili nel rispetto delle regole del bilancio comunitario.

Anche per l'andamento degli interventi infrastrutturali finanziati dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate e definiti negli Accordi di Programma Quadro, pur manifestandosi ancora lentezze, si registrano progressi realizzativi. Inoltre, il sistema degli Accordi di Programma Quadro fa ormai riferimento a un insieme molto ampio di definizione progettuale – fortemente accresciutosi in ragione delle regole più stringenti sulla tempistica delle scelte dei progetti da finanziare introdotte dal Cipe – che dovrebbe consentire nel prossimo futuro la registrazione di avanzamenti più concreti e percepibili in termini di opere realizzate. Evidenze indirette in questa direzione provengono anche dall'analisi dei bandi di gara che testimoniano la crescita della domanda per opere pubbliche avvenuta negli ultimi anni nel Mezzogiorno (cfr. Riquadro X).

L'attuazione finanziaria dei Fondi strutturali 2000-2006 nel 2005

I dati provvisori derivanti dalle certificazioni di spesa segnalano che alla fine del 2005, come già avvenuto negli anni precedenti, il grado di utilizzo delle risorse comunitarie rag-

²⁰ In sede di revisione di medio termine del complesso della programmazione nelle regioni dell'Obiettivo 1 si è in particolare operato per quanto riguarda gli interventi cofinanziati dal fondo Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (che costituisce circa il 60 per cento delle risorse comunitarie di riferimento per il Quadro Comunitario di Sostegno) per mantenere entro la quota "storica" del 18 per cento gli aiuti destinati alle imprese non espressamente destinati al sostegno della ricerca, dell'innovazione e della sostenibilità ambientale.

giunge sostanzialmente l'obiettivo necessario per evitare il "disimpegno automatico"²¹. A fronte di un valore obiettivo di 15,8 miliardi di euro per domande di pagamento al bilancio comunitario cumulate dall'avvio del programma, sono stati richiesti contributi comunitari pari a 16,9 miliardi (cfr. tav. IV.4), pur in presenza di una modesta perdita di risorse, circa lo 0,3 per cento degli impegni complessivi in scadenza al 31 dicembre 2005, relativa a interventi cofinanziati dal Fondo sociale europeo per il Programma Operativo Regionale Puglia (38 milioni di euro) e per il Programma Operativo Nazionale Sviluppo locale (circa 3 milioni) e dal Fondo Europeo Agricolo Orientamento e Garanzia per i programmi Leader Plus delle Regioni Abruzzo e Puglia (1 milione)²².

L'articolazione dei contributi evidenzia che la quota più consistente si concentra nell'Obiettivo 1, che da solo assorbe 12,6 dei 16,9 miliardi richiesti.

Tavola IV.4 - FONDI STRUTTURALI COMUNITARI PER L'ITALIA 2000-2006: "VALORE OBIETTIVO" E RISULTATI AL 31.12.2005 (milioni di euro e valori percentuali)

Aree di intervento	TOTALE FONDI STRUTTURALI		
	Valore obiettivo	Risultato	Grado di realizzazione
Obiettivo 1 ¹	12.056,6	12.623,8	104,7
Obiettivo 2 ¹	1.366,6	1.453,8	106,4
Obiettivo 3 ²	2.248,6	2.473,2	110,0
Altre di cui:	673,9	713,7	105,9
IC Urban ¹	56,0	64,5	115,1
IC Interreg ¹	242,5	258,7	106,7
IC Equal ²	193,4	201,1	104,0
IC Leader Plus ³	124,4	131,3	105,6
Sfop fuori ob 1 ⁴	57,6	58,1	100,8
TOTALE	16.345,7	17.264,5	105,6

¹ Dati elaborati sulla base delle certificazioni pervenute MEF-DPS.
² Dati forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
³ Elaborazioni su dati IGRUE.
⁴ Dati forniti dal Ministero delle politiche agricole e forestali.

Fonte: DPS

Tale performance ha trovato immediato riscontro nell'ammontare complessivo dei rimborsi comunitari già ricevuti dal nostro Paese nel 2005 che ammontano a circa 4,2 miliardi di euro, e in un ulteriore credito di rimborsi che perverranno nei primi mesi del 2006, pari ad oltre 1 miliardo di euro.

²¹ Nel precedente Rapporto Annuale 2004 è stata presentata una nuova modalità di lettura dei risultati finanziari conseguiti dai programmi finanziati dai Fondi strutturali nelle regioni dell'Obiettivo 1 focalizzata sulla capacità dei programmi di procedere nell'avanzamento finanziario e amministrativo in modo da rispettare un percorso di spesa congruente con l'obiettivo finanziario più cogente che grava su tutti i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali: evitare a fine anno il disimpegno automatico dei fondi conseguente all'applicazione delle regole di esecuzione del bilancio comunitario. Esse prevedono, infatti, il definanziamento della quota di risorse dei fondi strutturali non spesa entro il biennio successivo all'annualità di riferimento per l'impegno sul bilancio comunitario. Tale modalità di monitoraggio – utilizzata inizialmente per monitorare in corso d'anno il solo Obiettivo 1 – può essere applicata anche ai programmi cofinanziati nelle altre aree del nostro Paese, dal momento che l'obiettivo di evitare il disimpegno automatico dei fondi alla fine di ogni anno è comune a tutta la programmazione comunitaria 2000-2006.

²² La quota in disimpegno potrebbe tuttavia ridursi totalmente per la Regione Abruzzo e parzialmente per la regione Puglia ove le richieste di sospensione per motivi giudiziari fossero accettate dai servizi della Commissione europea.

Per quanto riguarda gli interventi finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (di cui il DPS è amministrazione capofila) i risultati sono particolarmente positivi. Tali interventi, infatti, a fronte di un valore obiettivo pari a 9,6 miliardi di euro hanno raggiunto un risultato pari 10,1 miliardi, pari al 105 per cento del valore obiettivo (cfr. tav. IV.5).

Tavola IV.5 – FONDI STRUTTURALI COMUNITARI PER L'ITALIA 2000-2006: "VALORE OBIETTIVO" E RISULTATI AL 31.12.2005 PER IL FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE (milioni di euro e valori percentuali)

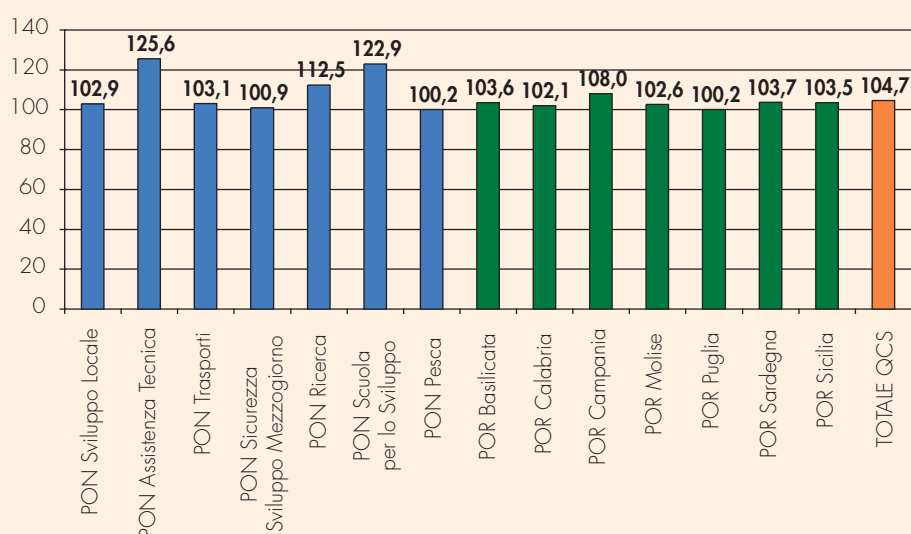
Aree di Intervento	TOTALE FONDI STRUTTURALI		
	Valore obiettivo	Risultato	Grado di realizzazione
Obiettivo 1	7.916,2	8.284,2	104,6
Obiettivo 2	1.366,6	1.453,8	106,4
Altre di cui:	298,5	323,2	108,3
<i>IC Urban</i>	56,0	64,5	115,1
<i>IC Interreg</i>	242,5	258,7	106,7
TOTALE	9.581,2	10.061,1	105,0

Fonte: DPS

Un buon risultato è stato ottenuto anche per i singoli programmi del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1, che anche singolarmente superano gli obiettivi stabiliti per i diversi fondi (cfr. fig. IV.4 e tav. IV.6), al netto di modesti defianziamenti prima citati sul Fondo Sociale Europeo. Complessivamente, il Quadro Comunitario di Sostegno raggiunge il 104,7 per cento del valore obiettivo.

Risultati Obiettivo 1

Figura IV.4 - QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1 - GRADO DI REALIZZAZIONE DEL "VALORE OBIETTIVO" DELLE DOMANDE DI PAGAMENTO AL 31 DICEMBRE 2005 PER PROGRAMMI (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS

Tavola IV.6 - FONDI STRUTTURALI PER L'ITALIA 2000-2006: QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1. GRADO DI REALIZZAZIONE DEL "VALORE OBIETTIVO" DELLE DOMANDE DI PAGAMENTO AL 31 DICEMBRE 2005 PER PROGRAMMI E FONDI (milioni di euro e valori percentuali)

Programma e Fondo	Domande di pagamento		Grado di realizzazione
	valore obiettivo	presentate	
<i>Fondo FESR:</i>			
PON Sviluppo Locale	1.864,9	1.923,2	103,1
PON Assistenza Tecnica	85,9	109,5	127,6
PON Trasporti	709,2	731,5	103,1
PON Sicurezza Sviluppo Mezzogiorno	323,6	324,2	100,2
PON Ricerca	364,2	384,2	105,5
PON Scuola per lo Sviluppo	63,4	75,5	119,0
POR Basilicata	217,4	226,5	104,2
POR Calabria	668,8	676,4	101,1
POR Campania	1.111,6	1.214,7	109,3
POR Molise	74,9	75,0	100,2
POR Puglia	777,8	811,7	104,4
POR Sardegna	654,1	682,9	104,4
POR Sicilia	1.000,5	1.048,9	104,8
Totale	7.916,2	8.284,2	104,6
<i>Fondo FSE:</i>			
PON Sviluppo Locale	41,7	38,6	92,6
PON Assistenza Tecnica	90,8	112,4	123,8
PON Sicurezza Sviluppo Mezzogiorno	30,9	33,5	108,2
PON Ricerca	244,9	300,8	122,8
PON Scuola per lo Sviluppo	216,4	268,6	124,1
POR Basilicata	112,9	113,7	100,7
POR Calabria	233,4	235,2	100,8
POR Campania	334,8	336,8	100,6
POR Molise	16,9	17,3	102,4
POR Puglia	323,5	285,1	88,1
POR Sardegna	195,4	207,1	106,0
POR Sicilia	437,1	437,8	100,2
Totale	2.278,6	2.386,8	104,7
<i>Fondo FEOGA:</i>			
POR Basilicata	98,9	104,5	105,7
POR Calabria	237,1	250,3	105,6
POR Campania	375,7	417,6	111,2
POR Molise	22,5	24,9	110,7
POR Puglia	281,0	287,1	102,2
POR Sardegna	234,6	234,8	100,1
POR Sicilia	454,3	473,1	104,1
Totale	1.703,9	1.792,2	105,2
<i>Fondo SFOP:</i>			
POR Calabria	9,6	10,7	111,5
POR Campania	23,7	24,4	103,3
POR Molise	0,3	0,3	100,9
POR Puglia	13,0	13,5	104,0
POR Sardegna	13,3	13,6	102,0
POR Sicilia	28,4	28,4	100,1
PON Pesca	69,6	69,7	100,2
Totale	157,9	160,7	101,8
TOTALE QCS	12.056,6	12.623,8	104,7

Fonte: elaborazioni DPS

Un pieno risultato, in termini di rispetto delle regole sul disimpegno automatico, è stato ottenuto anche dalle Regioni dell'Obiettivo 2 i cui Docup conseguono ampiamente l'obiettivo prefissato. A fronte di un target fissato a 1,4 miliardi di euro il livello di contributi richiesti si è attestato a 1,5 miliardi, pari al 106 per cento del valore obiettivo (cfr. tav. IV.7).

Tavola IV.7 - DOCUMENTI UNICI DI PROGRAMMAZIONE OBIETTIVO 2, 2000-2006. GRADO DI REALIZZAZIONE DEL "VALORE OBIETTIVO" DELLE DOMANDE PAGAMENTO AL 31 DICEMBRE 2005 (milioni di euro e valori percentuali)

Docup	Domande di pagamento		Grado di realizzazione
	valore obiettivo	presentate	
<i>Fondo FESR:</i>			
Abruzzo	91,7	93,9	102,5
Bolzano	17,8	18,7	104,7
Emilia Romagna	62,1	69,9	112,5
Friuli Venezia Giulia	50,9	51,7	101,7
Lazio	193,4	201,7	104,3
Liguria	91,0	93,6	102,8
Lombardia	102,5	108,2	105,7
Marche	66,8	74,0	110,9
Piemonte	261,6	278,8	106,6
Toscana	177,2	180,5	101,8
Trento	9,3	9,5	102,0
Umbria	76,4	81,9	107,2
Valle d'Aosta	8,9	12,4	138,7
Veneto	156,9	179,1	114,1
TOTALE	1.366,6	1.453,8	106,4

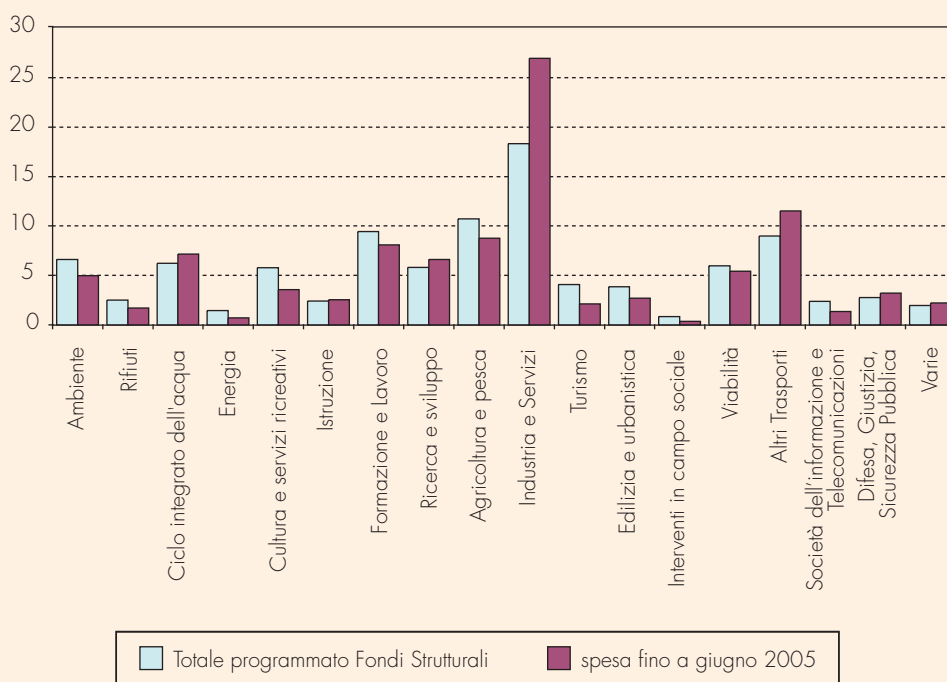
Fonte: elaborazioni DPS

Per quanto riguarda il Mezzogiorno²³ nei dati analitici di monitoraggio fino a giugno 2005 – quando i programmi dei fondi strutturali avevano realizzato circa il 38 per cento della spesa pubblica potenziale – il dettaglio dell'avanzamento per settore di intervento risulta abbastanza in linea con la distribuzione delle allocazioni effettuate in sede programmatica (cfr. fig. IV.5), anche se ancora significativamente superiore al peso programmatico appare l'avanzamento delle spese dedicate a incentivazione alle imprese (approssimata dal peso relativo del settore Industria). La spesa prospettica, da realizzarsi fino alla chiusura del programma nel 2008, sarà quindi più orientata all'avanzamento negli ambiti dedicati all'adeguamento infrastrutturale; tale spesa potrà essere anche superiore alla quota residua oggi da impiegare in ragione del fatto che in questi ambiti si concentrano quote di pagamenti relative a progettazione realizzata, ma già coperta da altre fonti di finanziamento. Realizzazioni di interventi di peso superiore a quanto finora osservato sono da aspettarsi negli ambiti delle valorizzazione delle risorse culturali, del turismo e dei progetti urbani, in larga parte attuati attraverso progettazione integrata territoriale ormai sufficientemente definita nel dettaglio progettuale e che ha avviato realizzazioni più significative solo nel corso del 2005 (cfr. par. IV.3.6.2).

Avanzamento
dei programmi
del Mezzogiorno
per ambiti di
intervento

²³ Considerando quindi anche la regione Abruzzo in cui i fondi strutturali operano a titolo dell'Obiettivo 2 e dell'Obiettivo 3.

Figura IV.5 - FONDI STRUTTURALI NEL MEZZOGIORNO: ALLOCAZIONE PROGRAMMATICA E SPESA CUMULATA PER SETTORE DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI FINO A GIUGNO 2005¹ (Distribuzione percentuale)



¹ Sono considerati tutti i programmi dei fondi strutturali che operano nel Mezzogiorno: i 14 PO del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 e il POR Obiettivo 3 e il Docup Obiettivo 2 della regione Abruzzo. L'attribuzione ai settori utilizzati nei Conti pubblici territoriali (CPT) è effettuata sulla base dei riferimenti settoriali delle misure dei programmi. L'allocazione programmatica (totale programmato Fondi Strutturali) considera il complesso delle risorse dell'attuale programmazione 2000-2006; la spesa realizzata dall'avvio dei programmi fino a giugno 2005 (spesa fino a giugno 2005) è quella riportata nel sistema di monitoraggio.

Fonte: elaborazioni DPS su dati RGS-Igrue-MONIT

L'attuazione finanziaria del Fondo Aree Sottoutilizzate

L'unificazione nel 2003 di tutte le risorse nazionali per la politica regionale in un unico fondo ha impresso una svolta anche alla effettiva attuazione di questa seconda componente della politica regionale. Risultati particolarmente positivi sono stati conseguiti nella programmazione dei fondi – ora definita per oltre il 95 per cento delle risorse, 15 mesi dopo l'ultima delibera di assegnazione – e, anche grazie ad alcune rilevanti riprogrammazioni, nell'impegno dei fondi. Limitatamente alle risorse del 2002 (delibera Cipe n. 36/2002) sono stati impegnati il 96,2 per cento dei fondi entro il mese di marzo 2005. Ancora parziali sono i risultati in termini di spesa.

Nell'anno 2004 la spesa sostenuta dagli strumenti finanziati dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), in crescita di quasi mezzo miliardo di euro rispetto al 2003, è stata di poco inferiore a 5,4 miliardi di euro, di cui 2,3 miliardi di euro sono stati destinati a investimenti in infrastrutture e 3,1 miliardi di euro si riferiscono alla spesa per incentivi alle imprese e promozione dello sviluppo locale. Di tale spesa complessiva, 4,6 miliardi sono stati destinati al Mezzogiorno.

Tavola IV.8 - SPESA DEL FONDO PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE PER STRUMENTI DI INTERVENTO, ANNO 2004: STIME (milioni di euro)

STRUMENTO	Spesa	
	2004	%
Investimenti		
Completamento intervento straordinario nel Mezzogiorno: iniziative gestite dai Ministeri	650	12,1
Investimenti pubblici ¹ :		
- Regioni per APQ	667	12,4
- Amministrazioni Centrali	700	13,1
Varie ²	250	4,7
Incentivi		
Imprenditorialità e autoimpiego	496	9,3
Crediti d'imposta per agevolazioni degli investimenti nelle aree svantaggiate ³	892	16,7
Crediti d'imposta per incentivi ulteriori all'incremento dell'occupazione ⁴	249	4,6
Bandi Legge 488/92	590	11,0
Contratti di Programma - Patti Territoriali - Contratti d'area	857	16,0
Crediti d'imposta per agevolazioni investimenti in campagne pubblicitarie locali ⁵	6	0,1
Totale	5.356	100,0

¹ Riferimento normativo: L. 208/1998.

² Comprende la spesa per settori gestiti da altre amministrazioni non assegnatarie di risorse a titolo della L. 208/1998 e quella relativa al cd. programma "accelerazione delle opere pubbliche", previsto dalla legge finanziaria per il 2004.

³ Riferimento normativo: art. 8, L. 388/2000 e successive modificazioni.

⁴ Riferimento normativo: art. 7, L. 388/2000 e successive modificazioni.

⁵ Riferimento normativo: art. 61, c. 13, L. 289/2002.

Fonte: per gli Investimenti dati provenienti dal monitoraggio degli Accordi di programma quadro e da informazioni provenienti dalle Amministrazioni che gestiscono gli interventi, per gli Incentivi dati provenienti dal monitoraggio previsto dalla delibera Cipe n. 16/2003

La spesa a valere sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate stenta a raggiungere i volumi obiettivo fissati con le delibere del Cipe. Ciò dipende sia dagli sfasamenti temporali connessi all'iter amministrativo contabile che segue l'approvazione della delibera, dal fatto che gran parte delle risorse ha trovato una più puntuale definizione programmatica solo nell'ultimo biennio – quando l'adozione di meccanismi premiali connessi con la creazione del Fondo unico hanno finalmente promosso una tempestiva programmazione delle risorse e il loro più rapido impegno giuridico – sia dai tetti di spesa previsti per gli Enti locali in ragione di provvedimenti normativi tesi a assicurare il rispetto dei complessivi parametri di finanza pubblica.

Tra gli strumenti di incentivazione, nel 2004, risulta in crescita la spesa in favore della promozione di imprenditorialità e autoimpiego, mentre gli altri strumenti hanno presentato un tiraggio inferiore alle attese. I motivi possono essere diversi. Per gli incentivi previsti dalla Legge 488/1992 la riduzione di spesa – peraltro riscontrata anche nei dati provvisori relativi al 2005 – è riconducibile sia al ciclo economico sfavorevole che ha depresso o ritardato la realizzazione di investimenti privati, sia all'incertezza della politica di incentivazione in una fase caratterizzata dall'introduzione di riforme sul funzionamento dello strumento, peraltro ormai definitesi, ma non ancora attivate. Per il credito di imposta il moderato tiraggio è legato in parte alla complessità procedurale dovuta alle esigenze di controllo sullo strumento (cfr. par. IV.3.5.2).

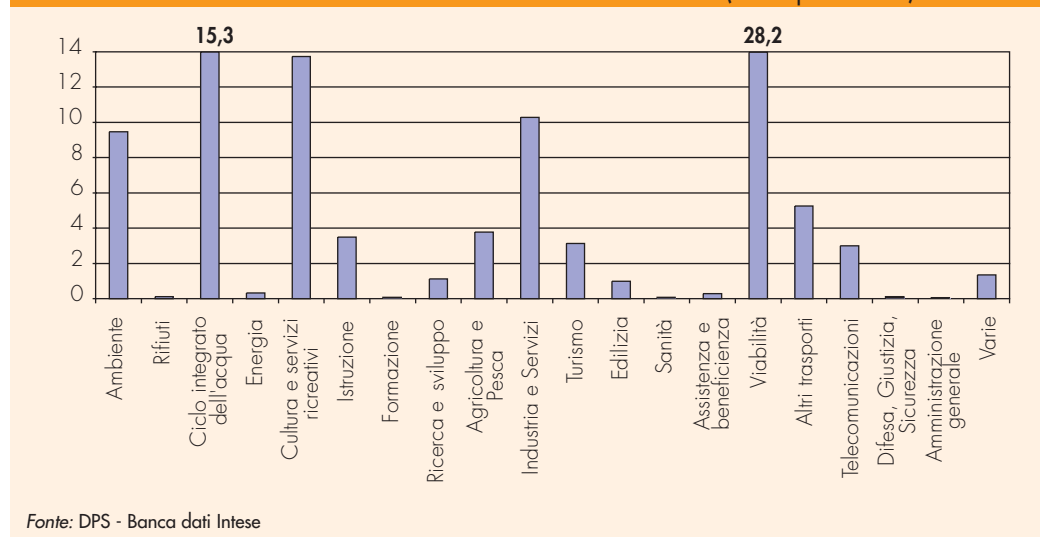
Anche il profilo di spesa realizzato dalle Amministrazioni Centrali e dalle Regioni per interventi infrastrutturali non raggiunge i valori potenziali desiderati. Le difficoltà, che impediscono il pieno utilizzo delle risorse disponibili, sono in parte

da ricondurre alla circostanza che solo dal 2003 la politica regionale nazionale è stata riformata con regole segnate da una puntuale programmazione finanziaria, ma sono anche derivanti da fenomeni più capillari di difficoltà nella gestione del ciclo del progetto che vanno solo lentamente superandosi.

Il nuovo sistema di regole ha interessato in particolare la gestione degli Accordi di Programma Quadro, strumento attraverso il quale le Regioni programmano le risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate assegnate dal Cipe per il finanziamento di investimenti pubblici in infrastrutture localizzate nelle aree sottoutilizzate del Paese (cfr. par. IV.3.3).

Nel 2004 la spesa del Fondo per le Aree Sottoutilizzate, realizzata negli Accordi di Programma Quadro, ha rappresentato il 12 per cento circa dell'intera spesa del Fondo (29 per cento della spesa del Fondo per le Aree Sottoutilizzate per investimenti), ma sulla base della programmazione già effettuata, il peso relativo dello strumento dovrebbe accrescersi significativamente nei prossimi anni. Oltre un terzo dell'ammontare di spesa realizzata nel 2004 riguarda le infrastrutture per viabilità e trasporti; di rilievo anche quella nei settori delle risorse idriche e dei beni culturali (15 per cento circa) (cfr. fig. IV.6). La distribuzione per settore della spesa del Fondo per le Aree Sottoutilizzate in Accordi di Programma Quadro nel Mezzogiorno è per lo più in linea con il totale Italia. Presenta una quota minore nel settore ambiente (3,3 per cento contro 9,5) e telecomunicazioni (0,5 per cento contro 3), mentre è più alta nei settori agricoltura e pesca (5,1 per cento contro 3,8), industria e servizi (13,7 per cento contro 10,3), turismo (4,1 per cento contro 3,1) e viabilità (31 per cento contro 28,2).

Figura IV.6 - DISTRIBUZIONE DELLA SPESA DEL FONDO PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE REALIZZATA IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO NEL 2004 PER SETTORE DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI (valori percentuali)



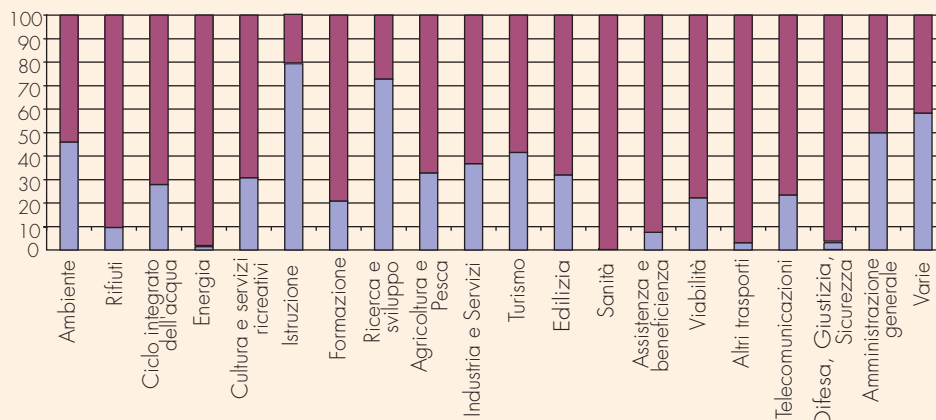
Alla copertura finanziaria dei progetti inseriti in Accordi di Programma Quadro concorrono, oltre alle risorse aggiuntive nazionali (e in parte comunitarie²⁴), le risorse ordinarie stanziare nei bilanci statali, regionali, di altri enti e anche risorse private. Il carattere

²⁴ Nell'attuale configurazione operativa delle politiche regionali, i programmi comunitari possono finanziare progetti che sono identificati attraverso gli Accordi di Programma Quadro.

negoziale dello strumento dell'Accordo di Programma Quadro svolge, dunque, non solo la funzione di programmazione delle risorse, ma anche quella di favorire la convergenza su progetti di sviluppo di ulteriori fonti di finanziamento, valorizzando quindi la caratteristica di "aggiuntività" del Fondo per le Aree Sottoutilizzate. (cfr. par. IV.3.3.1). La spesa su risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate nel 2004 rappresenta quindi solo il 18 per cento circa della spesa complessivamente realizzata nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro; tale quota nel Mezzogiorno supera però il 31 per cento, e scende al 9 per cento circa nel Centro-Nord, dove è determinante il contributo delle risorse pubbliche ordinarie.

A livello settoriale, il peso del Fondo per le Aree Sottoutilizzate sul complesso della spesa realizzata con gli Accordi di Programma Quadro è relativamente minore nei trasporti (sulla viabilità la quota Fondo per le Aree Sottoutilizzate è del 22 per cento, negli altri trasporti del 3 per cento), a causa soprattutto della forte partecipazione con risorse proprie negli Accordi di Programma Quadro da parte dei grandi enti gestori di reti come ANAS e RFI. Notevole è apparso anche il contributo delle risorse complementari al Fondo per le Aree Sottoutilizzate nel settore idrico, in cui il Fondo per le Aree Sottoutilizzate ha coperto solamente il 28 per cento circa della spesa complessivamente realizzata.

Figura IV.7 - COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA REALIZZATA IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO NEL 2004 PER SETTORE DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI



Fonte: DPS - Banca dati Intese

Nel 2005, per cui si dispone solo di elaborazioni provvisorie, la spesa complessivamente riconducibile al Fondo per le Aree Sottoutilizzate è stimata in circa 4,8 miliardi di euro, di cui 4 nel Mezzogiorno. Si realizzerebbe una flessione nella spesa per incentivi, dove sarebbero in calo tutti gli strumenti della programmazione negoziata, l'imprenditorialità e l'autoimpiego (la cui crescita molto significativa nel 2004 faceva però seguito a un periodo di interruzione di attività in cui si erano accumulate richieste) e in misura lieve anche i crediti di imposta.

Nel 2005 per la parte investimenti inizia a essere visibile la spesa per il programma accelerazione delle opere pubbliche (definito dalla legge finanziaria per il 2004), ed è in crescita anche la spesa per interventi inclusi negli Accordi di Pro-

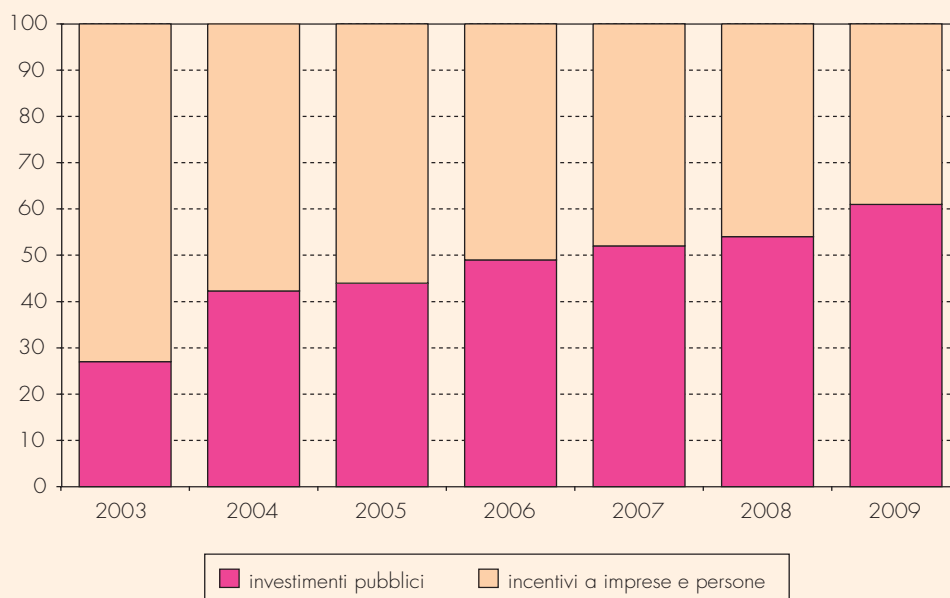
gramma Quadro, mentre è in calo quella per i completamenti di opere pubbliche nel Mezzogiorno (in ragione dell'ormai quasi completa realizzazione del programma, il cui avvio operativo è del 2000) e per i programmi delle Amministrazioni Centrali (dove si sono evidenziati casi di ritardo nella definizione operativa degli strumenti) (cfr. Appendice tavv. a.III.6.a e a.III.6.b).

L'obiettivo di riequilibrio della spesa a favore degli investimenti pubblici: il contributo della spesa aggiuntiva

Coerentemente con gli obiettivi generali della strategia di sviluppo, diretti a migliorare le condizioni di contesto, deterioratosi soprattutto nel Mezzogiorno anche a causa di lunghi periodi di sottoinvestimento in diversi comparti, l'allocazione programmatica delle risorse negli ultimi anni si è riequilibrata in favore dell'investimento pubblico. L'attuazione degli interventi di politica regionale nazionale e comunitaria è così programmaticamente diretta a riequilibrare la dimensione della spesa in conto capitale pro capite per interventi infrastrutturali inferiore proprio nel Mezzogiorno – dove è elevato il fabbisogno di ricostruzione del capitale pubblico – rispetto a quella del Centro-Nord.

La spesa maturata nel 2004, sostenuta a valere sul Fondo Aree Sottoutilizzate (che per l'85 per cento circa è destinata alle regioni del Mezzogiorno), vede la progressiva riduzione della quota dedicata ai trasferimenti alle imprese²⁵ (cfr. fig. IV.8).

Figura IV.8 - COMPOSIZIONE DELLA SPESA PER IL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE: CONSUNTIVO 2003 e 2004 E STIME 2005-2009 (valori percentuali)



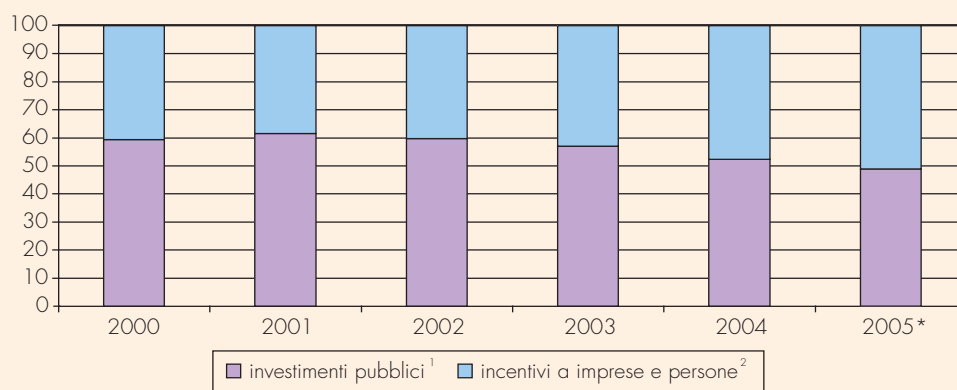
Fonte: elaborazioni DPS

²⁵ I dati di spesa relativi agli investimenti sono stimati sulla base del monitoraggio degli Accordi di Programma Quadro e da informazioni non organiche provenienti da Amministrazioni Centrali. Per quanto riguarda la spesa del Fondo per le Aree Sottoutilizzate effettuata tramite gli Accordi di Programma Quadro, i dati si riferiscono a dati di consuntivo di monitoraggio e alla stima fornita dal modello di previsione utilizzato dal DPS (tali valori nel tempo sono soggetti a revisione e aggiornamenti). Si noti che la copertura globale degli strumenti del Fondo per le Aree Sottoutilizzate monitorati presenta ancora alcune incompletezze residue.

Lo sbilanciamento della spesa ancora osservabile nei dati del 2004 (58 per cento per trasferimenti, contro il 42 per cento per investimenti) e derivante dalla ripartizione delle risorse degli anni pregressi, si va comunque gradualmente allineando alle decisioni programmatiche; per gli anni futuri tale riequilibrio della spesa dovrebbe compiersi ulteriormente, in linea con l'accelerazione dei processi di realizzazione degli interventi infrastrutturali già identificati e dell'attivarsi di altri programmi di intervento già definiti nel campo della ricerca e della società dell'informazione.

Per quanto riguarda la composizione della spesa dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali nel Mezzogiorno, la situazione è nel complesso più bilanciata (in virtù dell'originaria impostazione del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 prima richiamata) e che vede la quota di investimento pubblico sempre superiore al 50 per cento.

Figura IV.9 - COMPOSIZIONE DELLA SPESA EFFETTUATA NEL MEZZOGIORNO DAI FONDI STRUTTURALI (valori percentuali)



Sono considerati i programmi operativi del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1, il Docup Obiettivo 2 e il Programma operativo Obiettivo 3 della regione Abruzzo. Le informazioni sono derivate sulla base della classificazione dei singoli progetti nel sistema di monitoraggio gestito da RGS-IGRUE. Negli investimenti pubblici (1) sono inclusi i progetti classificati quali realizzazione di opere pubbliche o acquisizione di beni e servizi; negli incentivi a imprese e persone (2) sono inclusi i progetti classificati come trasferimenti finanziari
* I dati relativi al 2005 si riferiscono ai soli primi 10 mesi dell'anno.

Fonte: elaborazioni DPS su dati RGS-Igrue-MONIT

La ancora ampia quota di trasferimenti osservata nei dati di monitoraggio è peraltro da ricondursi, oltre che alla più lenta realizzazione di interventi di investimento pubblico, anche alla circostanza che i dati al momento non includono alcuni grandi progetti a carattere infrastrutturale, in corso di attuazione, ma su cui risultano pendenti le istruttorie per l'ammissibilità al cofinanziamento. Va peraltro precisato che la natura degli interventi di incentivazione nei programmi cofinanziati differisce parzialmente da quelli nazionali, risentendo della specializzazione tematica di alcuni fondi strutturali. Ad esempio, una quota non irrilevante degli interventi classificati come incentivi sono da ricondursi all'operatività dei programmi di investimento nel settore agricolo in cui la principale modalità di intervento operativo si rinviene nel sostegno all'investimento privato, ancorché in parte orientato a obiettivi sistemici di valorizzazione di filiera; ugualmente può dirsi della componente dedicata all'incentivazione della formazione continua nelle imprese. Anche per i programmi dei fondi strutturali, tuttavia, è da prevedere (come del resto precedentemente segnalato) una ricomposizione della spesa a favore di interventi di investimento pubblico, in linea con le allocazioni programmatiche.

RIQUADRO X - LA BANCA DATI DEI BANDI DI GARA COME STRUMENTO DI ANALISI DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

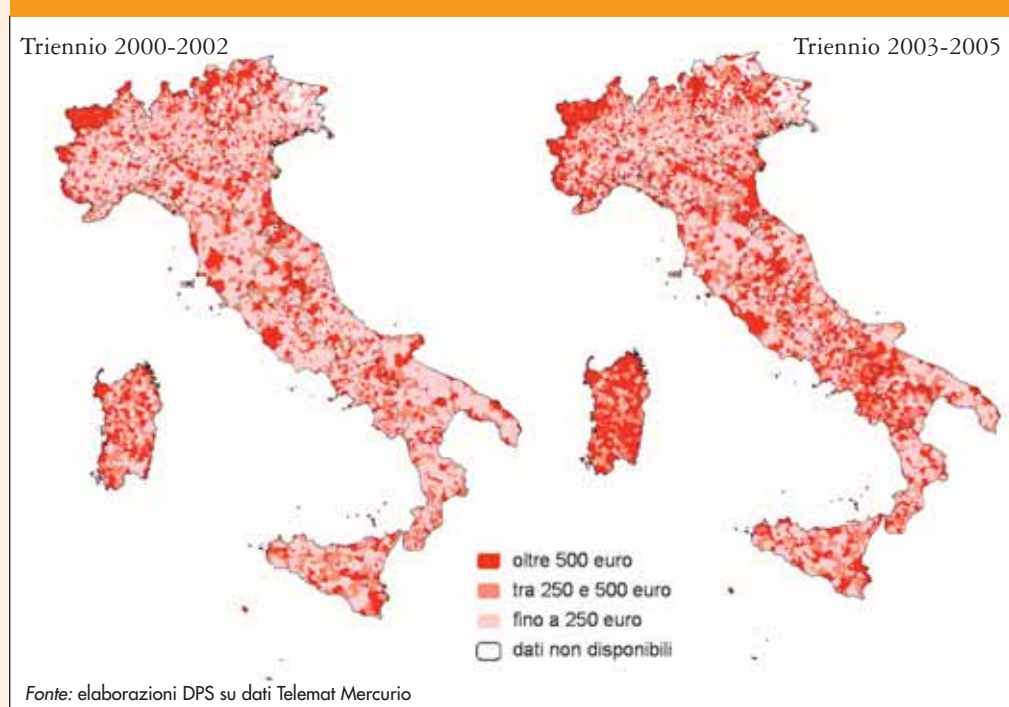
L'analisi degli investimenti pubblici sul territorio può ora avvalersi anche dei dati sui bandi di gara per opere pubbliche, beni e servizi indetti in Italia¹ nel periodo 1998-2005. L'analisi dei bandi di gara con dettaglio fino al livello comunale, costituisce una importante opportunità ai fini della conoscenza della situazione e dell'evoluzione degli investimenti pubblici sul territorio, per almeno tre motivi:

- i bandi raccontano il territorio con un dettaglio che raggiunge il livello comunale e permette quindi di costruire mappe densissime di informazioni;
- i bandi forniscono una visione generale che è attualmente la più vicina al sistema complessivo degli investimenti, con la possibilità di raffronti immediati tra presente e passato;
- i bandi anticipano ciò che avverrà in termini di spesa negli anni successivi: a ciascun bando corrispondono costi e tempi che permettono di prevedere le traiettorie di spesa.

L'elaborazione che segue raccoglie le informazioni relative ai bandi di gara per "Lavori e impiantistica"; in particolare, si fa riferimento ai bandi pubblicati tra il 2000 e il 2005: si tratta di 291.353 bandi per un valore complessivo di 169,1 miliardi di euro; quelli relativi al Mezzogiorno sono 117.391, per un valore di 58,2 miliardi di euro.

Nelle cartine che seguono viene confrontata la distribuzione a livello comunale sulla base dell'importo medio annuo pro capite relativo ai bandi pubblicati nei due trienni 2000-2002 e 2003-2005. Le tre classi cromatiche indicano una fascia centrale che va dai 250 ai 500 euro, una fascia superiore e una inferiore.

Figura X.1 - CONFRONTO FRA IMPORTO MEDIO ANNUO PRO CAPITE DEI BANDI DI GARA PER LAVORI ED IMPIANTISTICA



Fonte: elaborazioni DPS su dati Telemat Mercurio

¹ Banca dati Telemat.

L'aumento dell'importo medio annuo pro-capite è evidente, in particolar modo in alcune aree del paese. L'area più dinamica è quella compresa fra Campania, Puglia e Basilicata, ma anche le altre regioni del Mezzogiorno mostrano una crescita significativa. Nel Centro-Nord, invece, la crescita maggiore si riscontra in Piemonte, probabilmente a causa dell'effetto dei Giochi Olimpici Invernali di Torino 2006.

Un esame dei dati annuali a livello di macroarea, riportati nella tavola X.1, consente di apprezzare la dinamica di recupero del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord.

Tavola X.1 – IMPORTO ANNUO PER MACROAREA DEI BANDI DI GARA PER LAVORI ED IMPIANTISTICA

Anno	Importo annuo totale (miliardi di euro)					Importo annuo pro-capite (euro)		
	Centro-Nord	(% su Italia)	Mezzogiorno	(% su Italia)	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
1999	17,0	(66,6)	8,5	(33,4)	25,6	468	416	449
2000	16,5	(69,5)	7,3	(30,5)	23,7	453	354	417
2001	17,3	(70,2)	7,4	(29,8)	24,7	475	359	433
2002	18,7	(68,1)	8,7	(31,9)	27,4	512	426	481
2003	22,2	(64,5)	12,2	(35,5)	34,5	610	596	605
2004	17,7	(61,8)	10,9	(38,2)	28,6	484	533	502
2005	18,6	(61,5)	11,6	(38,5)	30,2	511	567	531

Fonte: elaborazioni DPS su dati Telemat Mercurio

Nei valori tendenziali rispetto all'anno precedente, a partire dal 2001 il Mezzogiorno ha sempre avuto performance migliori del Centro-Nord. Ciò si riscontra nell'assottigliamento del divario fra l'importo totale del Mezzogiorno e del Centro-Nord, che dal rapporto 30/70 del 2000 arriva al 40-60 del 2005. In termini di valori pro-capite, negli anni lo svantaggio del Mezzogiorno si è addirittura invertito, con il raggiungimento di un sostanziale pareggio nel 2003 e il superamento del Centro-Nord dal 2004.

IV.3. Strumenti della programmazione

IV.3.1 La programmazione comunitaria

Nel corso del 2005 all'attività volta alla massimizzazione dei risultati della programmazione comunitaria 2000-2006, in corso di attuazione, si è venuto affiancando un intenso lavoro di approfondimento e confronto partenariale, finalizzato alla costruzione del nuovo impianto di programmazione per il ciclo 2007-2013.

Le lezioni apprese dall'esperienza in corso, particolarmente significative grazie alla disponibilità sia di un patrimonio di analisi e informazioni più solido e affinato, sia delle risultanze della valutazione intermedia di tutti i programmi di intervento, hanno infatti non solo più puntualmente orientato la fase finale dei programmi 2000-2006, ma anche alimentato e sostenuto il confronto nell'ambito del processo per la definizione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

Ciò tenendo conto dei mutamenti di prospettiva indotti dal dibattito che in sede europea ha guidato il negoziato sui nuovi regolamenti comunitari (non ancora concluso) e sulle prospettive finanziarie 2007-2013, (chiusosi al Consiglio Europeo

di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005, cfr. par. IV.1.2), che ha registrato punti anche di forte tensione fra le diverse interpretazioni sul ruolo e le ambizioni della politica di coesione fra gli Stati membri.

Di questi mutamenti, per quello che qui rileva, vanno in particolare sottolineati i seguenti aspetti:

- la necessità di ricalibrare la missione e la dimensione della politica di coesione in una Unione allargata ai nuovi Stati membri, e al contempo l'esigenza di raccordarne esplicitamente gli obiettivi alle grandi priorità dell'Unione, così come ridefinite dalla nuova Agenda di Lisbona. Ciò salvaguardandone tuttavia le specifiche e, talora, anche diverse, finalità e, al contempo, tenendo conto delle differenti capacità e possibilità di intervento dei rispettivi strumenti e politiche;

- la ricomposizione della strategia di intervento nelle diverse aree geografiche, in un unico Quadro Strategico Nazionale, da raccordare con le politiche nazionali e di settore (e da attuare attraverso singoli programmi operativi);

- l'articolazione dell'intervento dei fondi strutturali in tre obiettivi finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e dal Fondo Sociale Europeo (FSE)²⁶, (Convergenza, per le regioni in ritardo di sviluppo, dove resta concentrato il maggiore impegno, non solo finanziario, dei fondi strutturali; Competitività e Occupazione, per le restanti regioni, il cui territorio diviene, potenzialmente, integralmente ammissibile; Cooperazione, nel quale vengono ricomposti gli attuali tre volte della cooperazione interregionale, transnazionale e transfrontaliera);

- l'adozione, estesa a tutti gli obiettivi, del criterio del programma monofondo, in apparente ossequio a esigenze di semplificazione, ma con potenziali effetti di arretramento sotto il profilo dell'integrazione.

A fronte di questi mutamenti, le riflessioni sulle esperienze in corso hanno segnalato la necessità di affrontare con un consapevole bilanciamento fra realismo e ambizione, le prospettive aperte dal nuovo ciclo. Al contempo, queste stesse riflessioni stanno guidando la fase conclusiva del ciclo 2000-2006, in linea con gli orientamenti già formalizzati nella revisione di metà percorso, volti a massimizzare l'impatto dei programmi, in uno scenario parzialmente meno promettente di quello assunto ex-ante che, al contempo, segnala alcune opportunità da perseguire con maggiore decisione, ma anche complessità nuove o non ancora risolte, da affrontare con maggiore risolutezza e condivisione. Ciò allo scopo di porre le basi per il conseguimento di quelle discontinuità già individuate nei documenti strategici preliminari per la programmazione 2007-2013, e che saranno più compiutamente indicate nella definizione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

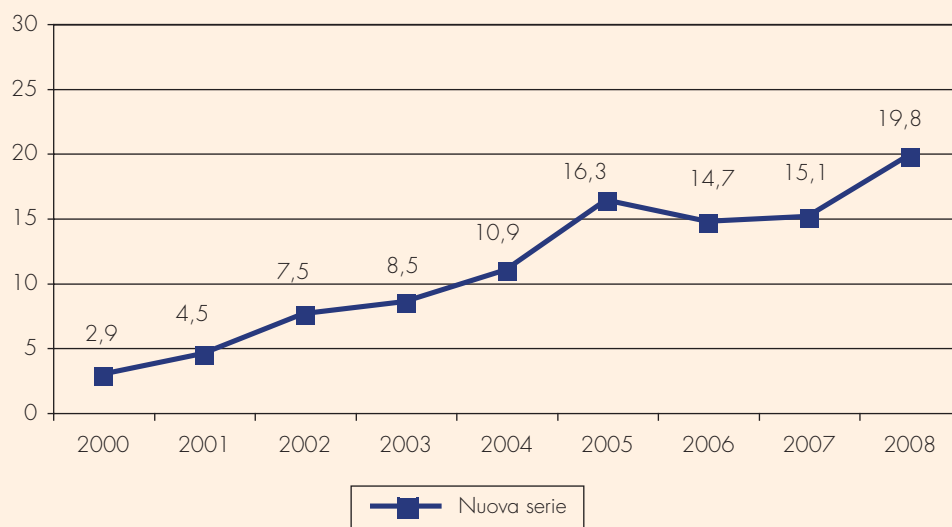
IV.3.1.1 Programmazione comunitaria 2000-2006 nel Mezzogiorno

L'attività del 2005 è stata finalizzata al pieno recepimento delle indicazioni concordate nell'ambito della revisione di metà periodo del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 e dei correlati quattordici Programmi operativi, effettuata nel corso del 2004.

²⁶ Nel ciclo 2007-2013 gli strumenti per il finanziamento della politica agricola e per lo sviluppo rurale (FEASR) e per la pesca (FEP), pur rimanendo a finalità strutturale, sono oggetto di una programmazione separata (alimentata da una differente rubrica di bilancio), che va tuttavia raccordata con quella della politica di coesione.

Sotto il profilo quantitativo rimane confermato il profilo programmatico di spesa del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 modificato lo scorso anno, che ha visto nel 2005 l'avvio della forte accelerazione prevista per l'ultimo quadriennio dei nove anni di utilizzo delle risorse 2000-2006.

Figura IV.10 - QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1, 2000-2006 - PROFILO PROGRAMMATICO DI SPESA (valori in percentuale del totale delle risorse finanziarie)



Fonte: elaborazioni DPS

In merito si segnalano di seguito i risultati più rilevanti conseguiti nel 2005.

Le indicazioni della revisione di metà periodo hanno guidato sia l'accelerazione dell'attuazione delle riforme interessanti i diversi settori del Quadro Comunitario di Sostegno, sia il miglioramento della strumentazione a disposizione delle Amministrazioni coinvolte nella gestione dei Fondi Strutturali nel Mezzogiorno, sia il rafforzamento delle regole a presidio della qualità degli interventi. Si segnala in merito che la messa a punto – in alcuni casi ancora in corso di completamento, in altri già compiutamente definita – dell'insieme di queste regole e strumenti ha contribuito, in alcuni ambiti di intervento molto significativi, a ridurre le distanze in termini di strumentazione tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

Nell'Asse I "Risorse naturali" si sono registrati nel corso dell'anno significativi avanzamenti sostenuti dalle regole del Quadro Comunitario di Sostegno e dall'assistenza tecnica messa in campo con il Programma Operativo Nazionale (PON ATAS). In particolare, per il settore "Risorse idriche", il complesso degli interventi finanziati ha confermato la centralità delle tipologie a rilevanza ambientale (i maggiori finanziamenti sono a favore degli interventi per fognature e depurazione); si è avuta una accelerazione, in tutte le Regioni Obiettivo 1, del processo di pianificazione per la tutela delle

Gli assi prioritari

acque previsto dal D.Lgs. 152/99; in alcuni Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) sono state completate le procedure di affidamento del Servizio idrico integrato al soggetto gestore; nella maggior parte dei restanti sono proseguite le attività propedeutiche ai suddetti affidamenti (cfr. par. II.2.4). Per il settore “Difesa suolo”, quasi tutto il territorio delle Regioni Obiettivo 1 è ormai assoggettato ai vincoli della pianificazione per l’assetto idrogeologico, anche se il processo di approvazione definitiva dei piani si è concluso solo in parte. Per questo settore sono prevalenti gli interventi di messa in sicurezza dei siti. Procede più lentamente l’organizzazione della gestione dei “Rifiuti” dove, nonostante sia stata completata la fase di pianificazione, non sono stati raggiunti particolari avanzamenti nell’affidamento della gestione e nell’applicazione dei regimi tariffari previsti dalla normativa vigente. Persistono, peraltro, gestioni emergenziali in molte Regioni Obiettivo 1, correlate a condizioni di contesto particolarmente sfavorevoli all’affermazione di una logica industriale. Risultano finanziati, particolarmente, gli impianti di stoccaggio, trattamento e recupero dei rifiuti (cfr. par. II.2.5). Per il settore “Rete ecologica,” si conferma fondamentale la decisione delle Regioni dell’Obiettivo 1 di avviare il processo di pianificazione e gestione a livello di ogni singola area protetta. Tra gli interventi finanziati prevalgono, in tutte le Regioni, i servizi di accompagnamento all’utilizzo del patrimonio naturale, culturale e turistico. Nell’ambito del settore “Energia” sono stati realizzati interventi volti sia al risparmio energetico che alla produzione di energia da fonti rinnovabili. Relativamente al settore “Monitoraggio ambientale”, la maggior parte degli interventi riguarda la realizzazione di sistemi e reti di monitoraggio, insieme a iniziative per lo sviluppo delle applicazioni informatiche nella Pubblica Amministrazione. Per l’Asse I si è dimostrata particolarmente importante l’attivazione di linee di assistenza tecnica che hanno consentito, tra l’altro, l’avvio di una serie di “gemellaggi” tra Regioni del Centro-Nord e Regioni del Mezzogiorno per lo scambio di esperienze e buone pratiche (cfr. cap. II).

Progettazione integrata

Nel corso del 2005 è stata completata la ricognizione sul complesso della “Progettazione integrata”, in corso di attuazione, che vede 142²⁷ Progetti Integrati Territoriali ormai attivi sui territori regionali oltre ad altre iniziative integrate di natura tematica. La componente più rilevante è costituita dai Progetti Integrati a fini turistici, distinti per turismo naturalistico-paesaggistico, storico-archeologico e generalista, mentre un numero significativo di progetti è orientato verso la tutela dell’ambiente, lo sviluppo urbano e la valorizzazione del comparto manifatturiero. Pur scontando non poche difficoltà attuative soprattutto in fase di avvio, i progetti integrati territoriali si stanno confermando come un valido strumento per costruire aggregazioni locali che convergono, contemperando interessi diversi, su un unico obiettivo di sviluppo.

Risorse culturali

Uno dei settori con un forte livello di integrazione è l’asse II “Risorse culturali”, nel quale si è registrato un miglioramento della capacità istituzionale e del rapporto Stato-Regioni. L’attuazione al momento risulta tuttavia più orientata sulla tutela del patrimonio culturale che sui servizi, con il rischio di una mancata rispondenza tra azioni messe in campo e obiettivi di sviluppo.

²⁷ Il numero dei Progetti Integrati Territoriali in corso di attuazione si riferisce ai dati presentati al Comitato di Sorveglianza del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 il 15/04/2005. Nel corso del 2005 ulteriori 2 Progetti Integrati Territoriali sono stati approvati a seguito della risoluzione di procedimenti amministrativi.

Con riferimento al Settore III “Risorse umane”, molta attenzione è stata dedicata all’implementazione di politiche attive del lavoro, sia con riferimento al miglioramento della qualità dei Servizi pubblici per l’impiego, sia con riguardo alle politiche per disoccupati (cfr. par. VI.1.1). Importanti interventi sono stati rivolti al contrasto alla dispersione scolastica ed al miglioramento del sistema di istruzione. Le politiche formative hanno riguardato principalmente la formazione iniziale, superiore e per i lavoratori, mentre minore è stata la realizzazione di interventi di formazione permanente per gli adulti, concentrata sulle competenze di base.

Risorse umane

Nell’ambito del settore “Ricerca e innovazione” i risultati ad oggi conseguiti evidenziano il successo e l’efficienza attuativa degli strumenti consolidati (ad es. nel sostegno alla ricerca industriale ed alle attività di alta formazione), a cui si accompagnano prospettive di interesse per alcuni strumenti promossi più recentemente in stretta collaborazione con le amministrazioni regionali (ci si riferisce in particolare ai centri di competenza). In tale contesto emerge una capacità anche molto differenziata delle Regioni nel costruire e realizzare politiche di intervento in questo ambito, mentre permangono criticità nel raccordo del sistema produttivo con il mondo della produzione della ricerca e dell’innovazione, con evidenti limiti nella qualificazione tecnologica dei beni e servizi prodotti.

Ricerca e innovazione

Si afferma, dunque, l’esigenza di un più stretto e coerente raccordo tra produzione di ricerca e suo trasferimento a fini produttivi in uno con il potenziamento degli interventi per il capitale umano, a partire dai primi cicli di istruzione e con particolare riguardo per la formazione superiore e universitaria. Anche per questo settore sono state avviate nel 2005, nell’ambito del Programma Operativo Nazionale ATAS, iniziative di gemellaggio e scambio di esperienze fra le diverse Regioni, anche del Centro-Nord, al fine di trasferire e sperimentare metodi e strumenti.

Per quanto riguarda il “Sistema degli incentivi industriali”, a fronte della concentrazione degli interventi sui regimi cosiddetti “generalisti”, è stata avviata l’attuazione di strumenti innovativi e più qualificati per adattare l’offerta di incentivi alle specificità/preferenze dei territori, per promuovere l’associazionismo tra imprese e pacchetti integrati di agevolazioni. Ciononostante, si continua a registrare una bassa performance in tema d’innovazione (non sistemica e orientata al prodotto più che al processo) e d’imprenditorialità (forte prevalenza di piccole e piccolissime imprese, ridotto utilizzo del capitale di rischio, difficoltà di accesso al credito).

Sviluppo locale

Al settore del “Turismo” è destinato il 25 per cento delle risorse del Quadro Comunitario di Sostegno, per interventi riconducibili al settore in senso stretto (imprese e infrastrutture) e per l’integrazione e qualificazione delle risorse culturali e ambientali finalizzate all’attrattività turistica. L’attuazione del programma in questo settore risente di un periodo di difficoltà a livello nazionale.

Gli interventi per l’“Agricoltura” presentano ancora un generale ritardo di attuazione. La spesa si è concentrata infatti su poche misure, quelle più tradizionali e di più rapida realizzazione. La diversificazione ha interessato principalmente la realizzazione o il potenziamento dell’attività agrituristica, mentre non sono state utilizzate appieno le potenzialità rappresentate dalle misure per la promozione del-

l'attività artigianale, per la trasformazione di prodotti di qualità, per l'ammodernamento e i servizi nelle aree rurali.

L'attuazione dei Programmi regionali nel settore della "Pesca" ha registrato ritardi imputabili principalmente all'iter e alla tempistica di approvazione dei regimi d'aiuto. Rimane inoltre non realizzato l'obiettivo di rendere più competitiva la flotta peschereccia nazionale, per un vincolo regolamentare comunitario intervenuto che incide sull'attivazione della misura dedicata alla costruzione di nuove imbarcazioni e sulla possibilità del suo rafforzamento finanziario.

Città Nell'"Asse Città" sono stati finanziati principalmente interventi di carattere infrastrutturale e di riqualificazione fisica dell'ambiente urbano, mentre si riscontrano ancora carenze e ritardi per quanto riguarda azioni rivolte allo sviluppo economico e alla competitività, alla qualità della vita e al sociale. Le politiche e gli interventi per l'inclusione sociale e la lotta al disagio registrano infatti segnali di difficoltà attuativa e una preponderanza di interventi formativi rispetto ad attività più complesse, pur evidenziandosi alcune buone prassi relative all'implementazione dei Piani Sociali di Zona. In alcuni territori si registrano ancora ritardi nell'adozione degli strumenti di pianificazione e di gestione e controllo urbanistico, con conseguenze sull'applicazione dei criteri di selezione degli interventi e sulla partecipazione del settore privato.

Trasporti Nel campo dei "Trasporti", il Quadro Comunitario di Sostegno ha continuato a dare impulso al percorso di adeguamento della programmazione regionale al Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e, attraverso il Gruppo di Lavoro Trasporti, ha avviato studi di interesse generale per il Mezzogiorno: effetti ambientali indotti e impatto occupazionale degli interventi sulle infrastrutture; sistemi aeroportuali regionali; logistica nel Mezzogiorno, identificandone i contenuti in partenariato tra Amministrazioni Centrali, Regioni e Parti economiche e sociali, con ciò contribuendo alla sperimentazione di un metodo di concertazione Stato-Regioni in campi con competenza concorrente. In coerenza con l'obiettivo di promozione di un sistema plurimodale a rete, risultano privilegiate, nell'attuazione, la modalità ferroviaria (41 per cento del totale degli interventi), la stradale (34 per cento), il trasporto aereo e marittimo (rispettivamente 7 per cento e 6 per cento) ed infine gli interporti per circa l'1 per cento. Rispetto ai progetti già avviati, sono in fase più avanzata di realizzazione gli interventi riguardanti autostrade (67 per cento) ed aeroporti (65 per cento); seguono strade nazionali (49 per cento), ferrovie (47 per cento), porti (40 per cento) e strade regionali e locali (38 per cento); in forte ritardo sono invece gli interventi sugli interporti (1 per cento).

Società dell'informazione

Gli interventi nella "Società dell'Informazione" stanno evidenziando una significativa capacità di valorizzare vocazioni/opportunità presenti sul territorio, che in una prima fase ha anche anticipato la stessa politica nazionale, definita successivamente all'avvio del Quadro Comunitario di Sostegno. In tutte le Regioni Obiettivo 1 è stata completata l'approvazione dei Piani strategici regionali e sono stati stipulati i relativi Accordi di Programma Quadro. Risultati di rilievo si sono ottenuti nel campo dell'e-government, in cui maggiormente si sono concentrate le risorse del Quadro Comunitario di Sostegno, attraverso azioni che riguardano lo sviluppo dei servizi infrastrut-

turali locali, la diffusione territoriale dei servizi per cittadini ed imprese, lo sviluppo della cittadinanza digitale, oltre l'avvio di interventi finalizzati all'inclusione dei piccoli comuni nella fruizione dei servizi. Le azioni dirette alle imprese e l'e-health stanno acquistando sempre maggiore importanza (sono già attuati progetti sperimentali per la messa in rete del sistema sanitario regionale, per l'accesso ai servizi sanitari e per la realizzazione di azioni integrate nel settore sanitario); quanto all'e-learning, sono state realizzate alcune prime esperienze di rilievo sia nell'ambito di alcuni Programmi Operativi Regionali che con il Programma Operativo Nazionale Scuola.

Rilevanti sono le diverse iniziative portate avanti a fini di miglioramento dell'efficacia delle Pubbliche Amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno. Tra queste, sono state avviate azioni volte a favorire il rafforzamento strutturale delle competenze interne alle strutture amministrative, nonché attività di supporto al partenariato economico e sociale, al fine di ampliarne le competenze specialistiche e favorire il dialogo con le Pubbliche Amministrazioni.

È proseguito l'impegno delle Amministrazioni Centrali e Regionali nell'attuazione del principio di "mainstreaming" di genere, ovvero nella tutela delle pari opportunità non solo nel caso di interventi non specificatamente diretti alla popolazione femminile. Le buone prassi italiane sono state presentate al Gruppo di lavoro costituito dall'Unione Europea con la rappresentanza dei diversi Stati Membri e dei Paesi Candidati.

Prosegue inoltre l'azione delle Amministrazioni regionali e locali nei vari ambiti di intervento interessati dalla riserva di premialità comunitaria e nazionale; a conclusione (nel 2003) di questa esperienza, che ha chiaramente sostenuto i cambiamenti richiesti dal Quadro Comunitario di Sostegno per un miglioramento della qualità complessiva degli interventi, è stato concordato un sistema di monitoraggio periodico dei progressi sul fronte dell'avanzamento istituzionale. Il monitoraggio riguarda, infatti, gli indicatori di avanzamento istituzionale già considerati per la riserva nazionale di premialità del 6 per cento, e un indicatore della riserva comunitaria del 4 per cento (cfr. par. V.2). Sono inoltre ormai pienamente operativi i nuovi meccanismi di premialità introdotti dalla Delibera Cipe 20/2004; tra questi l'innovazione più significativa è data dalle premialità regionali intese a migliorare la qualità dell'azione dei soggetti pubblici che attuano le politiche di sviluppo nel territorio regionale, incentivando il rafforzamento istituzionale di Enti locali e altre Istituzioni territoriali essenziali per azioni di sviluppo o per "progetti di qualità", con particolare attenzione a quelli di natura integrata.

Capacità amministrativa

Pari opportunità

Premialità

IV.3.1.2 Fondi strutturali comunitari 2000-2006 per il Centro-Nord

Per le Regioni e le Province autonome del Centro-Nord²⁸ il 2004 si è concluso con l'adozione da parte della Commissione europea delle Decisioni formali di approvazione dei Documenti Unici di Programmazione (DOCUP) modificati a seguito della Mid Term Review – revisione di metà periodo. Nella prima parte del-

²⁸ Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto.

L'impostazione della nuova programmazione

l'anno 2005 si è completato da parte delle Regioni e Province autonome il processo di adozione delle nuove versioni dei rispettivi Complementi di Programmazione per adeguarli ai Documenti Unici di Programmazione modificati.

Conformemente a quanto concordato nell'intesa Stato Regioni-Enti locali del 3 febbraio 2005 (precedentemente richiamata al par IV.1), si sono avviate le attività per la predisposizione dei propri Documenti Strategici Regionali (DSR), in relazione alle prospettive future e le strategie da porre in essere nel prossimo periodo di programmazione 2007-2013. Come previsto dalla proposta di Regolamento generale sulla politica di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013 l'Italia presenterà infatti all'Unione Europea un Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QSN), che per l'impostazione della futura programmazione nelle Regioni del Centro-Nord costituisce una ulteriore novità in quanto, a differenza del ciclo corrente, iscrive anche le loro strategie regionali all'interno di un quadro unitario.

I Fondi strutturali interverranno nel Centro-Nord del Paese, per il periodo 2007-2013, a titolo del nuovo obiettivo "Competitività regionale ed occupazione", che, ai sensi dell'art. 3.2.b della proposta di Regolamento generale *"punta, al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo, a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni nonché l'occupazione, anticipando i cambiamenti socioeconomici, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi, mediante l'innovazione e la promozione della società basata sulla conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela ed il miglioramento dell'ambiente nonché il potenziamento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro che favoriscano l'inserimento"*. È immediatamente evidente il nuovo approccio di tale obiettivo competitività, rispetto all'attuale Obiettivo 2: mentre quest'ultimo persegue finalità di riequilibrio intraregionale, combattendo situazioni di difficoltà a livello locale, il futuro obiettivo competitività punta a rafforzare le capacità complessive delle regioni di competere sui mercati globali secondo le linee strategiche di sviluppo dettate dal Consiglio europeo di Lisbona del Marzo 2000. Tale svolta strategica conduce a due rilevanti conseguenze nelle programmazioni operative: in primo luogo, gli interventi non saranno più limitati geograficamente secondo microzonizzazioni vincolanti, ricadendo, quindi, in qualsiasi località ove si sviluppino progetti che contribuiscano alla competitività regionale. In secondo luogo, in applicazione delle priorità strategiche comunitarie ed in virtù di una sostanziale riduzione delle risorse finanziarie rispetto all'attuale periodo di programmazione, gli interventi dovranno concentrarsi su specifiche tematiche identificate dalla proposta di Regolamento del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) come assolutamente prioritarie: l'innovazione e l'economia basata sulla conoscenza, l'ambiente, l'accessibilità.

La strategia di Lisbona e l'obiettivo competitività

Nel corso del 2005 l'intensità di questa svolta è stata ulteriormente accresciuta dalle decisioni politico-strategiche definite dal Consiglio europeo che nel giugno 2005 ha completato il piano di rilancio della strategia di Lisbona, semplificandone gli obiettivi e riformandone i processi di *governance*. Sono stati inoltre definiti Piani nazionali di riforma, in attuazione del rilancio della strategia per l'occupazione e la competitività, rispetto ai quali la programmazione dei Fondi strutturali dovrà essere coerente. Il Consiglio europeo del dicembre 2005 ha infine stabilito *target* di

spesa programmata dei Fondi strutturali direttamente correlata ai nuovi obiettivi di Lisbona (c.d. “*Earmarking*”): per l’obiettivo “Competitività” tale quota è stata fissata al 75 per cento.

Ulteriori elementi di novità sono rappresentati dal fatto che l’obiettivo “Competitività” comprenderà territorialmente le Regioni Sardegna (a titolo di *phasing in*) e Molise, determinando una discrasia nella definizione geografica tra la politica regionale UE e quella nazionale che continuerà a fare riferimento al Mezzogiorno, mentre finanziariamente all’obiettivo competitività confluiranno risorse comunitarie sia dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) sia dal Fondo Sociale Europeo (FSE).

Nell’attuale periodo di programmazione, infatti, l’intero territorio del Centro-Nord (e anche l’Abruzzo) rientra nell’Obiettivo 3, attuato tramite Programmi Operativi Regionali inseriti in un Quadro Comunitario di Sostegno finanziato dal Fondo Sociale Europeo. Il Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 3 riprogrammato a metà percorso, anche attraverso l’ausilio offerto dal relativo rapporto di Valutazione intermedia²⁹, dispone di complessivi 9.099 milioni di euro, e non ha mutato la sua strategia complessiva.

In sintesi, il Fondo Sociale Europeo è stato utilizzato per sostenere attività formative, ma anche per azioni di carattere più innovativo quali, ad esempio, l’orientamento ed i percorsi integrati per l’inserimento lavorativo e la creazione d’impresa, spesso a carattere individualizzato³⁰. Buona è stata la capacità delle Amministrazioni, centrali, regionali e locali (un ruolo incisivo sul territorio è stato svolto dalle Province, coerentemente con i processi di decentramento in atto) di programmare in maniera operativa attività tradizionali come la formazione, con attenzione dedicata a coniugare questo tipo di interventi con altre azioni (azioni di sistema e di accompagnamento), nell’ottica di realizzare interventi sempre più mirati all’occupazione.

Alla luce dei risultati ottenuti, e considerando gli indirizzi offerti dalla nuova regolamentazione del Fondo Sociale Europeo (ancora in bozza) nonché gli obiettivi di Lisbona, si stanno in questa fase elaborando indicazioni per il futuro delle politiche rivolte alle risorse umane all’interno del percorso più generale per la definizione del Quadro Strategico Nazionale e in ogni Regione. Vi è necessità di coniugare interventi a favore di maggiore competitività con quelli diretti a rafforzare l’inclusività dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro³¹. Nell’ambito della formazione continua, si presenta l’esigenza di raccordo con gli interventi finanziati in ambito nazionale, al di fuori del Fondo Sociale Europeo, per l’apprendimento lungo tutto

Il Fondo Sociale Europeo nelle Regioni Centro-Nord verso il nuovo obiettivo Competitività

²⁹ L’aggiornamento della Valutazione intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 3 è stata elaborata dalla Struttura Nazionale di Valutazione dell’Isfol.

³⁰ La materia è trattata in particolare per il Mezzogiorno nel paragrafo VI.1 al quale si rimanda.

³¹ Un’importante notazione riguarda la necessità di porre maggiore attenzione ai giovani a rischio di dispersione scolastica e formativa, agli adulti con titoli di studio bassi, inattivi non inseriti né nel sistema dell’istruzione né in quello della formazione, cercando di migliorare la qualità dei Servizi per l’impiego. Lo sviluppo che le attività di orientamento, informazione e consulenza hanno già ricevuto nell’attuale programmazione (coinvolgendo circa un quarto dei 2,8 milioni destinatari raggiunti dal Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 3), copre solo una parte di questa esigenza.

Le attività a supporto della nuova programmazione

l'arco della vita. In tema di adattabilità, come anticipazione e gestione del cambiamento, il nuovo Fondo Sociale Europeo, infine, potrebbe costituire un'opportunità di costruzione di capacità "previsiva" delle imprese (o di sistemi di imprese) che ne favoriscano il necessario riposizionamento competitivo.

Il contesto di forte cambiamento ha rafforzato l'idea, peraltro già concretizzata per l'attuale fase di programmazione, di continuare sulla strada del partenariato interistituzionale e in tale ottica insieme alle altre Amministrazioni competenti le Regioni e Province Autonome sono state avviate attività volte ad affrontare e meglio preparare il prossimo periodo di programmazione.

In primo luogo si è proceduto alla verifica delle conseguenze programmatiche del cambiamento strategico nelle finalità del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale nel Centro-Nord, verificando analiticamente la replicabilità delle singole azioni/misure dei Documenti Unici di Programmazione regionali e stimando quindi la quota di spesa 2000-2006 replicabile nel 2007-2013. I risultati sintetici indicano la necessità di un profondo riorientamento della programmazione: solo il 26 per cento delle azioni del 2000-2006 sarebbe immediatamente replicabile nel 2007-2013, mentre il 55 per cento lo sarebbe solo con modificazioni più o meno sostanziali, e il 19 per cento mostra una manifesta non replicabilità. Se si guarda alle risorse finanziarie effettivamente programmate la quota di immediata replicabilità scende al 17 per cento, quella di replicabilità con modificazioni sale al 59 per cento, quella di non replicabilità sale al 24 per cento. A titolo sperimentale si è anche proceduto a confrontare questi dati con quelli risultanti dallo studio di replicabilità delle misure di un Documento Unico di Programmazione della Gran Bretagna, la cui quasi totale replicabilità ha evidenziato con maggior chiarezza le linee direttrici da seguire nella modifica sia delle strategie, sia degli strumenti da utilizzare per i nuovi programmi operativi³².

I risultati dell'esercizio di replicabilità sono stati apprezzati sia dalle autorità di programmazione regionali che hanno utilizzato i dati anche per la predisposizione dei propri Documenti Strategici Regionali, sia dai valutatori indipendenti dei Documenti Unici di Programmazione che ne hanno tenuto conto, laddove sono state analizzate le prospettive della programmazione 2007-2013, in fase di redazione dei rapporti di aggiornamento delle valutazioni intermedie. Tali rapporti³³ hanno potuto finalmente considerare anche i risultati dei Documenti Unici di Programmazione ormai apprezzabili dopo quattro anni dall'avvio della programmazione (cfr. par. IV.2).

In secondo luogo si è effettuata una accurata analisi del testo della proposta di Regolamento del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, raccogliendo e razionalizzando i problemi interpretativi sollevatisi attorno alle novità proposte dalla Commissione, attivando strumenti di confronto e condivisione nazionali ed internazionali, cercando di reperire possibili strumenti di interpretazione nel complesso

³² Le conclusioni di queste attività sono state illustrate alle Regioni in occasione di un *workshop* tenutosi a Roma il 6 luglio 2005 in collaborazione con l'IPI, nel corso del quale è stato anche presentato uno studio sullo stato di attuazione al 31 dicembre 2004 degli strumenti di incentivazione alle imprese in Obiettivo 2, realizzato nell'ambito della specifica *task force* MEF - MAP - IPI.

³³ Trasmessi ai Servizi della Commissione entro il mese di dicembre.

panorama degli atti di programmazione e delle normative dell'Unione Europea. Ciò ha consentito di fornire informazione utile alle autorità regionali in vista del lavoro di predisposizione dei programmi e alle strutture che seguono il negoziato ancora aperto sui regolamenti dei Fondi.

Infine si è iniziato lo studio delle problematiche di applicazione della regola dell'*earmarking*, mediante una prima analisi delle categorie di intervento dei Fondi strutturali più o meno direttamente correlate con gli obiettivi di Lisbona, sulla base dei primi documenti tecnici pervenuti in proposito dalla Commissione europea. In considerazione della natura stessa dell'obiettivo "Competitività", particolarmente legato alle strategie di Lisbona, e della forte concentrazione tematica nella spesa, può manifestarsi un cauto ottimismo sulla possibilità della programmazione italiana del Centro-Nord di rispettare la soglia del 75 per cento decisa nel Vertice europeo di dicembre 2005.

Le prospettive strategiche della politica regionale comunitaria nel futuro obiettivo Competitività sono state, altresì, oggetto del Seminario internazionale di Torino³⁴. L'analisi che ne è scaturita ha rilevato le differenze nelle strategie che si vanno delineando tra gli Stati membri in riferimento sia al ruolo strategico della Commissione nella definizione delle politiche comunitarie, sia ai processi di elaborazione dei documenti strategici. Tutti gli scenari analizzati risentivano inevitabilmente del negoziato sulle prospettive finanziarie, che si sarebbe poi concluso con risultati, peraltro, apprezzabili per le aree del Centro-Nord nel corso del Consiglio europeo del 16 dicembre (cfr. par. IV.1.3).

A conclusione dei due *atelier* organizzati sulle politiche di innovazione e di sviluppo sostenibile, dove sono stati presentati esempi di "buone pratiche", italiane e straniere, incentrate su tematiche portanti del futuro obiettivo Competitività, è emersa l'esigenza di puntare su alcuni elementi che rafforzino l'efficacia di tali politiche, quali una maggiore selettività degli interventi, considerato anche il ridimensionamento delle risorse finanziarie, attraverso una più stringente attività valutativa, e un'attenzione maggiore rivolta alla diffusione di idee e di creazione di reti di efficienza. Il tutto in un'ottica di maggiore integrazione tra strutture amministrative, politiche e professionali.

Nel corso dell'incontro annuale per l'Obiettivo 2³⁵ la Commissione ha evidenziato il miglioramento complessivo della qualità dei Rapporti annuali di esecuzione³⁶, della completezza delle informazioni in essi contenute e un incremento del ritmo di utilizzo delle risorse comunitarie, perfettamente in linea con le previsioni di spesa per il completo utilizzo delle risorse.

³⁴ L'incontro, svoltosi a Torino il 15 e 16 settembre 2005, promosso dalla Direzione Generale per le Politiche regionali, che ha visto la partecipazione di rappresentanti di 50 Regioni di otto Stati membri (Italia, Spagna, Francia, Regno Unito, Grecia, Svezia, Repubblica ceca e Ungheria) sono intervenuti, tra gli altri, esperti della Commissione europea, Presidenti di Regioni, il Dipartimento delle Politiche di sviluppo e coesione e rappresentanti di Amministrazioni centrali.

³⁵ Incontro del 21 novembre fra la Commissione europea e le Autorità di Gestione dei Documenti Unici di Programmazione Obiettivo 2, il DPS - Servizio per i Fondi Strutturali comunitari.

³⁶ I Rapporti annuali di esecuzione 2004 presentati entro il mese di giugno 2005 sono stati tutti ritenuti conformi dai Servizi della Commissione e definitivamente approvati.

Il Seminario
internazionale di
Torino

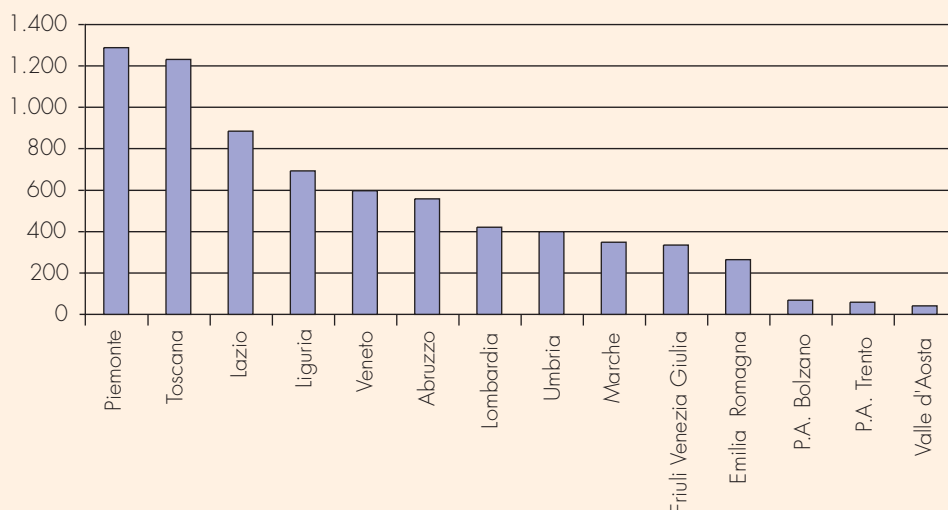
L'incontro annuale
per l'Obiettivo 2

Anche se l'avvio dei programmi nel Centro-Nord del Paese è partito un anno dopo il Mezzogiorno, infatti, gli effetti in termini di risultati e di realizzazioni fisiche sono ora tangibili e sovente i componenti dei Comitati di Sorveglianza dei Documenti Unici di Programmazione hanno avuto modo, attraverso sia visite dirette sia presentazioni in Comitati di Sorveglianza, di verificare alcune realizzazioni e poter riconoscere, tra queste, diverse *best practices* che potranno essere replicate anche nel futuro.

L'attuazione della spesa

Parallelamente a questa attività è proseguito, come negli anni precedenti, l'impegno di tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione dei programmi nell'ambito della dotazione complessiva di ogni Documento Unico di Programmazione (cfr. fig. IV.11).

Figura IV.11 - OBIETTIVO 2 - 2000-2006 - DOTAZIONE TOTALE DEI DOCUMENTI UNICI DI PROGRAMMAZIONE (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni DPS

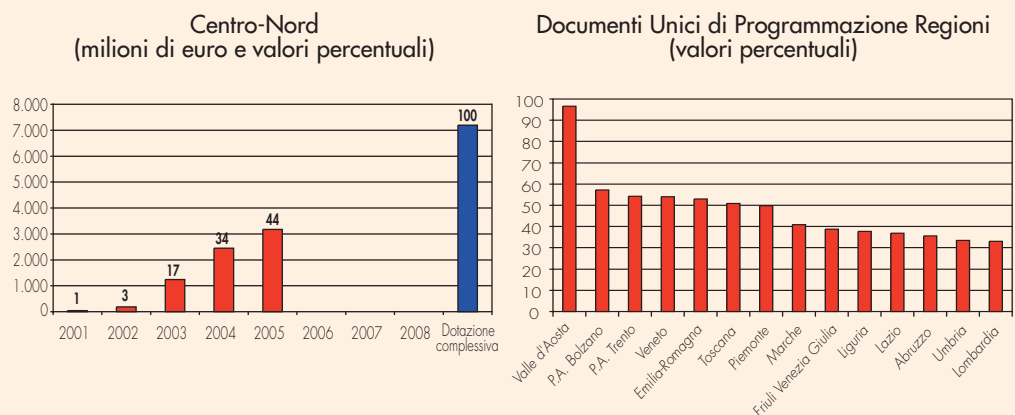
L'efficacia di tale impegno da parte delle Amministrazioni regionali non è stata sempre costante nel corso dell'anno; la crescita di impegni e spese è comunque aumentata sensibilmente a partire dall'autunno.

Peraltro, anche nel 2005 tutti i Documenti Unici di Programmazione sono stati in grado di raggiungere il livello della spesa necessario per evitare il disimpegno automatico³⁷; nessun Documento Unico di Programmazione ha sinora subito perdite di risorse avendo tutte le Regioni e Province Autonome sempre rispettato tempi e risultati della regola sul disimpegno automatico detta dell' $N+2$ ³⁸ (cfr. tav. IV.7 e fig. IV.12).

³⁷ Cfr. Paragrafo IV.2.

³⁸ L'articolo 31 del Regolamento 1260/99, stabilisce che le somme impegnate dalla Commissione relative a ciascuna annualità del piano finanziario di ogni programma, se non spese e rendicontate nei due anni successivi, vengono automaticamente disimpegnate e, pertanto, definitivamente perse.

Figura IV.12 - OBIETTIVO 2 - 2000-2006 PAGAMENTI CUMULATI DATI AL 30.09.2005

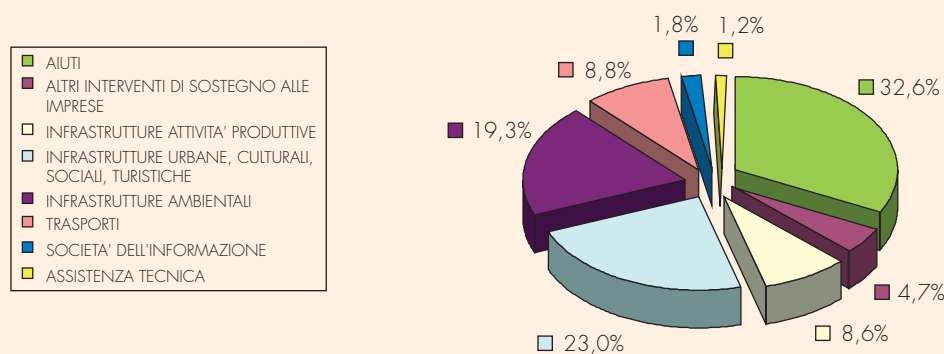


Fonte: elaborazioni DPS su dati MONIT

I dati di monitoraggio al 30 settembre 2005 evidenziano l'avvio di circa 33.000 progetti, di cui circa 24.000 iniziative imprenditoriali oggetto di aiuto, e la restante parte costituita da progetti pubblici per lo più infrastrutturali, soprattutto nei settori dell'industria, della cultura, del sociale, del turismo e dell'ambiente.

In termini finanziari, l'impegno di risorse relative ai progetti imprenditoriali è pari a circa 1,6 miliardi (il 32,6 per cento del totale). Il 23 per cento degli impegni è, invece, relativo a progetti pubblici nei settori della cultura, turismo, interventi sociali e politiche urbane; importante è anche la quota riferita a progetti ambientali, pari al 19,3 per cento. Con percentuali minori, tutte inferiori al 10 per cento, seguono progetti pubblici nel settore dei trasporti (8,8 per cento), delle attività produttive (8,6 per cento) e di sostegno al sistema imprenditoriale (4,7 per cento) (cfr. fig. IV.13).

Figura IV.13 - OBIETTIVO 2 - 2000-2006 - RIPARTIZIONE DEGLI IMPEGNI AL 30.09.2005 DEI DOCUMENTI UNICI DI PROGRAMMAZIONE (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati MONIT

IV.3.2 La programmazione nazionale delle risorse aggiuntive: il Fondo per le Aree Sottoutilizzate

A distanza di due anni dall'istituzione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) la scelta compiuta si è rivelata produttiva di risultati. Particolarmente rilevanti appaiono:

- la flessibilità e unitarietà nell'allocazione e nella gestione delle risorse, in modo da consentire il loro trasferimento da uno strumento all'altro, in base al loro stato di attuazione e alle esigenze espresse dal mercato;
- il metodo cooperativo nei processi decisionali, funzionale alla proficua collaborazione tra i diversi livelli di governo;
- i meccanismi di premialità che hanno stimolato una virtuosa competizione per le risorse tra le Amministrazioni destinatarie;
- il monitoraggio delle risorse, necessario ad assicurare l'efficienza e l'efficacia della spesa;
- le procedure per l'accelerazione della spesa in conto capitale (art. 4, comma 130 legge finanziaria 2004, e delibera Cipe n. 19 del 2004).

In questa cornice, il decreto "competitività", approvato nel maggio scorso³⁹, ha realizzato un passo significativo della riforma degli strumenti di intervento finanziati dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate⁴⁰, modificandone alcuni ed introducendone altri.

**Nuovi strumenti
finanziari del
Fondo per le Aree
Sottoutilizzate**

La legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per il 2005) ha previsto nuovi strumenti d'intervento, da alimentare con le risorse aggiuntive nazionali da esso gestite. Sono state introdotte due nuove misure che hanno inteso, rispettivamente:

- rafforzare l'azione di attrazione degli investimenti dall'estero nelle aree sottoutilizzate, affidata alla Società Sviluppo Italia S.p.a., prevedendo, accanto all'erogazione di contributi in conto interessi, contributi in conto capitale e partecipazioni temporanee al capitale sociale delle imprese⁴¹;
- definire una regolamentazione di livello primario, per consentire la costituzione di fondi comuni di investimento attraverso capitale pubblico⁴², finalizzati a favorire l'investimento in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese innovative.

Inoltre, a carico del Fondo, per il finanziamento degli strumenti a esso facenti capo, è stata posta una parte degli oneri per interessi originati dall'attivazione del "Fondo rotativo per il sostegno alle imprese"⁴³ (cfr. par. IV.3.5).

³⁹ Decreto legge n. 35 del 2005, conv. con legge n. 80 del 2005.

⁴⁰ Per l'elenco degli strumenti finanziati dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate confronta Appendice note metodologiche.

⁴¹ Art. 1, commi 215-218 legge 30 dicembre 2004, n. 311.

⁴² Art. 1, commi 222-223 legge 30 dicembre 2004, n. 311.

⁴³ Istituito dall'art. 1, commi 354-366 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, esso consente di erogare finanziamenti a medio-lungo termine, composti da un finanziamento pubblico agevolato con provvista della Cassa Depositi e Prestiti e da un finanziamento bancario ordinario, previa valutazione del merito di credito da parte delle banche che, in quanto responsabili del rimborso unitario del prestito, sono indotte a selezionare positivamente i progetti d'investimento, che possano dare garanzia di restituzione del prestito da parte dell'impresa beneficiaria. Il 15 luglio 2005 il Cipe ha definito i criteri generali di erogazione dei finanziamenti agevolati a carico del Fondo, ha approvato lo schema di convenzione per la regolazione dei rapporti tra la Cassa depositi e prestiti, che gestisce il Fondo, e i soggetti abilitati a svolgere le istruttorie dei finanziamenti e ha ripartito una prima quota delle risorse del Fondo di circa 3.700 milioni di euro (2.100 milioni di euro al Sud nel rispetto della quota ad esso destinata). Al Fondo aree sottoutilizzate fa carico, per gli interventi agevolativi dallo stesso finanziati, la copertura del differenziale tra il tasso d'interesse sulle somme erogate in anticipazione e il tasso d'interesse del finanziamento agevolato, nonché le spese di gestione da rimborsare alla Cassa Depositi.

Infine, con il citato decreto legge n. 35/2005 recante disposizioni urgenti nell'ambito del "Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale", è stata introdotta un'ulteriore nuova misura agevolativa, recante un'intensificazione dei benefici Irap per nuove assunzioni disposte nelle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno e del Centro-Nord⁴⁴ (cfr. par. IV.3.5.1).

La dotazione finanziaria del Fondo, per il quadriennio 2005-2008, è stata pari a 8.144 milioni di euro, di cui 7.394 milioni di euro quale dotazione aggiuntiva fissata dalla tab. D della legge finanziaria per il 2005, al netto delle deduzioni operate con provvedimenti legislativi intervenuti dopo l'approvazione della finanziaria stessa⁴⁵, e 750 milioni di euro precedentemente accantonati e vincolati per la realizzazione di infrastrutture materiali e immateriali. A tali risorse si sono aggiunte ulteriori disponibilità per 1.336 milioni di euro, derivanti da minore utilizzo di alcuni strumenti del Fondo, per un totale di risorse assegnabili pari a 9.480 milioni di euro.

Dotazione finanziaria

La delibera Cipe n. 34 del 27 maggio 2005 ha operato il riparto del complesso di tali risorse e, in conformità ai principi generali fissati dai Documenti di Programmazione Economica e Finanziaria e dalle leggi finanziarie degli ultimi anni, ha dato continuità di finanziamento a tutti gli strumenti del Fondo, pur nel rispetto di un progressivo riequilibrio tra incentivi e investimenti pubblici⁴⁶, ha proseguito il programma di accelerazione della spesa per investimenti pubblici in infrastrutture avviato nel 2004 e, infine, ha dato attuazione ad alcuni provvedimenti legislativi assunti dopo l'approvazione della legge finanziaria che, tra l'altro come si è detto, hanno introdotto nuovi strumenti agevolativi.

Agli investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali di cui alla legge n. 208/1998, sono stati assegnati, con la delibera Cipe n. 35 del 27 maggio 2005, 4.370 milioni di euro, allocati nel rispetto del tradizionale riparto tra le due macroaree del Mezzogiorno e del Centro-Nord (rispettivamente 85 e 15 per cento) e del consolidato criterio di distribuzione tra Amministrazioni centrali e Regioni (20-80 per cento).

Investimenti

In linea con il percorso avviato sin dal 2002⁴⁷, il Cipe ha confermato le priorità di finanziamento ai settori della ricerca e dell'innovazione tecnologica, cui sono stati complessivamente assegnati 400 milioni di euro, mentre la rimanente quota di risorse destinata ai Programmi nazionali, è stata per lo più destinata a progetti

⁴⁴ Art. 11-ter, commi 1 e 2 del D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito con modificazioni nella L. 14 maggio 2005, n. 80.

⁴⁵ Tali deduzioni, pari a 450 milioni di euro, sono così articolate:
 - 50 milioni di euro per il finanziamento di ulteriori interventi per i Giochi olimpici invernali "Torino 2006" (art. 8-bis L. n. 80/2005);
 - 250 milioni di euro per il rifinanziamento degli interventi di deindustrializzazione e promozione industriale, previsti dalla L. n. 181/89 (art. 11, comma 9 della L. n. 80/2005);
 - 30 milioni di euro per consentire la proroga della gestione temporanea della miniera carbonifera del Sulcis (art. 11, commi 14-bis e ter della L. n. 80/2005);
 - 120 milioni di euro per incrementare la dotazione del Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura (art. 1, comma 3-ter del D.L. 28 febbraio 2005, n. 22).

⁴⁶ Le risorse assegnate in sede di riparto generale, per il quadriennio 2005-2008, agli investimenti pubblici sono state pari a 5.160 milioni di euro, a fronte di 3.541 milioni di euro assegnati agli incentivi.

⁴⁷ Delibere Cipe: n. 36/2002, n. 17/2003 e n. 20/2004.

pilota o sperimentali per il finanziamento di attività di ricerca e innovazione tecnologica.

In questo settore sono stati, infatti, finanziati: il Progetto Tetra, presentato dal Ministero dell'Interno, per 220 milioni di euro, che prevede, con finalità di sicurezza, la realizzazione di una nuova rete nazionale radiomobile in tecnologia digitale ad uso esclusivo delle Forze di polizia; la prosecuzione del programma di infrastrutturazione della "larga banda" del Ministero delle Comunicazioni, per ulteriori 80 milioni di euro; attività di ricerca e formazione, nonché azioni pilota per il trasferimento di tecnologie innovative nel Mezzogiorno, in accordo tra i Ministeri dell'Economia e delle Finanze e dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; la creazione di un Centro di ricerca biotecnologica nel Mezzogiorno – progetto RI-MED, in accordo tra il Ministro per lo sviluppo e la coesione territoriale e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; la prosecuzione del progetto "Biennale nel Mezzogiorno", del finanziamento dei poli museali di eccellenza nel Mezzogiorno e la promozione di attività audiovisive e culturali nel Mezzogiorno, a favore del Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

Complessivamente, per questi progetti pilota o sperimentali sono state assegnate risorse per 435 milioni di euro.

Per la parte relativa ai Programmi regionali, la delibera Cipe n. 35/2005 ha ribadito i principi ispiratori delle precedenti delibere, proseguendo nel finanziamento di interventi nelle città e nelle aree metropolitane, che è stato esteso, oltre che alle regioni del Mezzogiorno, come per la delibera n. 20/2004, anche alle regioni del Centro-Nord. A tali due macroaree sono state rispettivamente destinate 230 e 40,58 milioni di euro. A favore della regione Molise, sempre con la delibera n. 35/2005 è stato assegnato un importo di 20 milioni di euro per consentire la prosecuzione e il completamento degli interventi connessi agli eventi sismici verificatisi nel 2002, in linea con le finalità indicate nel Programma pluriennale di interventi volti a favorire la ripresa produttiva.

Agli investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali di cui alla legge n. 208/1998, sono stati altresì assegnati, così come favorevolmente esaminato nel corso della riunione preparatoria del Cipe del 24 gennaio 2006, ulteriori 814 milioni di euro, di cui 690 milioni di euro rinvenienti da residue disponibilità del Fondo Aree Sottoutilizzate per l'anno 2005 e 124 milioni di euro quale anticipazione delle risorse per l'anno 2006, necessarie per garantire la copertura delle più urgenti esigenze di finanziamento dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria.

A seguito della favorevole istruttoria del Comitato tecnico per l'accelerazione (MIT-DPS) 328 milioni di euro sono stati destinati, per la totale copertura dell'intervento "Autostrada Salerno-Reggio Calabria" - Macrolotto n. 2 dal km 108 al km 139, a concorrenza del costo complessivo di 1.039 milioni di euro previsto per la sua realizzazione. Con tale decisione di finanziamento, che sarà sottoposta all'approvazione del Cipe alla prossima seduta utile, si è dunque potuto dare avvio all'intervento, in attuazione del punto 3.1 della delibera Cipe n. 98/2005, il quale prevede che, alla copertura del costo dell'intervento suindicato, posizionato al n. 1 dell'elenco allegato alla medesima delibera, vanno destinate le risorse disponibili

per mancata allocazione, ovvero a seguito di ribassi d'asta o in virtù del cofinanziamento dei soggetti attuatori degli interventi.

A varie iniziative avanzate dalle Amministrazioni centrali sono stati assegnati 486 milioni di euro, e sono state già favorevolmente istruite, disponendo finanziamenti per la bonifica di siti altamente inquinati, per 165 milioni di euro, a favore del Ministero dell'Ambiente; per attività di ricerca e formazione nonché azioni pilota per il trasferimento di tecnologie innovative, per complessivi 105 milioni di euro a favore del Dipartimento innovazione e società dell'informazione, Ministro per lo sviluppo e la coesione territoriale, Ministeri delle Attività Produttive, delle Politiche Agricole e dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; per la prosecuzione di interventi nel settore sicurezza, per 20 milioni di euro, a favore del Ministero dell'Interno; per la prosecuzione del programma di infrastrutturazione della "larga banda" del Ministero delle Comunicazioni, per 35 milioni di euro, e per la realizzazione di una piattaforma convergente in larga banda per 4 milioni di euro, a favore del Ministero per i Beni e le Attività Culturali; per il rifinanziamento di Pacchetti Integrati di Agevolazioni (PIA), per 100 milioni di euro, a favore del Ministero delle Attività Produttive; per ulteriori iniziative già avviate dal Ministro per lo sviluppo e la coesione territoriale, per 52 milioni di euro, e dal Ministro per gli affari regionali per ulteriori 4 milioni di euro.

L'assegnazione di risorse agli incentivi si è articolata nel finanziamento di strumenti già esistenti (credito d'imposta investimenti, imprenditorialità e autoimpiego, contratti di localizzazione, contratti di filiera e distretti agroalimentari, agevolazioni per investimenti in campagne pubblicitarie localizzate) e di nuovi strumenti, quali la fiscalità di vantaggio Irap per nuove assunzioni a tempo indeterminato nelle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno e del Centro-Nord, il concorso negli oneri per interessi derivanti dall'attivazione del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese, i nuovi strumenti di attrazione dall'estero degli investimenti e, infine, la copertura per la sospensione, fino al 31 dicembre 2005, del versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dei lavoratori dipendenti da parte di imprese agricole, il cui reddito medio nel 2004 si sia ridotto del 30 per cento rispetto al reddito medio del triennio precedente⁴⁸.

La prosecuzione del programma di accelerazione della spesa in conto capitale, con il proposito di sostenere progetti in grado di spendere nel biennio 2005-2006 una quota significativa di risorse, si è articolata in due distinti interventi:

- il primo destinato a finanziare la prima fase del programma Tetra, presentato dal Ministero dell'Interno per le necessità relative alle aree sottoutilizzate della provincia di Torino, interessata dai Giochi olimpici invernali 2006;

- il secondo finalizzato, nel rispetto del tradizionale riparto 85-15 per cento, a dare attuazione al disposto dell'art. 5 del D.L. n. 35/2005 che, nel quadro dell'accelerazione della spesa in conto capitale, ha stabilito il finanziamento prioritario degli interventi inclusi nel Programma infrastrutture strategiche, selezionati secondo i principi fissati dalla delibera Cipe n. 21/2004.

Incentivi

⁴⁸ Art. 1, comma 1-bis del D.L. 28 febbraio 2005, n. 22 convertito dalla legge 29 aprile 2005, n. 71.

Sono stati disposti, infine, due accantonamenti: l'uno "mirato" per consentire un ulteriore finanziamento del programma accelerazione e dei programmi operativi di supporto allo sviluppo previsti dalla delibera Cipe n. 130/2002, l'altro più "generale" da ripartire, ai sensi dell'art. 60 della legge n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003), in relazione all'efficacia e alla rapidità degli interventi, allo stato di attuazione degli stessi, alle esigenze espresse dal mercato, e con priorità per l'attrazione di capitali e risorse umane e per interventi premiali a favore di enti locali che affidino e rendano operativa la gestione idrica unitaria negli Ambiti territoriali ottimali cui partecipano.

IV.3.2.1 Il programma di accelerazione delle Infrastrutture Strategiche

Il Programma di accelerazione per le opere inserite nel Programma Infrastrutture Strategiche⁴⁹ è il frutto di una specifica decisione parlamentare, assunta in occasione dell'approvazione della Legge Finanziaria per il 2004⁵⁰.

Tale decisione, per quanto presa a livello parlamentare, è in linea con il principio di allocazione flessibile governata dal Cipe delle risorse finanziarie destinate alle aree sottoutilizzate. Il fine che ci si propone è infatti quello di realizzare una significativa accelerazione della spesa e di dare impulso all'andamento del ciclo economico del Mezzogiorno. Tale fine è perseguito prevedendo di concentrare risorse su interventi in grado di produrre un'anticipazione nella capacità di spesa, individuando priorità nei settori della sicurezza, dei trasporti, della ricerca, dell'acqua e del rischio idrogeologico.

Selezione degli interventi

L'aspetto innovativo più rilevante del Programma accelerazione attiene alle modalità con cui sono individuati gli interventi destinatari delle risorse e alla creazione di un sistema che, attraverso una stringente e continua azione di monitoraggio, consente una rapida reazione all'insorgere di fattori di arresto dei processi di attuazione.

La selezione degli interventi è effettuata in modo cooperativo dal Dipartimento e dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, amministrazione titolare del Programma Infrastrutture Strategiche e delle procedure della Legge-Obiettivo⁵¹.

Il mandato ricevuto dalle strutture coinvolte nel processo si esprime in una valutazione degli interventi basata essenzialmente sul grado avanzato di maturazione progettuale e sul correlato avanzamento dell'iter procedimentale dei singoli interventi.

La valutazione sull'eleggibilità delle opere localizzate nel Mezzogiorno viene quindi espressa nel concorso delle seguenti condizioni:

- esistenza di risorse proprie degli enti attuatori, tali da configurare quelle del Fondo per le Aree Sottoutilizzate come aggiuntive per la completa realizzazione del progetto;

⁴⁹ L'art. 1 della legge 21 dicembre 2001 n. 443 (c.d. Legge-Obiettivo) delega il Governo all'individuazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, sulla base dei criteri e delle procedure in essa contenuti. Sono demandati al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (Cipe) l'approvazione del suddetto Programma e compiti di vigilanza sulle attività di affidamento da parte dei soggetti aggiudicatari e sulla successiva esecuzione dei lavori.

Con delibera del 21 dicembre 2001, n. 121 il Cipe ha approvato il primo programma delle opere strategiche, presentato dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIITT) e parte integrante del DPEF 2004-2007.

⁵⁰ Legge 24 dicembre n. 350, art. 4, comma 130.

⁵¹ A tal fine il Cipe, con la delibera n. 21/2004, ha istituito un apposito Comitato tecnico interministeriale, costituito dal Capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del MEF, dal Capo del Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche territoriali e dal Capo della Struttura tecnica di Missione del MIITT, del quale l'Unità di verifica degli Investimenti pubblici del DPS assicura la segreteria tecnica.

- capacità di garantire un livello significativo di spesa realizzata in un periodo di riferimento ristretto, capacità derivante dalle stime fornite dagli stessi enti ma sostenuta da un giudizio positivo sul loro grado di affidabilità.

Quest'ultima valutazione, evidentemente la più critica, viene condotta ponendo a fondamento del giudizio sulla stima di spesa, essenzialmente:

- lo stato di avanzamento della progettazione relativo al singolo intervento e correlativamente la ragionevole previsione di completamento dell'*iter* amministrativo di approvazione previsto dalla Legge-Obiettivo;

- la coerenza interna dei programmi di spesa presentati dagli Enti attuatori.

Questo processo logico conduce a un ordinamento dei progetti "eleggibili" secondo parametri oggettivi, basato su un numero-indice che riflette rispettivamente:

1. un indice di *redditività*, che stima per ciascun progetto l'efficacia in termini di spesa delle ulteriori risorse richieste;

2. un indice di *anticipazione*, che valuta i progetti in base alla "prossimità" nel tempo della spesa generata;

3. un indice di *spesa*, che tiene conto della dimensione assoluta della spesa prevista come approssimazione della loro strategicità, ai quali è attribuita una ponderazione in grado di riflettere i profili di maggiore rilevanza.

L'esistenza dell'ordine dei progetti si traduce in un elemento di efficienza nell'assegnazione concreta delle risorse, sia per la possibilità di oggettivizzare ragionevolmente le valutazioni e renderle comparabili, sia per la possibilità di ricorrere a forme di scorrimento che riducano il rischio della immobilizzazione delle risorse finanziarie assegnate.

Alle opere che sono state così ricomprese nel Programma di accelerazione sono stati destinati finora complessivamente 2.022,50 milioni di euro, a carico delle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate e ulteriori 200 milioni di euro a carico della dotazione finanziaria della Legge-Obiettivo.

Il Programma⁵² è stato, infatti, oggetto di due ulteriori assegnazioni di risorse del Fondo, una, deliberata dal Cipe a seguito di specifica decisione parlamentare di rifinanziarlo, e l'altra assunta dal Cipe in sede di ripartizione annuale del Fondo Aree Sottoutilizzate⁵³.

Sono stati complessivamente ritenuti eleggibili 39 progetti⁵⁴, 13 dei quali approvati e finanziati dal Cipe per un totale di 1.834 milioni di euro a valere sulle risorse stanziata per l'accelerazione del PIS e ulteriori 32 milioni di euro circa a valere su risorse ulteriori della Legge-Obiettivo⁵⁵. Su tale complesso di interventi viene svolta un'azione continuativa di monitoraggio. Tale azione⁵⁶ ha consentito così al Cipe di

Assegnazione di risorse al Programma

⁵² Con la delibera 29 settembre 2004, n. 19 il Cipe ha ripartito le risorse stanziata, a valere sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate, dalla legge n. 350/2003 ed ha, in particolare, destinato 1.130 milioni di euro alla prima manovra di accelerazione del Programma Infrastrutture Strategiche.

⁵³ Decreto-legge 14 marzo 2005 n. 35 (cd. decreto sulla competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, art. 5 comma 1, che prevede che "per le finalità di accelerazione della spesa in conto capitale di cui al comma 1 dell'art. 60 della legge n. 289/2002, come modificato dall'art. 4, comma 130 della legge n. 350/2003, il Cipe finanzia prioritariamente gli interventi inclusi nel PIS, selezionati secondo i principi adottati dalla delibera n. 21/2004" cui hanno fatto seguito le delibere 18 marzo 2005 n. 19 e 27 maggio 2005 n. 34, di ripartizione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate per l'anno 2005.

⁵⁴ Delibere Cipe n. 21/2004 e n. 98/2005.

⁵⁵ Alla data di chiusura del Rapporto, risultano finanziati con le risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate nove interventi (sedute Cipe del 20/12/2004 e 02/12/2005) inseriti nella delibera n. 21/2004 e tre nella delibera n. 98/2005, ed un ulteriore intervento, di cui alla delibera 21, a valere delle risorse Legge-Obiettivo.

⁵⁶ L'UVER ha presentato al Cipe tre relazioni (nel marzo e nel giugno 2005 e nel febbraio 2006) e una nota informativa intermedia nel novembre 2005.

avere un'informazione periodicamente aggiornata e ufficiale sull'impiego delle risorse Fondo Aree Sottoutilizzate e sullo stato d'avanzamento di quella parte di opere della Legge-Obiettivo finanziate dal Programma accelerazione. Ciò, evidentemente, oltre a fornire una rappresentazione esauriente della situazione ha fornito elementi utili per evitare, attraverso riassegnazioni, che le risorse restassero non impiegate a causa di ostacoli politico-amministrativi nella conclusione delle istruttorie tecniche.

Infatti, dal monitoraggio è emerso che la prima fase del Programma ha risentito di un disallineamento fra le previsioni procedurali e le tempistiche effettive. Si è scontato soprattutto il ritardo accumulato nell'approvazione da parte dello stesso Cipe della delibera n. 21/2004 e nel perfezionamento e pubblicazione delle singole delibere di finanziamento dovuto ad alcuni ritardi negli adempimenti istruttori da parte del Ministero Infrastrutture e Trasporti.

Si è prodotto per ciò uno stallo nell'iter realizzativo, cui corrisponde un rallentamento della spesa, dovuto all'inerzia dei soggetti attuatori che non si sono adoperati – tranne che in un unico caso “*Asse autostradale Palermo-Messina*” – per anticipare, con risorse proprie, i fondi necessari all'avanzamento procedurale.

In ciò si riflette un comportamento amministrativo consolidato, restio ad assumersi rischi e oneri se non a finanziamento ottenuto, per quanto le istruttorie delle decisioni centrali siano trasparenti e cooperative e quindi ragionevolmente prevedibili nelle conclusioni, e nonostante la presenza di un incentivo premiale (che, infatti, sarà presumibilmente assegnato all'unico ente attuatore che, avendo anticipato risorse, si appresta a conseguire la soglia dell'80 per cento di realizzato, richiesta per l'assegnazione del premio).

In ragione soprattutto di tale atteggiamento prudentiale dei soggetti attuatori, dalle informazioni allo stato disponibili per gli otto interventi finanziati dal Cipe⁵⁷, risulta un raggiungimento dell'obiettivo di spesa fissato dalla citata delibera pari al 16,94 per cento (cfr. tav. IV.9).

Inevitabilmente, ciò ha in parte vanificato le premesse del Programma di accelerazione, che intendeva promuovere il rapido avvio delle opere. Il ritardo nell'avvio dei lavori si ripercuote, spesso amplificandosi, nelle tempistiche relative alla loro conclusione e conseguentemente nello slittamento dei profili di spesa.

In particolare si è evidenziato un fattore critico rappresentato dalla necessità di adeguare la progettazione esecutiva delle opere alle prescrizioni dettate dal Cipe in sede di approvazione del progetto definitivo, attività che si rivela spesso imprevedibilmente complessa e finisce con l'implicare ulteriore dilatazione dei tempi necessari nell'avvio concreto delle lavorazioni.

Con la seconda fase della manovra, sfruttando le informazioni acquisite, si è puntato ad attenuare questi fenomeni consolidando e razionalizzando le procedure sopra illustrate, in modo da ridurre la discrezionalità nell'individuazione dei progetti titolari di assegnazione di risorse e conseguentemente nella decisione di riassegnarle ad altri progetti nel frattempo maturati proceduralmente, aumentando così l'efficienza del sistema di allocazione.

⁵⁷ L'UVER riferisce periodicamente al Cipe sullo stato di avanzamento dei progetti.

Già con la delibera n. 98/2005, il Cipe è stato messo in condizione di riassegnare risorse non allocate per il mancato completamento delle istruttorie relative a interventi compresi nel riparto dell'anno precedente.

Il sistema di regole definito dalle due delibere, imperniato sul principio consolidato del Fondo per le Aree Sottoutilizzate che prevede il riutilizzo delle economie all'interno dello stesso strumento, ha reso possibile verificare con prontezza l'esistenza di economie realizzate, per esempio per ribassi d'asta conseguiti dagli interventi finanziati, e monitorare lo stato di maturazione istruttoria dei singoli progetti, e presentare quindi al Cipe tempestive proposte di riallocazione di risorse non immediatamente impiegabili a favore di progetti invece pronti all'avvio.

Grazie a questo meccanismo è stato possibile ridestinare alcune risorse del Programma accelerazione al finanziamento del Macrolotto n. 2 dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, in via di aggiudicazione, assicurando così copertura finanziaria all'ultima grande *tranche* di lavori, fra quelli urgenti e necessari, per l'ammmodernamento dell'arteria⁵⁸.

Tavola IV.9 - PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE - PROGETTI DELIBERA CIPE N. 21/2004. TEMPISTICA DELLE SPESE 2004-2005 (milioni di euro)									
Grad.	Regione	Titolo	Spese 2004		Spese 2005		Spese 2004/2005		
			Previsione (al gennaio 2004)	al dicembre 2005)	Previsione (al gennaio 2004)	Effettive (al dicembre 2005)	Previsione (al gennaio 2004)	Effettive (al dicembre 2005)	conseguimento obiettivo di spesa anni 2004/2005 %
1	Calabria	Corridoio Jonico Taranto-Sibari-Reggio Calabria con caratteristiche autostradali - Megalotto 2 Catanzaro per km 23,000	30,00	0,00	200,00	0,00	230,00	0,00	0,00
2	Sicilia	Asse Autostradale Palermo Messina	128,00	99,80	7,60	27,60	135,60	127,40	93,95
4	Molise	Acquedotto Molisano centrale - Delibera Cipe n. 121/2001	10,43	0,49	43,40	0,06	53,83	0,55	1,02
5	Calabria	SALERNO - REGGIO CALABRIA - Macrolotto n. 6 dal km 423,300 (svincolo di Scilla incluso) al km 442,900	8,35	0,00	216,74	0,00	225,09	0,00	0,00
7	Basilicata	Conturizzazione completa utenze civili, industriali, agricole e misurazione acqua fornita dalle principali reti di distribuzione della regione Basilicata - Delibera Cipe 121/2001 All. 2 PIS n. 66	4,10	1,16	32,00	0,17	36,10	1,33	3,68
8	Calabria	Corridoio Jonico Taranto - Sibari - Reggio Calabria con caratteristiche autostradali - Megalotto 5 - lotto 2 - variante all'abitato di Palizzi per km 5,000	10,00	0,00	45,00	0,00	55,00	0,00	0,00
11	Puglia	Impianto di potabilizzazione delle acque derivate dall'invaso di Conza della Campania - Delibera Cipe 121/2001 ¹	2,30	0,84	22,00	0,00	24,30	0,84	3,46
15	Basilicata	Ristrutturazione adduttore idraulico S. Giuliano-Ginosa: completamento opere principali di cui al progetto BAS 03 - Delibera Cipe 121/2001 All. 2 PIS n. 66 ²	0,87	0,87	14,00	0,23	14,87	1,10	7,40
Totali			194,05	103,16	580,74	28,06	774,79	131,22	16,94

¹ Le relative informazioni sono aggiornate al novembre 2005, in quanto nella riunione preliminare del Cipe del 22 novembre 2005 l'Assessore all'Ambiente, in rappresentanza della Regione Campania, ha avanzato osservazioni tecniche e politiche sul progetto definitivo e richiesto che ne fosse rinviata l'approvazione per consentire approfondimenti.

² Le relative informazioni sono aggiornate al novembre 2005, in quanto l'intervento è stato finanziato a valere sulla Legge-Obiettivo e non sul FAS.

Fonte: DPS

⁵⁸ Esaminata nella riunione preliminare del Cipe del 24 gennaio 2006 su proposta del Comitato tecnico interministeriale per l'accelerazione.

IV.3.3 Gli Accordi di Programma Quadro attuativi della Politica Regionale Nazionale

La politica regionale nazionale per le aree sottoutilizzate, sostenuta finanziariamente dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e attuata in larga misura attraverso le Intese istituzionali di programma (Intese) e gli Accordi di Programma Quadro, ha confermato anche quest'anno i risultati già emersi a partire dal 2003, ovvero dall'anno in cui hanno iniziato a operare le nuove regole che disciplinano la programmazione, l'impegno e la spesa delle risorse⁵⁹.

Risultati testimoniati dall'incremento delle risorse programmate da parte delle Amministrazioni beneficiarie e dalla tempestività della programmazione, dal buon livello di risorse impegnate da parte delle stazioni appaltanti, dalle stime sempre più favorevoli in merito alla spesa.

Per leggere pienamente le dinamiche che hanno caratterizzato il corso del 2005 e soprattutto per cogliere alcune prospettive e tendenze, occorre però, accanto a questi risultati, sottolineare alcuni aspetti che rendono questo periodo particolarmente importante per la politica regionale nazionale e segnatamente per le Intese e gli Accordi di Programma Quadro.

Questi elementi possono rintracciarsi: nella considerazione degli effetti virtuosi che ha generato l'applicazione delle regole premiali; nelle innovazioni apportate alla gestione degli strumenti e nella scelta di utilizzare gli Accordi, ulteriormente e opportunamente rinnovati, per l'attuazione dell'intera politica regionale di coesione nella prossima programmazione.

La conferma dello stanziamento nella legge finanziaria del 2005 delle risorse per il Fondo per le Aree Sottoutilizzate e, quest'anno, l'adozione della delibera di riparto entro i tempi previsti⁶⁰ hanno di fatto corrisposto alle attese che gli operatori nutrono nei confronti della politica regionale aggiuntiva.

La Delibera Cipe n. 35 del 27 maggio 2005, in linea con quelle adottate negli anni precedenti, ha assegnato alle Intese Istituzionali di Programma 2.824,6 Milioni di Euro, di cui 2.400,9 per il Sud e 423,7 alle Regioni del Centro-Nord, confermando l'impegno finanziario del Governo a favore delle aree sottoutilizzate del Paese pur in presenza di forti vincoli di bilancio.

Alla regolare e tempestiva attribuzione delle risorse da parte del Cipe, ha fatto seguito la veloce programmazione delle stesse da parte delle Regioni⁶¹ assegnatarie: come riportato nel paragrafo IV.3.3.1, una quota rilevante di risorse del 2005 risulta già programmata in Accordi di Programma Quadro, anche grazie alla regolarità e prevedibilità del processo amministrativo che va dall'attribuzione delle risorse da parte del Cipe alla programmazione da parte delle amministrazioni destinatarie.

⁵⁹ Vedi Rapporti del 2003 e 2004.

⁶⁰ Si rammenta che la Delibera di riparto delle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate del 2004 fu adottata solo nel settembre dello stesso anno. Nel rapporto dello scorso anno si è imputato a questo ritardo la principale causa del rallentamento del ciclo della programmazione delle risorse da parte delle amministrazioni beneficiarie. Tale affermazione sembra essere confermata da quanto accaduto quest'anno.

⁶¹ Nel termine si intende comprendere anche le Province Autonome di Trento e Bolzano dirette destinatarie di risorse.

Il sistema di regole⁶² che il Governo, in accordo con le Regioni, ha introdotto con la Delibera Cipe n. 36 del 2002 per garantire il raggiungimento degli obiettivi di accelerazione di spesa incide significativamente sulla programmazione, l'impegno e la spesa delle risorse del Fondo aree sottoutilizzate, con l'obiettivo di garantirne una celere finalizzazione (cfr. Rapporto Annuale 2004).

L'architettura della delibera ha prodotto un circolo virtuoso tra le Amministrazioni Pubbliche, teso a migliorare i tempi di realizzazione delle opere. Nello specifico, secondo il punto 7.6 della Delibera, le Amministrazioni entro il 31 dicembre 2004 avrebbero dovuto, previa programmazione in Accordi di Programma Quadro, impegnare le risorse loro attribuite con obbligazioni giuridicamente vincolanti. Le obbligazioni giuridicamente vincolanti a quella data sono risultate pari a 1.658 milioni di euro, ovvero l'88,6 per cento del totale delle risorse assegnate.

Tale quota aumenta al 96,2 per cento delle risorse assegnate, ovvero 1.801 milioni di euro se si considerano gli interventi aggiudicati al 31 marzo 2005 (data di chiusura delle procedure di monitoraggio), anche se va sottolineato come il risultato complessivo sia frutto talvolta di operazioni di rimodulazione che in alcuni casi hanno indebolito la logica della programmazione iniziale⁶³.

Un altro fattore riguarda l'istituzione di un tavolo con le Regioni e le Amministrazioni centrali, per rafforzare il governo delle Intese Istituzionali di Programma, ridisciplinandone le modalità così come previsto dal punto 3.7 della Delibera Cipe n. 20/04.

Il lavoro per la revisione delle regole di funzionamento degli Accordi si è posto quali obiettivi principali lo snellimento delle procedure e il rafforzamento della concertazione. Le innovazioni proposte riguardano diversi aspetti, tra i quali: la *governance*, le modalità di programmazione e riprogrammazione delle risorse, la sottoscrizione di atti integrativi, i criteri e le modalità di calcolo della premialità, principalmente al fine di:

- ottenere una migliore integrazione tra programmi e risorse finanziarie delle Amministrazioni Centrali e Regionali, attraverso un'informativa diffusa dalle prime relativa alla loro programmazione di medio periodo e dalle seconde relativa al riparto settoriale;
- avviare anticipatamente la concertazione degli Accordi di Programma Quadro, attraverso la stesura di un Quadro Strategico dell'Accordo di Programma Quadro (cfr. Riquadro Y);
- semplificare le procedure di stipula, attraverso la previsione di una parte programmatica dell'Accordo di programma quadro in cui gli interventi vengano inseriti in Accordo con modalità più snelle;
- semplificare la gestione dei flussi finanziari, attraverso la previsione di una procedura per il trasferimento delle risorse;

⁶² Le regole introdotte con la delibera Cipe n. 36 del 2002 sono state ampiamente descritte nel corso dei precedenti rapporti del DPS, a partire dal 2002, e nei rapporti sul Fondo aree sottoutilizzate (2003 e 2005).

⁶³ Per un dettaglio sul raggiungimento degli obiettivi e sulle modalità di calcolo cfr. Rapporto Fondo Aree Sottoutilizzate 2005, del Cipe al Parlamento, disponibile nel sito www.dps.tesoro.it.

Rafforzamento
della *governance*
e semplificazione
delle procedure

- accelerare la realizzazione degli interventi e quindi la spesa, sia attraverso la semplificazione delle procedure premiali e sanzionatorie che vengono legate alle nuove fasi di stesura dell' Accordo di Programma Quadro, sia attraverso la possibilità, per la Regione, di trasferire premialità e sanzioni alle stazioni appaltanti.

I principali aspetti della riforma delle Intese verranno ripresi nello specifico Riquadro Y⁶⁴. Il primo aspetto da sottolineare riguarda comunque le modalità di gestione degli strumenti, anche perché la delibera Cipe n. 20 del 2004 aveva posto il problema del rafforzamento della *governance* e della semplificazione delle procedure. Un'esigenza resa del resto improrogabile dal fatto che, proprio in virtù delle regole premiali, si rendevano necessari meccanismi più fluidi per effettuare, in corso d'attuazione, eventuali operazioni di riprogrammazione di risorse volte, ad esempio, a sostituire gli interventi più deboli con interventi che garantivano maggiore velocità nella spesa.

In origine, anche per questo tipo di operazioni, si richiedeva un livello di consenso elevato (il ricorso a un Comitato composto da esponenti politici di alto livello – il Comitato Istituzionale di gestione delle Intese – CIG). Con le nuove regole, invece, si è instaurato per ogni Accordo il “Tavolo dei sottoscrittori”, composto dai firmatari o da loro delegati, con il compito di assumere tutte le decisioni inerenti i singoli Accordi, e un “Comitato Intesa Paritetico” per ogni Intesa, composto da rappresentanti politici e dall'alta amministrazione, deputato a esaminare unicamente gli aspetti di rango superiore, quali l'andamento dell'Intesa; l'analisi dello sviluppo regionale, la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo.

Intese e Accordi
di Programma
Quadro nella
nuova politica
regionale

Il processo di revisione delle Intese è, rientrato, nel 2005 nella più ampia riflessione sulla programmazione dei prossimi fondi comunitari e l'affermarsi del principio dell'unitarietà della politica di coesione regionale, nelle componenti nazionale e comunitaria (cfr. cap. IV.1.1 e Riquadro V). Secondo le indicazioni delle Linee guida e del Documento Strategico Preliminare Nazionale, l'Accordo di Programma Quadro, ulteriormente riformato – anche sulla base delle nuove regole di *governance* – dovrebbe diventare lo strumento cardine per la programmazione, e le Intese, anch'esse rinnovate, rappresentare il luogo per la definizione di regole attuative comuni fra Amministrazioni centrali e singole Regioni. Questa scelta testimonia i buoni risultati che lo strumento ha maturato negli ultimi anni, non solo in termini quantitativi (programmazione, impegno e spesa delle risorse) ma soprattutto in virtù delle capacità di Intese e Accordi di Programma Quadro di facilitare la cooperazione interistituzionale. Allo stesso tempo è opportuno, per rispondere a un obiettivo così ambizioso, intraprendere con maggiore convinzione un percorso di rinnovamento degli strumenti, in parte lungo la traiettoria già delineata e in parte affrontando nuovamente alcuni aspetti.

Nel corso del 2005, inoltre, ha avuto luogo un'intensa attività di cooperazione interistituzionale tra Regioni e Amministrazioni centrali, testimoniata anche dalle numerose sedute dei Comitati paritetici delle Intese per l'esame dello stato

⁶⁴ Per esaminare le nuove regole nel dettaglio si rimanda al documento approvato in sede di Conferenza Stato Regioni, 15-12-2005, alla nota informativa approvata nel Pre Cipe del 20-12-2005.

di attuazione degli Accordi, l'aggiornamento delle strategie, la riprogrammazione delle risorse.

Si conferma il crescente utilizzo dell'Accordo di Programma Quadro: analizzando il numero di accordi stipulati per anno (cfr. tav. IV.10) si registra che la forte accelerazione iniziata nel 2004 è proseguita anche nel 2005 (146 Accordi sottoscritti dall'inizio dell'anno). In particolare, rispetto al 2004, è rimasto pressoché invariato il numero di accordi stipulati, si è accresciuto il volume delle risorse programmate al Sud (5.398 milioni di euro), mentre si è sensibilmente ridotto il volume di risorse programmato al Centro-Nord (1.742,9 milioni di euro) che si è riassetato sui valori del 2003, sebbene distribuito su un numero maggiore di Accordi.

Gli Accordi di Programma Quadro nel 2005

Tavola IV.10 – ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO STIPULATI PER ANNO, VALORE E AREA GEOGRAFICA¹ (milioni di euro)

Anno	Centro-Nord		Sud		Totale	
	Valore	numero	Valore	numero	Valore	numero
1999	4.476	10	1.680	4	6.156	14
2000	7.423	9	1.342	9	8.765	18
2001	1.704	13	6.770	11	8.474	24
2002	2.439	22	5.246	13	7.685	35
2003	1.680	36	8.846	32	10.527	68
2004	4.702	60	3.260	52	7.962	112
2005	1.743	77	5.398	69	7.141	146
Totale complessivo	24.168	227	32.542	190	56.710	417

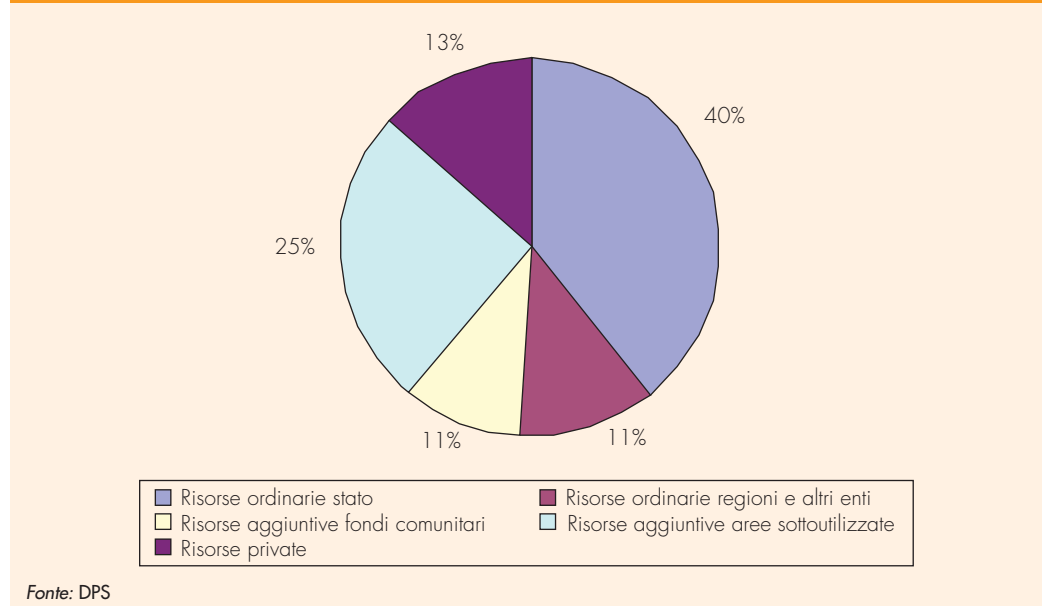
¹ La tavola non è confrontabile con la Tavola IV.6 del Rapporto Annuale DPS 2004, in quanto i dati sono stati rettificati a seguito di riprogrammazioni di economie realizzate e di sostituzioni integrali di APQ già sottoscritti in cui sono state riallocate le risorse liberate.

Fonte: DPS

Un ulteriore indicatore dell'efficacia dell'Accordo di Programma Quadro come strumento di programmazione delle risorse è dato dalla composizione delle fonti finanziarie (cfr. fig. IV.14), che comprendono, oltre al Fondo Aree Sottoutilizzate, anche le risorse pubbliche ordinarie provenienti dai bilanci statali – comprensive di quelle assegnate a grandi Enti gestori di reti come Azienda Nazionale Autonoma Strade Statali e Rete Ferroviaria Italiana – dai bilanci regionali e degli enti locali, risorse comunitarie, comprensive della quota di cofinanziamento nazionale, e risorse private.

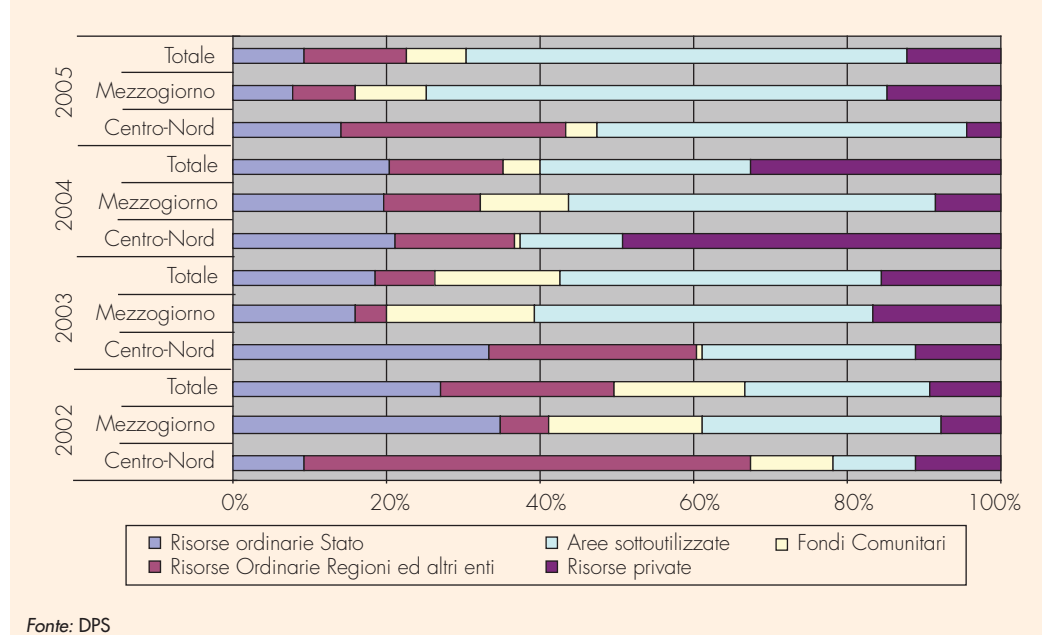
Rispetto al 2004, si è mantenuto il positivo trend di crescita della percentuale di risorse private programmate in accordo (che sono passate dal 13,4 per cento al 14 per cento) cresciute soprattutto nel Sud, anche grazie ai cofinanziamenti dei privati nel settore ricerca e nei contratti di localizzazione.

Figura IV.14 - RIPARTIZIONE DELLE FONTI DI COPERTURA AL 31 DICEMBRE 2005



L'evoluzione della distribuzione delle fonti di copertura (cfr. fig. IV.14) evidenzia che nell'ultimo anno si è invertito il trend che negli anni precedenti aveva portato a una costante diminuzione del peso delle risorse ordinarie. Cresce infatti, rispetto al 2004, l'ammontare delle risorse provenienti da fonti ordinarie regionali e di altri enti, testimonianza che le Regioni utilizzano sempre più l'Accordo di Programma Quadro per programmare anche i propri fondi.

Figura IV.15 - FONTI DI COPERTURA DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO PER ANNO E AREA GEOGRAFICA



Infine è da sottolineare la rilevante strategicità di alcuni interventi programmati in Accordi di Programma Quadro nel corso dell'anno e in diversi settori tra i quali, di particolare rilevanza, quello dei trasporti.

In Sicilia con l'Atto Integrativo all'Accordo Trasporto Stradale è stato finanziato l'adeguamento a quattro corsie della S.S. 640 di Porto Empedocle itinerario Agrigento-Caltanissetta - A19, del valore di 594,6 milioni di euro, quasi interamente finanziati con il Fondo per le Aree Sottoutilizzate.

Nel settore trasporti rientrano anche altre importanti opere e programmi delle Regioni del Sud. La Sardegna ha finanziato interventi sia nel campo ferroviario sia stradale (ammodernamento e velocizzazione della tratta ferroviaria (F.S.) Oristano-Sassari-Olbia e la costruzione di un primo lotto della SS 125/133-bis Olbia-Palau).

In Puglia 43,9 milioni di euro sono stati destinati alla S.S. 96 "Barese" Tronco Gravina-Bari e in Campania sono stati finanziati il completamento del raddoppio della tratta Torre Annunziata-Castellammare di Stabia del sistema metropolitano regionale e rilevanti interventi per gli interporti.

Nel Centro-Nord, la Regione Piemonte ha cofinanziato con 47 milioni di euro della delibera 20/04 interventi del valore complessivo di 164 milioni di euro interventi per il potenziamento delle infrastrutture dei Giochi Olimpici "Torino 2006", la Lombardia ha cofinanziato il potenziamento del servizio ferroviario regionale per 34,4 milioni di euro e l'Umbria ha finanziato la realizzazione delle piattaforme logistiche di Città di Castello-S. Giustino, Terni-Narni e di Foligno, del valore totale 58,6 milioni di euro, di cui 24,8 a valere sulle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate.

Nel Lazio con il secondo atto integrativo all'Accordo di Programma Quadro Viabilità è stata finanziata la realizzazione di un lotto della superstrada Sora - Frosinone, inserita nel cosiddetto sistema trasversale del Lazio meridionale per un costo totale di 48 milioni di euro.

Nel settore delle risorse naturali, "dominato" per numero e dimensione dagli Accordi di Programma Quadro in materia di risorse idriche e di difesa del suolo, va sottolineata la sottoscrizione del primo Accordo di Programma Quadro "Difesa del Suolo" con la Regione Campania che si avvale di ben 175 milioni di euro del Fondo per le Aree Sottoutilizzate e finanzia, tra l'altro, interventi per il consolidamento e la bonifica della penisola Sorrentina e delle isole dell'arcipelago campano.

Nel settore dei beni culturali va segnalato, in Sicilia, il finanziamento di interventi innovativi per lo sviluppo dell'industria audiovisiva e, in Liguria, la sottoscrizione del primo Accordo "Beni Culturali", che promuove un insieme integrato di interventi a sostegno della conservazione, valorizzazione e qualificata gestione del patrimonio culturale.

Numerose infine, le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate destinate a interventi per lo sviluppo locale, tra i quali spicca, in Puglia, il nuovo padiglione della Fiera del Levante di Bari del costo di 25 milioni di euro.

Settore viabilità e trasporti

Risorse naturali

Beni culturali

Sviluppo locale

IV.3.3.1 Stato di attuazione degli Accordi di Programma Quadro

Dal 1999 al 2005 sono stati stipulati 417 Accordi di Programma Quadro, per un ammontare di risorse programmate pari a 56,710 milioni di euro (cfr. tav. IV.11).

Tavola IV.11 - ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO STIPULATI PER ASSE, VALORE E MACROAREA AL 31 DICEMBRE 2005 (milioni di euro)

ASSE_QCS	Centro-Nord			Sud			Totale		
	Valore	Numero	%	Valore	Numero	%	Valore totale	Numero totale	%
1 - Risorse naturali	4.025	61	17	8.306	34	26	12.331	95	22
2 - Risorse culturali	1.036	24	4	1.280	31	4	2.316	55	4
3 - Risorse umane	194	17	1	549	11	2	743	28	1
4 - Sistemi Locali di sviluppo	1.036	28	4	6.381	34	20	7.416	62	13
5 - Città	2.122	17	9	982	20	3	3.104	37	5
6 - Reti e nodi di servizio	15.756	80	65	15.043	60	46	30.799	140	54
Totale complessivo	24.168	227	100	32.542	190	100	56.710	417	100

Nota: classificazione omogenea a quella utilizzata nel Quadro Comunitario di Sostegno.

Fonte: DPS

La maggior parte delle risorse (54 per cento) sono concentrate sugli assi più strategici per lo sviluppo: Reti e Nodi di Servizio, specialmente al Centro-Nord, e nel settore Risorse Naturali (22 per cento) anche se la percentuale, in questo caso, è più alta al Sud. Nel 2005 sono aumentati sensibilmente gli Accordi di Programma Quadro sottoscritti negli assi Sviluppo Locale (19 nuovi Accordi) e Risorse umane (12 nuovi Accordi), prevalentemente concentrati al Sud.

Lo stato di attuazione degli accordi può essere misurato considerando le sue quattro principali fasi: (1) la programmazione delle risorse, (2) la concertazione e stipula degli Accordi di cui si è già riferito nei precedenti paragrafi, (3) l'impegno delle risorse e (4) la realizzazione delle opere, ovvero la spesa.

Programmazione

I risultati delle regole introdotte dal 2002 sui tempi di programmazione delle risorse sono ormai un dato acquisito. L'ammontare complessivo delle risorse assegnate dal Cipe alle Intese ammonta a 15.982,7 milioni di euro⁶⁵, dei quali 12.529,5, ovvero oltre il 95 per cento⁶⁶ a dicembre risultano programmati in Accordi di Programma Quadro (cfr. tav. IV.12).

Questo risultato è frutto, tra le altre cose, di una migliore cooperazione istituzionale, in particolare tra Amministrazioni Centrali e Regionali, nella gestione dei processi negoziali e nella programmazione delle attività per la chiusura delle attività istruttorie propedeutiche alla sottoscrizione degli Accordi. Le previsioni in tal senso formulate nel precedente Rapporto si possono oggi considerare realizzate, anche grazie all'effetto positivo dei meccanismi premiali sulla qualità e rapidità dei processi negoziali.

⁶⁵ Al netto delle risorse assegnate per specifiche finalità. Anche gli interventi selezionati nell'ambito di specifiche assegnazioni settoriali del Fondo aree sottoutilizzate sono generalmente attuati e monitorati secondo le procedure degli Accordi di Programma Quadro (ad esempio le risorse Fondo Aree Sottoutilizzate per il programma accelerazione della spesa, la società dell'informazione, le aree urbane, in parte la ricerca, ecc.).

⁶⁶ La percentuale è calcolata sulle risorse stanziato sino alla delibera Cipe 20/04, in quanto le risorse della Delibera 35/05 saranno programmate in Accordi di Programma Quadro nel 2006.

Tavola IV.12 - PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE STANZIATE SUL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE (milioni di euro)

Legge Finanziaria per l'anno	Stanziamenti cumulati	Risorse programmate cumulate	% programmato stanziato
1999	1.715	561	32,7
2001	3.807	825	21,7
2000	5.658	1.856	32,8
2002	7.530	3.586	47,6
2003	10.351	7.890	76,2
2004	13.157	9.798	74,5 ¹
2005	15.983	12.530	95,2

¹ Il motivo per cui si abbassa la quota nel 2004 è riconducibile al fatto che la delibera 20/04 è di fine settembre 2004, contrariamente alle altre che sono tradizionalmente di maggio; per cui vi è stato meno tempo per stipulare Accordi di Programma Quadro e quindi programmare risorse nel 2004. Le quote dei primi anni, invece, subiscono delle variazioni in ribasso rispetto alla pubblicazione dello scorso anno in quanto tengono conto anche della riprogrammazione di risorse, dovute soprattutto al generarsi di economie, in Accordi di Programma Quadro stipulati in anni successivi.

Fonte: DPS

Un importante e significativo indicatore dello stato di attuazione degli Accordi di Programma Quadro e dell'accelerazione della spesa è rappresentato dall'ammontare degli interventi per i quali è già stato assunto l'impegno giuridicamente vincolante delle risorse. Si sono già evidenziati nel paragrafo precedente i risultati raggiunti con l'attuazione della Delibera n. 36/02. Risultati ancora migliori sono attesi dall'applicazione della Delibera n. 17/03.

Impegni**Tavola IV.13 - ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO: IMPEGNI CONTRATTUALIZZATI SU VALORE TOTALE** (milioni di euro)

	Valore APQ	Impegni	%
Centro-Nord	28.591	14.997	52
Mezzogiorno	31.455	10.507	33
Italia	60.046 ¹	25.504	42

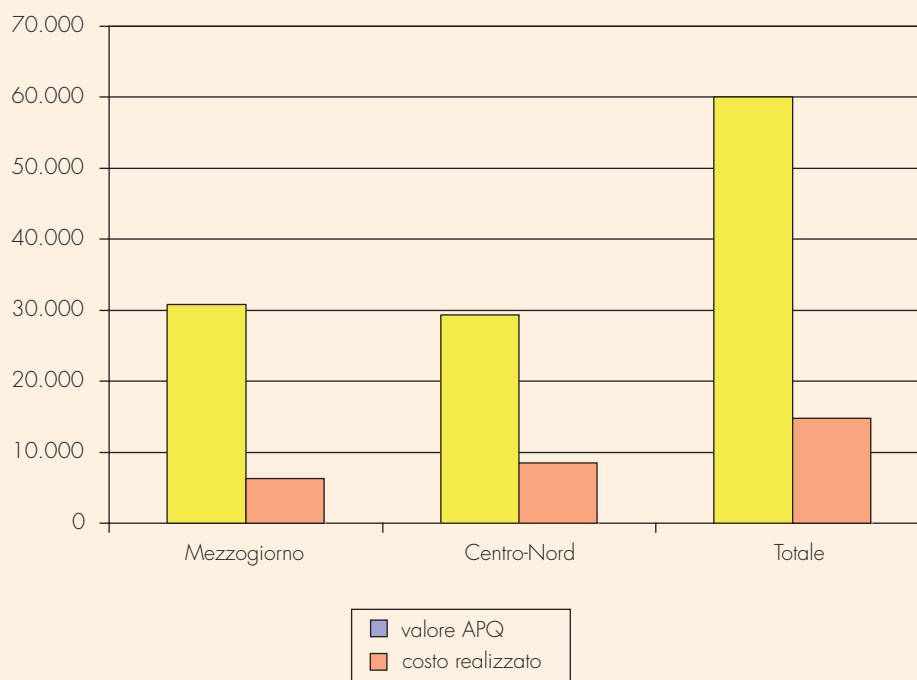
¹ Il valore complessivo degli Accordi di Programma Quadro è aggiornato all'ultimo monitoraggio e pertanto non corrisponde al valore della tavola IV.11, calcolato alla stipula. Inoltre tale valore è stato decurtato dell'importo relativo ad interventi programmatici che non sono dotati di una copertura certa o la cui attuazione è subordinata a specifici adempimenti.

Fonte: DPS

I dati provvisori di monitoraggio riferiti al 31 dicembre 2005 sembrano mostrare una sensibile crescita della percentuale degli impegni sul valore delle risorse. A tale data è infatti scaduto il termine fissato dal Cipe per la verifica del rispetto dei primi obiettivi di impegno relativi alle risorse della Delibera 17 del 2003. È ragionevole ipotizzare che, assieme alle risorse della delibera 17/03, sia stata impegnata, entro la fine del 2005, anche buona parte delle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate stanziato dal Cipe prima del 2002.

Spesa La spesa è un altro importante indicatore dello stato di attuazione degli Accordi di Programma Quadro. Al 30 giugno 2005, data dell'ultimo monitoraggio delle Intese, l'attuazione dei programmi di opere pubbliche previste dagli Accordi di Programma Quadro, in termini finanziari, è attestata su un livello pari al 24,5 per cento del volume totale degli investimenti (costo realizzato/valore totale Accordi di Programma Quadro). Il livello di attuazione è più avanzato al Centro-Nord, dove il costo realizzato⁶⁷ è mediamente il 28,8 per cento del valore complessivo degli Accordi di Programma Quadro stipulati, mentre al Sud tale percentuale è pari al 20,5 per cento.

Figura IV.16 - ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO: RISORSE COMPLESSIVE E SPESA REALIZZATA¹ (milioni di euro)



¹ La spesa realizzata è approssimata nel monitoraggio dalla quota di costo realizzato.

Fonte: DPS

La lettura di tali valori in termini assoluti va tuttavia corretta tenendo conto di alcuni fattori. In primo luogo, il valore complessivo degli Accordi viene accresciuto ogni anno con la stipula di nuovi Accordi che vanno ad incrementare il denominatore e che, ovviamente, hanno bisogno di tempo per generare costi e quindi alimentare il numeratore del rapporto. In secondo luogo, gli interventi inseriti in Accordi di Programma Quadro prevedono un tempo di attuazione che si estende fino al 2015; è quindi improprio riportare sin dai primi anni – spesso dedicati

⁶⁷ Per costo realizzato si intende il valore delle opere e delle attività progettuali effettivamente realizzate alla data di rilevazione e desumibile dalla contabilità analitica di cantiere e dalle ulteriori spese sostenute dal soggetto attuatore.

alla progettazione e aggiudicazione dei lavori – l'ammontare realizzato rispetto al costo totale degli interventi; infine, le previsioni attuative delle Regioni si sono mostrate sino a ora largamente sovrastimate, inficiando ulteriormente l'attendibilità del dato.

Per tenere conto della durata prevista per l'attuazione degli interventi, il dato relativo al costo realizzato deve essere confrontato con il costo che le Regioni hanno programmato di realizzare nel complesso.

Complessivamente il costo realizzato sul programmato fino al 2004 sale così dal 24,4 calcolato sul valore totale degli accordi, al 39,7 per cento⁶⁸ calcolato in rapporto al valore delle risorse programmate. Poiché tale valore programmato è calcolato fino a dicembre 2005, mentre il costo realizzato è calcolato sino all'ultimo monitoraggio disponibile – giugno 2005 – è verosimile che tale percentuale salga sensibilmente con i dati di dicembre.

RIQUADRO Y - IL RAFFORZAMENTO DELLE INTESI

Al fine di garantire una celere finalizzazione delle risorse, di accrescere la qualità degli investimenti e di accelerare la spesa, le Delibere Cipe di assegnazione dei fondi, dal 2002 ad oggi, hanno perfezionato procedure, sistemi di premialità e sanzioni che influenzano tutte e quattro le fasi di attuazione (cfr. fig. Y.1)¹.

Le regole relative alla programmazione sono finalizzate sia a migliorare i tempi di realizzazione e ad accrescere l'efficacia amministrativa, sia ad impostare una programmazione di cassa.

Con il Tavolo per la revisione delle Intese ci si è posti l'obiettivo di introdurre meccanismi che facilitino la cooperazione istituzionale già dalle fasi di programmazione, al fine di accrescere la qualità degli investimenti.

Uno dei meccanismi previsti a questo scopo è il Quadro Strategico dell'Accordo che consenta di definire:

- a. gli obiettivi che l'azione congiunta Stato-Regioni e PA si propone di conseguire tramite gli interventi che verranno inseriti nell'Accordo di Programma Quadro;*
- b. la strategia settoriale mediante la quale si intende conseguire i predetti obiettivi;*
- c. la coerenza con le programmazioni di riferimento (comunitarie, nazionali, regionali);*
- d. i criteri e le priorità da utilizzare per la selezione degli interventi da inserire in Accordi di Programma Quadro;*
- e. il quadro finanziario, ovvero le risorse aggiuntive nazionali e comunitarie, le risorse ordinarie statali e regionali coinvolte;*
- f. la data prevista di stipula degli Accordi di Programma Quadro e degli Atti integrativi.*

¹ Per confrontare le nuove disposizioni con quelle precedenti (delibera 36/2002, delibera 17/03 e delibera 20/04) cfr. Rapporto Annuale DPS 2004.

⁶⁸ Il dato è comprensivo delle rimodulazioni dell'ultimo monitoraggio.

Figura Y.1 - SCHEMA SINTETICO DEI PRINCIPALI VINCOLI INTRODOTTI DALLE DELIBERE CIPE

Fasi	Delibera 35/05	Rafforzamento Intese (la delibera con le scadenze è in via di definizione)
<p>Programmazione Assegnazione programmatica dei fondi da parte delle Regioni</p>	<p>Entro il 30/09/05 Presentazione alla Segreteria del Cipe del riparto programmatico per settori con una relazione che individui lo stato di avanzamento della programmazione, modalità di individuazione degli interventi, eventuale fabbisogno di risorse aggiuntive. Entro 31/03/06 Presentazione alla Segreteria del Cipe di un cronoprogramma con una stima di spesa e di un elenco di interventi. L'elenco degli interventi è accompagnato dalla Relazione Tecnica del Nucleo di Valutazione.</p>	<p>Presentazione alla Segreteria del Cipe del riparto programmatico per settori. Informativa da parte delle Amministrazioni Centrali sulla programmazione. Definizione del Quadro Strategico dell'Accordo di Programma Quadro.</p>
<p>Stipula Assegnazione dei fondi a specifici interventi concertati con le Amministrazioni attraverso la programmazione in Accordi di Programma Quadro</p>	<p>Entro 31/12/05 Comunicazione alla Segreteria del Cipe delle date di stipula concertate. Entro 31/12/06 Stipula Accordi di Programma Quadro finanziati con Delibera 35/05.</p>	<p>Entro 30 giorni prima della data di sottoscrizione le Amministrazioni, ciascuna per le rispettive competenze istituzionali e finanziarie, propongono, sulla base delle priorità del Quadro Strategico dell'Accordo, gli interventi per la sezione "attuativa" e per la "sezione programmatica" e li presentano ai sottoscrittori; la proposta è accompagnata da una relazione tecnica del Nucleo di valutazione dell'Amministrazione regionale o centrale. Stipula Accordi di Programma Quadro.</p>
<p>Impegno Assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti¹</p>	<p>Entro 31/12/08 Assunzione di impegni giuridicamente vincolanti.</p>	<p>Assunzione di impegni giuridicamente vincolanti.</p>
<p>Spesa Effettiva realizzazione di opere a attività progettuali</p>	<p>Entro 31/12/2008 Rispetto della tempistica del profilo di spesa prevista dal cronoprogramma presentato al 31/03/06. Raggiungimento della percentuale di spesa prevista al raggiungimento, con uno scostamento massimo del 25%, della percentuale della spesa prevista al 31/12/2007 per il complesso degli APQ stipulati tra il 31/12/2003 e il 31/12/2004, secondo i dati desunti dai cronoprogramma previsti negli Accordi di Programma Quadro al momento della loro sottoscrizione.</p>	<p>Le Regioni destinano le risorse premiali alle stazioni appaltanti performanti sulla base di criteri individuati dalle Regioni stesse, condivisi negli Accordi di Programma Quadro, tra i quali va previsto anche un incentivo al raggiungimento di un obiettivo di costo realizzato pari al 35% del costo totale entro il 31 dicembre del terzo anno dalla stipula degli Accordi di Programma Quadro.</p>

Il Tavolo per il rafforzamento delle Intese ha previsto inoltre regole specifiche per l'eventuale riprogrammazione delle risorse, che consentono alle Regioni di avere un maggiore controllo sulle stazioni appaltanti e sui soggetti attuatori, nonché un migliore governo dell'intero processo.

Al fine di rendere più agevoli le procedure per la sottoscrizione degli Accordi integrativi, che oggi costituiscono la maggior parte degli Accordi stipulati, il Quadro strategico dell'Accordo consente alle Amministrazioni di definire un insieme di interventi da finanziare solo in un secondo momento, grazie alla disponibilità di ulteriori future risorse, quali ad esempio quelle del Fondo Aree Sottoutilizzate attribuite negli anni successivi alla stipula. In altri termini, le Regioni potranno delineare un quadro programmatico dell'accordo, costituito da interventi non finanziati ma già "istruiti", impegnandosi a finanziarlo con successive risorse. In tal modo il momento della programmazione necessiterà di tempi estremamente ridotti in quanto gli interventi da finanziare risulteranno già condivisi tra i sottoscrittori.

È una procedura che va gestita con particolare cura e attenzione per evitare il rischio di "proliferazione" di liste di interventi "programmatici", non coperti finanziariamente, ma che d'altra parte consente una programmazione di carattere pluriennale, oggi limitata dal carattere annuale degli stanziamenti del Fondo Aree Sottoutilizzate.

Resta confermato anche nelle nuove regole il ricorso al criterio di attribuzione di risorse premiali legate al rispetto della data di stipula: Regioni e Amministrazioni centrali si accordano sulla data entro la quale stipulare gli Accordi di Programma Quadro e al conseguimento di tale obiettivo è associata una risorsa premiale. È un criterio che ha contribuito ad accelerare la programmazione, sebbene si corra talvolta il rischio che pur di giungere alla sottoscrizione, si sottovaluti la discussione sulle scelte strategiche. Come si è già messo in evidenza nel Rapporto dello scorso anno, il confronto istruttorio è invece spesso testimonianza di qualità dei processi, in quanto consente la diffusione reciproca di conoscenze e l'esercizio della valutazione. Il nuovo quadro di regole, spostando l'attenzione sulla condivisione del Quadro Strategico, dovrebbe di fatto scongiurare tale rischio, in quanto le Amministrazioni coinvolte definiranno la data di stipula solo dopo aver dichiarato le proprie strategie e fissato i criteri per l'individuazione degli interventi. Si rafforza, in altri termini, la fase a monte del processo, rendendo plausibilmente più agevole la fase decisionale.

Le nuove regole non hanno di fatto modificato l'impianto della premialità. Sono intervenute però su due fronti importanti. Da una parte prevedono un meccanismo che proroga l'applicazione del disimpegno delle risorse nel caso in cui le amministrazioni beneficiarie le riprogrammino entro un tempo predeterminato, penalizzando le stazioni appaltanti meno efficienti e indirizzando le risorse liberate su nuovi progetti, prevedibilmente più efficaci.

Dall'altra, per quanto riguarda la premialità sulla spesa, introducono una regola che innesca una "competizione" all'interno del territorio regionale piuttosto che fra Regioni diverse. Pur senza trascurare l'importante ruolo delle Amministrazioni Centrali e Regionali nelle attività di governance complessiva e nelle attività correlate (finanziarie, regolative, concessorie, ecc.), i principali adempimenti inerenti l'attuazione degli investimenti ricadono infatti in capo alle stazioni appaltanti: ne consegue allora che maggiori risultati possono attendersi da un sistema di premialità che incide direttamente su tali Amministrazioni.

Possono contribuire infine a migliorare le performance di impegno e di spesa due ulteriori opportunità: la possibilità di finanziare, con le risorse del Fondo Aree Sottutilizza-

te, singoli cicli progettuali e la possibilità di utilizzare una quota di risorse per azioni di accompagnamento (azioni di sistema) per la gestione degli Accordi².

Con il primo punto si intende affrontare la spinosa questione della carenza della progettazione, che di fatto sembra essere tra le maggiori cause delle difficoltà che le Amministrazioni, soprattutto nel Mezzogiorno, hanno incontrato per l'attuazione dei programmi. L'argomento va ovviamente trattato con molta cautela, anche con regole mirate nelle pratiche attuative, ma affronta un aspetto delicato, che incide, come rilevato anche nel Documento strategico del Mezzogiorno³, sull'effettiva capacità di portare a termine i programmi.

Il secondo punto riguarda la capacità del sistema, dell'insieme delle Amministrazioni coinvolte nel processo di programmazione e attuazione degli investimenti pubblici di assicurare adeguate competenze e innovazione nei processi.

In tale prospettiva gli strumenti messi in campo sono vari: il Progetto Monitoraggio cui accennato nel precedente Rapporto, le azioni svolte in cooperazione con Sviluppo Italia e le Regioni nell'ambito del programma Committenza Pubblica (cfr. capitolo V) e infine le risorse a disposizione delle Regioni e delle Amministrazioni Centrali per le azioni di sistema volte a rafforzare la governance degli Accordi.

Una delle fasi maggiormente modificate dal processo di revisione delle intese, insieme a quello della programmazione, è quello della spesa. Per questa fase la gestione della premialità è stata demandata alle Regioni e alle Province Autonome che potranno prevedere un incentivo per le stazioni appaltanti al raggiungimento di un obiettivo di costo realizzato pari al 35 per cento del costo totale entro il 31 dicembre del terzo anno dalla stipula degli Accordi di Programma Quadro.

² Entrambi gli aspetti sono trattati nella delibera Cipe n. 20/04.

³ Vedi par. 3.2.2.

IV.3.3.2 Il sistema di previsione della spesa

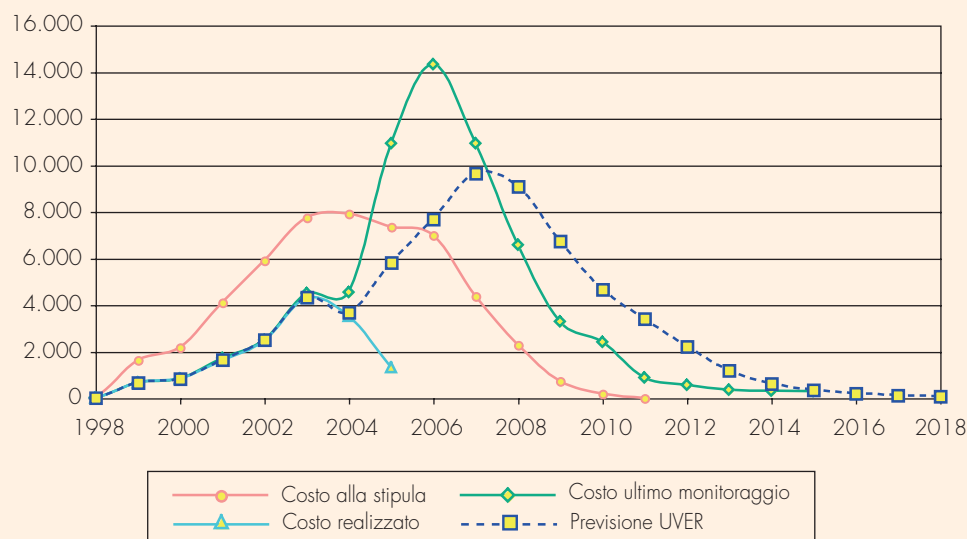
Il sistema di previsione della spesa⁷⁰ consente di stimare una curva di spesa, a livello di singolo intervento, per tutti gli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro sulla base del comportamento effettivamente riscontrato da interventi con caratteristiche simili.

Tale strumento si basa sui dati di attuazione degli interventi, rilevati attraverso il monitoraggio semestrale. L'ultima versione tiene conto dei dati alla stipula per gli Accordi di Programma Quadro stipulati nel corso del 2005, mentre per i rimanenti accordi, pari al 91 per cento del totale, sono disponibili i dati di monitoraggio aggiornati al 30 giugno (corrispondenti all'87 per cento delle risorse).

Nella figura IV.17 vengono riportate le curve di distribuzione annua della spesa, sia secondo i dati alla stipula che secondo gli ultimi dati di monitoraggio. Tali curve sono integrate con la previsione del sistema UVER e con i dati della spesa realizzata.

⁷⁰ Il Dipartimento si avvale di un modello sviluppato dall'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER).

La previsione di spesa

Figura IV.17 - DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PER GLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO (milioni di euro)*

* Per il 2005 si riportano i dati del primo semestre.

Fonte: elaborazioni DPS

Prima di analizzare le previsioni del sistema, è già possibile notare, nel passaggio da stipula ad ultimo monitoraggio, lo slittamento della curva: esso dipende sia dall'avvio in ritardo degli interventi, sia da un andamento più graduale della spesa realizzata: in altre parole i piani di spesa iniziali appaiono troppo ottimistici. Tuttavia il profilo delle ultime dichiarazioni appare più concentrato, come ad indicare una certa aspettativa di recupero.

La curva del sistema di previsione evidenzia un ulteriore slittamento e suggerisce, quindi, che anche le più aggiornate previsioni delle amministrazioni continuano a essere sovrastimate. Inoltre, la spesa appare distribuita su un arco temporale più lungo: secondo le previsioni, infatti, essa non si esaurirà nel 2015, come attualmente previsto dalle Amministrazioni, ma si estenderà fino al 2018 circa. Anche il valore massimo della spesa in un anno è ridimensionato e, da valori previsti superiori ai 14 miliardi di euro nel 2006, non arriva ai 10 miliardi, un anno dopo.

Osservando il dato del costo realizzato nel 2005 (riferito al primo semestre) si nota quanto esso costituisca una percentuale piuttosto limitata del dato previsto per la fine dell'anno. In effetti, il Rapporto di Stagionalità Semestrale (RSS), che indica il rapporto fra una grandezza misurata a giugno e la stessa grandezza misurata alla fine dello stesso anno, per gli Accordi di Programma Quadro si attesta intorno al 25 per cento: un valore che denota una stagionalità molto più marcata rispetto, ad esempio, a quella osservata per i dati finanziari della Ragioneria generale dello Stato per la spesa in conto capitale per investimenti degli Enti locali (43 per cento medio sugli anni 1999-2004) e quella dei dati degli Stati di Avanzamento Lavori registrati nella banca dati dell'Autorità per la vigilanza sui lavori

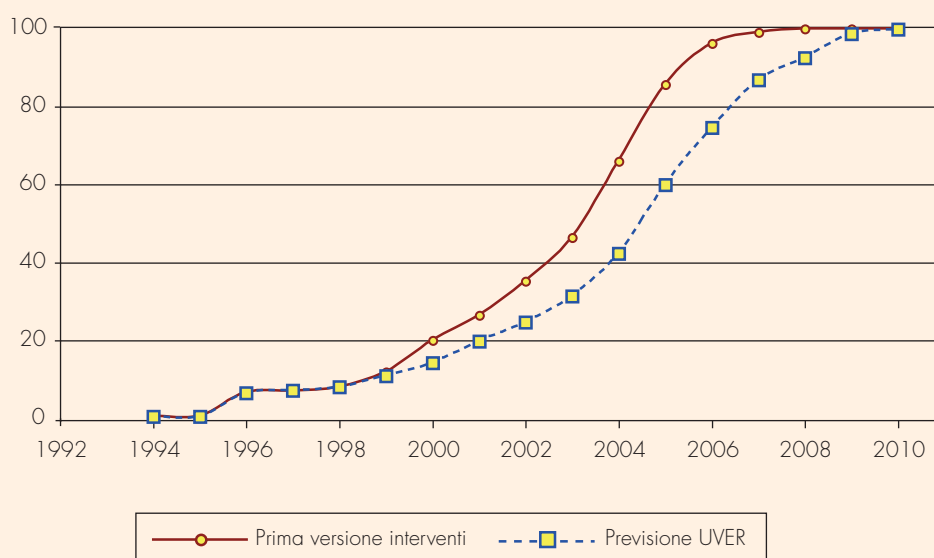
La stagionalità dei dati

L'avvio degli interventi

pubblici (40 per cento medio sugli anni 2001-2002). La forte stagionalità del dato semestrale degli Accordi di Programma Quadro rispetto a quello annuale, nettamente superiore a quella riscontrata in contesti analoghi, potrebbe indicare una costante sottostima dei costi realizzati a giugno da parte delle Amministrazioni che forniscono i dati di monitoraggio.

Oltre alla curva della spesa annuale, il sistema di previsione fornisce una stima dei tempi di avvio degli interventi⁷¹. Nella figura IV.18 viene riportato il confronto fra l'ammontare complessivo degli interventi in funzione della data di avvio secondo quanto previsto alla stipula e secondo il sistema di previsione.

Figura IV.18 - INTERVENTI OPERATIVI PER ANNO DI AVVIO (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS

Il sistema di previsione indica che entro il 2005 vengono avviati interventi per un importo corrispondente al 60 per cento delle risorse complessive, anche grazie all'incremento nel 2005, anno in cui viene avviato il maggior ammontare di interventi. Inoltre, si può osservare che gli interventi oggi in Accordi di Programma Quadro saranno avviati completamente entro il 2010, cioè con circa 3 anni di ritardo rispetto a quanto previsto al momento della stipula.

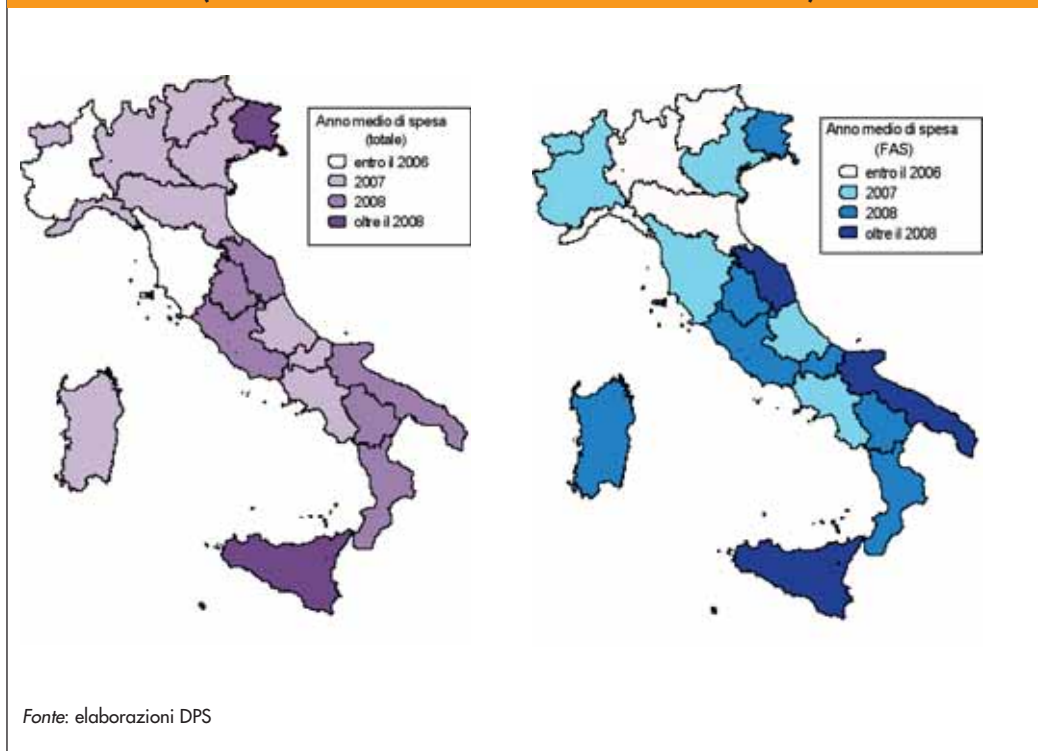
Le singole regioni

Nella figura IV.19 viene rappresentato l'anno medio di spesa a livello regionale secondo le previsioni, sia in termini di spesa complessiva che di spesa del Fondo Aree Sottoutilizzate⁷².

⁷¹ In questo caso l'avvio di un intervento indica la consegna dei lavori.

⁷² La distribuzione della spesa del Fondo per le Aree Sottoutilizzate viene calcolata considerando, per ciascun intervento, rispetto al dato annuale di spesa, la stessa percentuale del finanziamento con risorse del Fondo per le

Figura IV.19 – RAPPRESENTAZIONE GEOGRAFICA DELL'ANNO MEDIO DI SPESA (TOTALE E FONDO PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE) PER REGIONE



Si può osservare che sia nel Mezzogiorno sia nel Centro-Nord le regioni si comportano in modo eterogeneo. In termini di spesa complessiva, le regioni più celeri risultano Piemonte e Toscana, mentre Friuli e Sicilia sono le più lente. Per quanto riguarda la spesa del Fondo Aree Sottoutilizzate, invece, fortemente concentrata nel Mezzogiorno, i tempi di spesa più lunghi si evidenziano per Marche, Puglia e Sicilia.

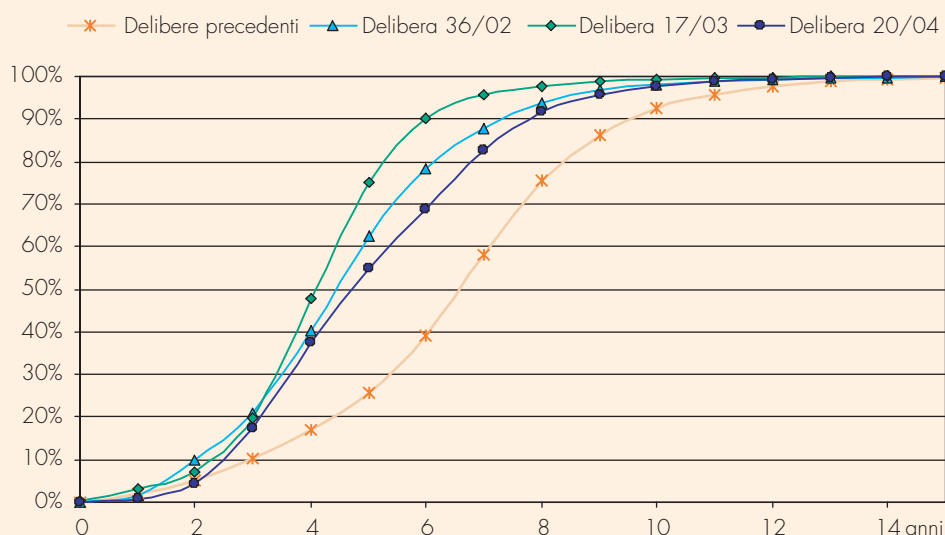
Le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate, a loro volta, hanno comportamenti di spesa diversi a seconda della delibera Cipe con la quale sono state assegnate. Nella figura IV.20 viene riportata la curva della previsione di spesa delle risorse riconducibili alle varie delibere di riparto del Cipe. La scala temporale indica il numero di anni a partire dall'anno di pubblicazione della delibera (per le delibere precedenti alla 36/02, che vengono unificate, si è considerato come anno zero il 2000).

È evidente che i fondi stanziati a valere sulle delibere precedenti alla 36/02 hanno un comportamento di spesa più lento, e viene confermato che le nuove regole introdotte a partire dal 2002 hanno sortito un effetto positivo sulla spesa. Tuttavia il fenomeno di accelerazione progressiva della spesa si riscontra solo fino alla delibera 17/03 in quanto, fra le 3 delibere più recenti, la 20/04 ha la velocità minore. In effetti, fra le possibili cause, si può includere il ritardo nell'attività del Cipe: a differenza del 2002 e del 2003, la delibera di riparto del 2004 è stata approvata a settembre invece che a maggio.

Aree Sottoutilizzate rispetto al finanziamento complessivo.

L'effetto delle nuove regole

Figura IV.20 – CUMULATE RELATIVE DI SPESA PER LE RISORSE FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE PER DELIBERA CIPE DI ASSEGNAZIONE



Fonte: elaborazioni DPS

IV.3.4. Programmi di settore

La politica per lo sviluppo, nelle due componenti ordinaria e regionale⁷³, si concretizza in accordi, programmi e piani, attraverso i quali, a valle delle scelte di politica economica e di leggi specifiche di spesa, le Amministrazioni competenti definiscono gli strumenti, la modulazione temporale e la destinazione a progetti specifici delle risorse ricevute.

La programmazione degli interventi e delle risorse ordinarie è definita “complementare”, in quanto collegabile, alla politica regionale e viene considerata quale “cornice” e condizione imprescindibile per l’efficacia delle politiche regionali⁷⁴.

Nel tenere presenti solo i programmi che richiedono l’approvazione del Cipe, quindi il passaggio in una sede di alta Amministrazione della politica economica, si ha un panorama della programmazione che abbraccia settori importanti (cfr. Riquadro Z).

Per tali settori, che costituiscono priorità della politica ordinaria, la possibilità di intervento della politica regionale resta subordinata all’esistenza di una rigorosa pianificazione nazionale strategico-operativa, che fissi selezionate priorità e realistici tempi di attuazione. Per questa ragione in sede di esame dei programmi da parte del Cipe si è spesso segnalata l’esigenza di rafforzare la capacità progettuale degli enti gestori di rete (RFI, ANAS), assicurando meccanismi di selezione delle priorità e concentrando su questi risorse e obiettivi operativi in grado di velociz-

⁷³ Cfr. Paragrafo IV.1.1 L’articolazione della politica regionale.

⁷⁴ Cfr. Documento Strategico Preliminare Nazionale per il 2007-2013.

zare i tempi di realizzazione. Ritardi sono stati riscontrati anche nei percorsi di miglioramento nell'offerta dei servizi e nel processo di apertura alla concorrenza e di riorganizzazione del settore. Mentre al fine di ridurre la disparità tra le aree del Paese è necessario che l'accento venga posto non solo sull'erogazione o accessibilità dei servizi, ma anche sulla loro qualità e per tale via contribuire alla crescita del settore terziario che rappresenta larga parte del valore aggiunto nazionale.

RIQUADRO Z - I PIANI DI SETTORE NEL DISEGNO DI POLITICA ECONOMICA

La coerenza fra politica regionale e politica ordinaria per lo sviluppo si persegue, anche attraverso i documenti di programmazione dei diversi livelli di governo, e attraverso i loro atti strategico-operativi, nonché monitorandone i distinti valori finanziari, sia negli impegni giuridici, sia nella spesa.

In questa ottica assumono rilevanza i piani di settore i quali rappresentano strumenti di pianificazione e di coordinamento delle progettazioni e delle attività. La programmazione economica degli ultimi anni ha infatti trovato attuazione anche attraverso una serie di piani che in differenti settori hanno provveduto a delineare finalità, strumenti e potenzialità della politica finalizzata allo sviluppo.

Luogo di concertazione e definizione di questi piani è – tra gli altri – il Cipe al quale spetta – nell'ambito della sua attività deliberativa – l'approvazione dei piani o dei contratti di programma predisposti e proposti dalle singole amministrazioni coinvolte nel processo decisionale. Di concerto con le Amministrazioni centrali e con gli Enti competenti “sono passati” dal Cipe negli ultimi anni numerosi piani (cfr. tav. V.1).

Il Piano generale dei trasporti e della logistica ha l'obiettivo di ridurre nel lungo periodo la quota della modalità stradale, sottolineando l'esigenza di incidere sulla stessa domanda di mobilità, e si incentra sullo sviluppo dell'intermodalità nella più ampia logica della promozione della logistica e nel contesto dell'applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile e della tutela della sicurezza, affrontando altresì le tematiche delle liberalizzazioni e della tariffazione, concepita anche quale strumento per ovviare alla congestione soprattutto nel comparto stradale.

Il Piano, che rappresenta il punto di riferimento dei singoli piani di settore relativi alla mobilità, risulta configurato come piano-processo in grado di adeguarsi alle evoluzioni della domanda di trasporto. La natura “dinamica” del Piano ha consentito, pertanto, un continuo lavoro di aggiornamento e di approfondimento di alcune tematiche specifiche, in una opportuna attività di monitoraggio e di verifica delle azioni di policy proposte.

Il Programma delle infrastrutture strategiche¹, in un'ottica di equilibrio socio economico delle varie macroaree, individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti strategici e di preminente interesse nazionale, da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese.

¹ Predisposto in attuazione dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cd. “Legge-Obiettivo”).

Obiettivo del Programma – e della legge obiettivo di cui è attuazione – è di accelerare lo sviluppo economico del Paese, attraverso un significativo rilancio della politica infrastrutturale di sostegno della domanda globale interna, nel rispetto del patto di stabilità.

In capo al Cipe, nella composizione allargata al Presidente della Regione o Provincia autonoma interessate, è prevista la concentrazione delle competenze in materia sia di approvazione dei progetti preliminari e definitivi delle singole opere sia di assegnazione di finanziamenti e di vigilanza sulla esecuzione degli interventi.

Nel corso del periodo di riferimento 2001-2005 sono stati approvati (con circa 150 delibere) progetti per un valore di circa 72.000 Meuro e sono stati assegnati 7.400 Meuro circa a carico della legge n. 166/2002 e successivi rifinanziamenti.

Il Piano delle priorità degli investimenti ferroviari² concepito per modulare nel tempo la realizzazione delle opere di cui al Contratto di programma 2001-2005, è con il tempo divenuto il documento di riferimento per la programmazione nazionale nel settore ferroviario, con riferimento a

- *Investimenti relativi al predetto Contratto di programma 2001-2005;³*
- *Sistema AV/AC Torino-Milano-Napoli e “resto del sistema” (Milano-Venezia, 3° Valico dei Giovi)⁴;*
- *Nuovi progetti di legge obiettivo⁵.*

Il Piano decennale della viabilità 2003-2012⁶, rappresenta il fabbisogno complessivo di infrastrutture viarie del Paese nel periodo di riferimento, in coerenza con il Piano Generale dei trasporti e della logistica, ed individua sia gli interventi di diretta competenza attuativa dell'ANAS che quelli da realizzare sulla rete autostradale in concessione.

Correlato al Piano decennale è il Contratto di programma ANAS 2003-2005 che funge da consuntivo per i primi due anni e individua per il 2005 gli interventi da realizzare prioritariamente, integrando in tal senso il contenuto del citato Piano pluriennale.

Il Contratto prevede di destinare il 53 per cento dell'importo destinato alla viabilità ordinaria al Sud, mentre per il settore autostradale l'importo riguarda sia la rete in concessione con opere già inserite nei piani finanziari delle concessionarie e “opere nuove” sia la rete in gestione diretta (per le dimensioni degli importi, cfr. tav. V.1)⁷.

² Predisposto dalla Rete Ferroviaria Italiana (RFI) ai sensi dell'art. 6, punto 3, del Contratto di programma 2001-2005.

³ Nell'ambito del CdP 2001-2005 sono inclusi investimenti infrastrutturali per un importo di circa 53.000 Meuro e sono stati conseguiti finanziamenti – nel periodo 2001-2005 – tramite apporto al capitale sociale di FS, pari a circa 21.700 Meuro.

⁴ Finanziati tramite ISPA per un importo pari a 36.000 Meuro a decorrere dal 1/1/2003, essendo stati in pregresso disposti finanziamenti nell'ambito del Contratto di programma con la Rete Ferroviaria Italiana.

⁵ Già inclusi nel Programma delle infrastrutture strategiche.

⁶ Sottoposto al Cipe ai sensi della convenzione di concessione MIT-ANAS del 19.12.2002, che ne prevede l'approvazione con decreto del Ministro delle infrastrutture su conforme parere del Comitato.

⁷ Il Contratto, per quanto concerne la parte gestionale, supera la sistematica della corresponsione di contributi in conto esercizio e configura i trasferimenti dello Stato esclusivamente in funzione sinallagmatica con le prestazioni rese, fissando corrispettivi e modalità di prestazione, nonché penali da applicare in caso di mancata rispondenza ai requisiti previsti. Per il 2003 ed il 2004 detti servizi sono remunerati nei limiti delle risorse a suo tempo stanziare, mentre per il 2005 vengono remunerati sempre nei limiti delle risorse finanziarie, ma sulla base di “corrispettivi stimati”, in relazione alla mancanza di una contabilità analitica che consenta di rilevare i costi di produzione dei servizi stessi. È comunque fatto obbligo all'ANAS di attivare tale forma di contabilità in modo che con il prossimo Contratto sia possibile conferire piena efficacia alla nuova sistematica che concorre a porre l'ANAS fuori del perimetro della P.A. e che del Contratto rappresenta la parte più qualificante.

Il Programma Nazionale della Ricerca (PNR) è finalizzato principalmente a definire il quadro di contesto, gli obiettivi generali, le opportunità per la ricerca italiana nell'ambito internazionale e i possibili interventi alla cui realizzazione sono chiamati a concorrere, con risorse disponibili sui loro stati di previsione e bilanci, le pubbliche amministrazioni centrali e regionali, ivi comprese, con le specificità dei loro ordinamenti e nel rispetto delle loro autonomie ed attività istituzionali, le università e gli enti di ricerca.

Gli obiettivi del Programma Nazionale della Ricerca 2005-2007, sono quelli di:

- *definire gli obiettivi generali e le modalità di attuazione degli interventi alla cui realizzazione concorrono, con risorse disponibili sui loro bilanci, le pubbliche amministrazioni;*
- *analizzare le principali prospettive e campi di intervento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica nel Paese, approfondendone le caratteristiche e aggiornando le necessità di intervento nei settori strategici definiti nelle "Linee Guida";*
- *presentare il quadro complessivo degli interventi previsti in questo settore, e le scelte del Governo in merito alle priorità da attivare;*
- *fornire alle amministrazioni dello Stato, alle Regioni, alle istituzioni, ai docenti, ai ricercatori e agli altri operatori del settore, pubblici e privati, un quadro di riferimento complessivo.*

Il Piano nazionale per la ricerca è essenzialmente un documento di programmazione, diretto a definire il quadro di riferimento, gli obiettivi generali, le opportunità per la ricerca italiana nel contesto internazionale e gli interventi necessari.

Il Programma nazionale degli interventi nel settore idrico ha il fine di garantire il necessario coordinamento nella realizzazione di tutte le opere del settore idrico con l'obiettivo dell'utilizzo sostenibile di tali risorse. In particolare esso definisce la gerarchia delle priorità dei singoli interventi, tenuto conto dello stato di avanzamento delle relative progettazioni.

Nel Programma rientrano:

- a- *le infrastrutture strategiche di cui alla legge 443/2001;*
- b- *gli interventi previsti dal Ministero dell'ambiente;*
- c- *gli interventi del comparto irriguo definiti dal Ministero delle politiche agricole e forestali;*
- d- *gli interventi inseriti negli Accordi di programma di cui all'articolo 17 della legge 36/1994.*

I Programmi inerenti le tematiche ambientali sono tendenzialmente a medio termine ed hanno un carattere di "trasversalità" legata al fatto che interagiscono con la quasi totalità dei settori produttivi, caratteristica che necessita di un coordinamento e di un monitoraggio collegiale (Cipe).

Il Piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di emissione dei gas serra 2002-2012 (in attuazione del Protocollo di Kyoto) ha individuato misure e interventi atti al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del 6,5 per cento delle emissioni – prendendo come base di partenza le emissioni al 1990 – da realizzarsi nel periodo compreso tra il 2008 e il 2012.

Il Piano individua interventi in grado di ridurre le emissioni, principalmente nei settori energetico, civile e trasporti, sia sul territorio nazionale che all'estero tramite iniziative di partenariato con economie emergenti. Infatti il Protocollo di Kyoto ha previsto – e quindi il Piano nazionale ha stabilito – che possano essere conteggiati negli obiettivi “nazionali” di riduzione anche investimenti esteri che permettano di acquisire certificati di emissione tramite il finanziamento di progetti internazionali di riduzione di emissioni di gas serra. Anche lo stato di attuazione degli interventi e il relativo aggiornamento delle misure, deve essere approvato dal Cipe.

La “Strategia d'azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile in Italia 2002-2010” individua gli strumenti, gli obiettivi e le azioni prioritarie per favorire la trasformazione dell'attuale modello di sviluppo nella direzione di uno sviluppo economico “sostenibile” e si presenta come un insieme di linee guida strategiche cui le amministrazioni centrali e locali devono attenersi per orientare i propri comportamenti al fine di realizzare gli obiettivi di sostenibilità ambientale in essa individuati.

L'Italia ha determinato la propria azione ambientale in stretta connessione con gli orientamenti dell'Unione. La Strategia è strutturata nelle stesse quattro aree prioritarie d'azione del VI programma europeo di azione ambientale: cambiamenti climatici, natura e biodiversità, qualità dell'ambiente e qualità della vita negli ambienti urbani, uso sostenibile delle risorse naturali e produzione di rifiuti.

La Strategia definisce un insieme di obiettivi strategici, sia a livello centrale che locale, cui far riferimento al fine di realizzare gli obiettivi generali di sostenibilità nazionale che integrano le strategie ambientali con quelle economiche e sociali.

Il Programma d'azione nazionale per la siccità e la desertificazione⁸ individua cinque settori prioritari di intervento quali: protezione del suolo, gestione sostenibile delle risorse idriche, riduzione dell'impatto delle attività produttive, riequilibrio del territorio, informazione formazione e ricerca.

Per quanto concerne l'attuazione è previsto che le Regioni e le autorità di bacino individuino le aree vulnerabili del proprio territorio e che – attraverso specifici programmi – adottino le misure finalizzate alla lotta alla siccità e alla desertificazione secondo le indicazioni previste dalla delibera Cipe.

L'attuazione del Programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno, definito e reso operativo, nel 1988 ha proceduto molto lentamente, man mano che si rendevano disponibili le risorse finanziarie e, di conseguenza, il Cipe ha approvato le relative delibere di riparto solo dopo che tali risorse venivano stanziare con legge finanziaria.

Tra le attività del Cipe rientra anche l'esame dei Programmi triennali delle Amministrazioni centrali che vengono sottoposti al Comitato, ex art. 14 della legge n. 109/1994 e s.m.i., per una valutazione di compatibilità con i documenti programmatori generali: tali programmi recano l'elenco annuale dei lavori, che dovrebbe trovare copertura negli ordinari stanziamenti annuali di bilancio, e vengono aggiornati annualmente⁹.

⁸ Adottato dal Cipe con delibera n. 299/1999, in seguito alla ratifica da parte dell'Italia della Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta alla siccità e alla desertificazione, adottata a Parigi nel 1994.

⁹ Transita per il Cipe un sempre minor numero di programmi del genere, che oltretutto non vengono trasmessi tempestivamente; mentre il loro esame da parte del Comitato potrebbe acquisire specifica pregnanza se riferito contestualmente ai Programmi di tutte le Amministrazioni, perché consentirebbe di conoscere in concreto se e come vengono attuate le indicazioni programmatiche – ad esempio – sulla riserva di una quota determinata di risorse al Mezzogiorno e sul ricorso alla finanza di progetto.

Tavola Z.1 – PIANI DI SETTORE IN CORSO DI ATTUAZIONE APPROVATI DAL CIPE (importi in Meuro)

Piano/Programma	Settore (1)	Delibera Cipe	Durata	Dimensione finanziaria	Fonte di finanziamento
Piano generale dei trasporti e della logistica	Infrastrutture	n.1 del 01/02/2001			
Programma infrastrutture strategiche	Infrastrutture	n.121 del 21/12/2001 n. 3 del 18/03/2005 (2)	decennale	131.446 (2)	Pubbliche (legge obiettivo e altri) e private
Piano di priorità degli investimenti ferroviari	Ferrovie	n.91 del 20/12/2004	decennale	164.409	Fonti proprie (limitatamente ai progetti inclusi nel CdP): apporti al capitale sociale di RFI (tab. D della legge finanziaria)
Contratto di programma ANAS 2003-2005	Viabilità	n.72 del 27/05/2005	triennale	Viabilità ordinaria: 7.724 Viabilità autostradale: 12.492	Viabilità ordinaria: L. 289/2002; Residui passivi; L. 166/2002-art. 15. Viabilità autostradale: Concessionarie autostradali.
Piano pluriennale viabilità nazionale 2003-2012	Viabilità	n.4 del 18/03/2005	decennale		
Programma nazionale degli interventi nel settore idrico	Idrico-irriguo	n.74 del 27/05/2005	non fissata	1.122,4	Legge 350/2003 art. 4, comma 31
Programma nazionale della ricerca	Ricerca	n.16 del 18/03/2005	triennale		Fonti pubbliche (leggi varie) e private
Piano Nazionale per la riduzione dei livelli di emissioni gas serra 2002-2012	Ambiente	19-12-2002	decennale	162,5	Fonte pubblica (L. 120/2002 e L.F.2006) e privata (non quantificabile)
Strategia d'azione ambientale 2002-2010	Ambiente	02-08-2002	decennale		
Programma nazionale lotta alla siccità e e alla desertificazione	Ambiente	21-12-1999	pluriennale	non quantificabile	Regioni e Autorità di Bacino
Programma generale metanizzazione Mezzogiorno	Ambiente-energia	11/02/1998 e successive	ventennale	2.000	Pubblica: L. 784/80 e 266/97 MEF e Comuni
Programma triennale opere marittime	Porti	n.18 del 18/03/2005	triennale	752,019	Fonti proprie: capitolo di bilancio Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

(1) La ripartizione non corrisponde ai settori Conti Pubblici Territoriali utilizzati nel presente Rapporto.

(2) La dimensione finanziaria nel 2001 era pari a 125.858 Meuro. Il programma ha subito un ampliamento nel 2005 con la delibera n. 3 del 18/03/2005, la dimensione del programma passa a 131.446 Meuro.

Fonte: elaborazioni DPS

Tra questi programmi assume particolare rilevanza il Programma triennale opere marittime che viene sottoposto annualmente al Cipe per il parere di competenza.

La copertura finanziaria dell'ultimo programma approvato, relativo al triennio 2004-2006, è posta a carico dello stanziamento ordinario di bilancio (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Opere marittime e portuali – cap. 7841) per un importo di 752,020 Meuro, con autorizzazione alla copertura della quota di programma relativa agli interventi con codice “0” mediante le risorse che si renderanno via via disponibili.

Comunque per quanto concerne i profili di programmazione infrastrutturale nel settore portuale e marittimo, il riferimento generale per la politica nel settore è tuttora il citato Piano generale dei trasporti che, tra l'altro, riporta il fabbisogno espresso dalle Autorità portuali nell'ambito dei propri Programmi Operativi triennali redatti ai sensi della legge n. 84/1994, fabbisogno pari a circa 5.016 miliardi di lire (2.590 Meuro).

Il programma triennale pertanto, per la parte più significativa, che concerne gli investimenti delle Autorità portuali, assume coerenza non tanto se valutato isolatamente, quanto se considerato nel contesto delle altre misure per i porti (programmi di finanziamento autorizzati ai sensi dell'art. 9 della legge 413/1998, progetto “autostrade del mare”).

Il volume di finanziamenti complessivamente stanziati a carico della legge n. 413/1998 e successivi rifinanziamenti ammonta a circa 3.241 Meuro, di cui il 42 per cento destinato ai porti del Mezzogiorno; per contro le risorse destinate ai porti sedi di Autorità portuale dai Programmi triennali (elenchi annuali 2001, 2002, 2003, 2004 interventi finanziati alle Autorità portuali) sono pari a circa 803 Meuro, di cui il 37 per cento destinato ai porti del Mezzogiorno, per un totale complessivo di circa 4.044 Meuro.

Alcuni dei piani citati nel Riquadro Z sono strategici per il raggiungimento degli obiettivi di convergenza e competitività dei territori. L'intervento pubblico sul territorio contempera le esigenze del Paese con quelle delle sue regioni e dei comuni e fissa, in accordi di lungo periodo, le scelte di base per le infrastrutture strategiche materiali e immateriali, su cui si fondano le prospettive di crescita del Paese. Nei paragrafi che seguono, mantenendo l'angolo visuale delle politiche di sviluppo e di riequilibrio territoriale, si osserverà l'evoluzione attesa sia per la viabilità sia per la ricerca con riferimento agli strumenti con i quali si vuole garantire lo sforzo teso a perseguire gli obiettivi di servizio cui si è fatto riferimento nel secondo capitolo (cfr. par. II.2.1).

IV.3.4.1 Ferrovie

La politica dei trasporti nazionale è segnata dagli obiettivi tracciati dal Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), incentrati sullo sviluppo dell'intermodalità, dell'accessibilità, dell'efficienza e qualità dei servizi, nel tentativo di soddisfare la domanda di mobilità e movimentazione merci⁷⁵.

⁷⁵ Si veda Documento Strategico Preliminare Nazionale (DSPN) 2007-2013, Capitolo III, paragrafo 4 Reti e collegamenti per l'accessibilità.

Nel complesso, la società di gestione delle infrastrutture del gruppo Ferrovie dello Stato, Rete Ferroviaria Italiana (RFI), negli ultimi 10 anni, ha realizzato opere per meno di 7 miliardi di euro e, in un tempo non ancora fissato, intende realizzare interventi per un totale di 64 miliardi di euro, di cui 34 miliardi relativi a opere che ancora devono completare la fattibilità. Si tratta di un programma di investimenti di considerevole ampiezza, tenuto conto del costo a esso associato e dell'impossibilità di fatto di realizzare le infrastrutture ferroviarie con altre risorse che non siano conferimenti di aumento di capitale (solo le Regioni, sotto alcuni aspetti, possono concorrere alla spesa dello Stato, non i privati)⁷⁶.

La realizzazione dei programmi di adeguamento e potenziamento delle reti non ha consentito sino ad ora il recupero del gap tra Centro-Nord e Mezzogiorno (cfr. par. II.2.1).

Nel Centro-Nord si stanno realizzando circa 1.200 km di rete Alta velocità, con un costo di 44 miliardi di euro; contemporaneamente si stanno migliorando le reti regionali per il Servizio ferroviario bus-treno, che acquistano le Regioni. Inoltre si sta realizzando l'apertura al mercato del settore: oltre a Trenitalia stanno entrando, sia per le merci sia per i passeggeri, altre compagnie, svizzere, tedesche e italiane; ciò consentirà l'aumento e il miglioramento dell'offerta e della concorrenza.

Nel Mezzogiorno il target di servizio del Nord appare oggi irraggiungibile: il deficit di rete è di circa 1.000 km di rete a doppio binario. Per poter offrire servizi paragonabili a quelli del Nord, la rete ferroviaria del Mezzogiorno dovrebbe passare da 2.400 ad almeno 3.000 km, 600 km in più rispetto ad oggi.

Va ricordato che, a partire dagli anni novanta, Rete Ferroviaria Italiana ha speso, nel Mezzogiorno, meno del 30 per cento della spesa nazionale per le reti di trasporto: la quota è nel 2003 pari al 18 per cento, monetizzando il ritardo degli investimenti nel Mezzogiorno, oggi il Sud potrebbe vantare un credito di investimenti di 2,2 miliardi di euro.

Tra i progetti previsti per l'ampliamento della rete meridionale: la linea Napoli-Bari, le direttrici a Ypsilon rovesciata da Napoli a Palermo e a Siracusa, la linea Roma-Pescara. Trasversali e reti di collegamento sulle lunghe distanze: questa è la sfida del Mezzogiorno per ridare gerarchia alla propria "maglia" di segmenti ferroviari, per passare cioè a una struttura ad albero, che è la struttura ottimale nei territori periferici (in centro: la rete; dai margini: le adduzioni). Necessita però un cambio di velocità di realizzazione con la coincidenza tra i tempi previsti e quelli effettivi nell'apertura e chiusura dei cantieri.

Nell'ambito del Piano delle Priorità di investimento 1993-2002 di Rete Ferroviaria Italiana, sono stati realizzati interventi per un ammontare di 24.150 milioni di euro. Per i prossimi dieci anni sono programmati investimenti assai cospicui che, anche sulla base di stime parametriche, vengono ora valutati in 164.000 milioni di euro. Ma tali stime resteranno sulla carta se a esse non si accompagnerà

**Piano delle Priorità
di Investimento**

⁷⁶ Anche l'ipotesi di realizzare opere attraverso la Società TAV Spa con recupero del capitale investito nelle linee (non nei nodi), attraverso i ricavi caratteristici non è stata praticabile e RFI è di nuovo l'unico responsabile dell'intera rete nazionale.

la fissazione di obiettivi realistici e di tempi, altrettanto realistici, entro cui realizzarli. In assenza di ciò il Mezzogiorno continuerà ad essere penalizzato.

Nonostante il Piano di Priorità di Intervento (PPI) abbia apportato rilevanti elementi innovativi alla programmazione degli investimenti della rete ferroviaria meridionale, nel Mezzogiorno non si è infatti realizzato in questi anni un processo di modernizzazione analogo a quello nazionale. Per recuperare qualità nel sistema ferroviario nel Sud e aumentare la competitività è necessario coniugare la realizzazione di nuove opere a un'accelerazione dei tempi.

La causa di questo ritardo appare legata alla opacità del processo decisionale. Una parte assai elevata delle opere ancora oggi programmate per il Mezzogiorno è priva di progettazione (cfr. tav. IV.14): in queste condizioni le assegnazioni programmatiche restano sulla carta. È indispensabile un forte indirizzo politico che si assuma la piena responsabilità di fissazione delle priorità progettuali e attuative.

Tavola IV.14 – INTERVENTI AGGIUDICATI E PREVISTI DAL PIANO DELLE PRIORITÀ DI INVESTIMENTO PER REGIONI DEL MEZZOGIORNO

	Interventi aggiudicati		Previsti da PPI	
	Triennio 2000-2002 (Meuro)	Percentuale su Mezzogiorno	Percentuale su Mezzogiorno	Di cui senza progetto
PUGLIA	241	37,0	10,0	Oltre il 50%
CAMPANIA	188	29,0	24,0	Oltre il 50%
SICILIA	121	19,0	27,0	Oltre il 50%
ABRUZZO	48	7,0	3,0	
CALABRIA	36	6,0	28,0	Oltre il 50%
SARDEGNA	9	1,5	4,0	
BASILICATA	3	0,5	4,0	
Mezzogiorno	646	100,0	100,0	Oltre il 50%
ITALIA	2.437	-	-	Sotto il 50%

Fonte: Osservatorio dell'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici

IV.3.4.2 Ricerca

Nel 2005 la spesa complessiva per ricerca e sviluppo (R&S) in Italia⁷⁷ si dovrebbe collocare ancora fra l'1,1 e l'1,2 per cento del Pil. Al netto della componente Università, le stime dell'Istat indicano un valore di spesa R&S pari allo 0,76 per cento del Pil, con una leggera crescita rispetto al corrispondente dato definitivo del 2004 (0,74 per cento). Tale crescita dovrà essere confermata e rafforzata nei prossimi anni perchè si possa parlare di avvio di quel processo di recupero del "gap ricerca" che gli interessi nazionali, prima che gli obiettivi di Lisbona, impongono.

⁷⁷ Si tratta della ricerca realizzata dalle imprese private, dalle Amministrazioni pubbliche, dalle Università, dalle istituzioni non profit rilevata dall'Istat in "La ricerca e sviluppo in Italia 2003-2005".

Tavola IV.15 - LA SPESA PER RICERCA E SVILUPPO IN ITALIA (dati al netto università)

	2003	2004	2005
Spesa R&S (milioni di euro)	9.769	10.052	10.481
Variatz % su anno precedente	-0,4	2,9	4,3
Quota % su Pil	0,75	0,74	0,76

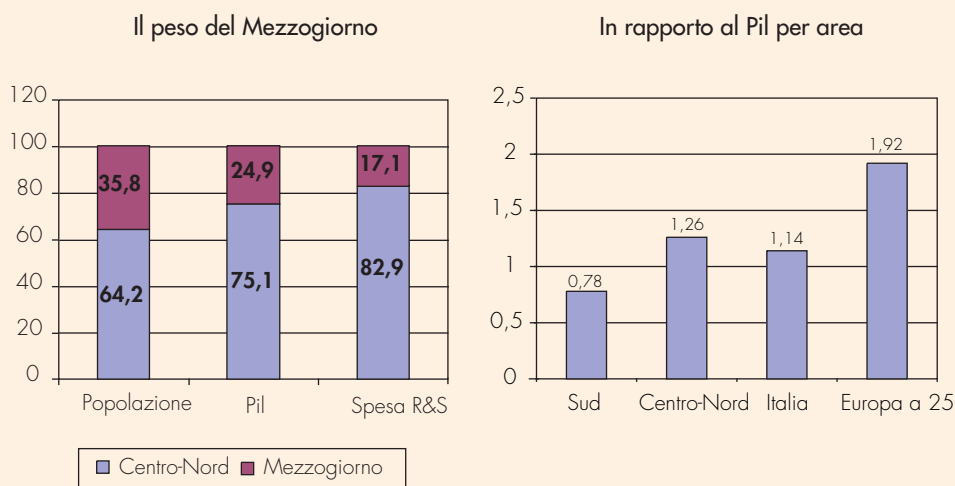
Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat "La ricerca e sviluppo in Italia 2003-2005"

Dati più completi sono disponibili fino al 2003. In tale anno la spesa complessiva per ricerca (compresa Università) in rapporto al Pil aveva segnato un leggero arretramento rispetto all'anno precedente, dall'1,16 all'1,14 per cento. Anche la quota di partecipazione delle imprese alla spesa per ricerca (la cui sostanziale crescita rientra fra gli obiettivi della strategia di Lisbona) mostra un andamento oscillante, con un leggero ma continuo calo negli anni 2000-2003 (dal 50,1 per cento al 47,3 per cento) e una ripresa nell'ultimo biennio.

Nel 2003 (ultimo anno per cui è disponibile una disaggregazione regionale) la spesa per ricerca al Sud corrispondeva a 2.257 milioni di euro. In tale anno il Mezzogiorno ha registrato positivi andamenti sia come spesa per ricerca in rapporto al Pil, passata dallo 0,76 del 2002 allo 0,78 per cento, sia come quota della spesa R&S nel Mezzogiorno sul totale nazionale (dal 16,3 al 17,1 per cento). Sono cresciuti anche gli addetti alla ricerca (1,6 per cento) (cfr. fig. IV.21).

La ricerca nel Mezzogiorno, situazione ed evoluzione

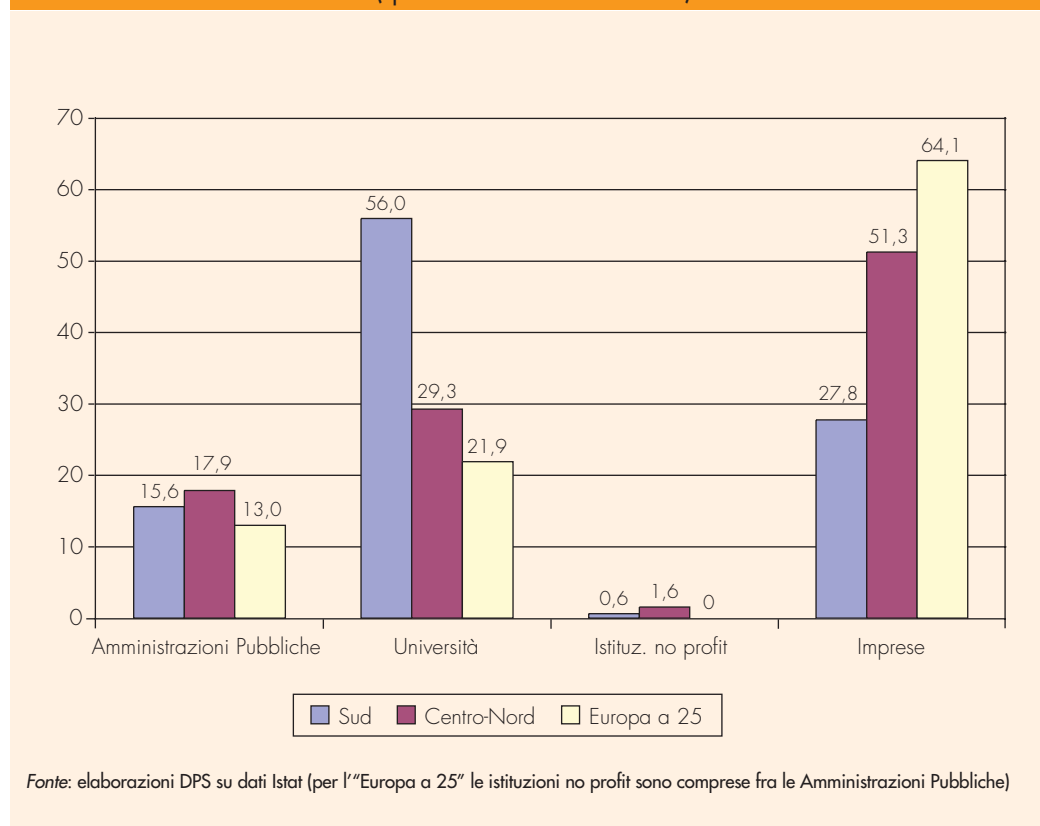
Figura IV.21 - SPESA R&S 2003, ALCUNI INDICATORI (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat

I segnali positivi si estendono alla struttura della spesa R&S per settori istituzionali, con un riequilibrio della quota delle imprese, passata in un anno dal 24,5 al 2002 al 27,8 per cento. Da segnalare a questo proposito come l'Italia, e il Mezzogiorno in particolare, presentino differenze accentuate rispetto all'Europa a 25, in cui invece la quota di ricerca realizzata dalle imprese è largamente prevalente con il 64,1 per cento (la quota imprese è pari al 69 per cento negli Stati Uniti e al 75 per cento in Giappone) (cfr. fig. IV.22).

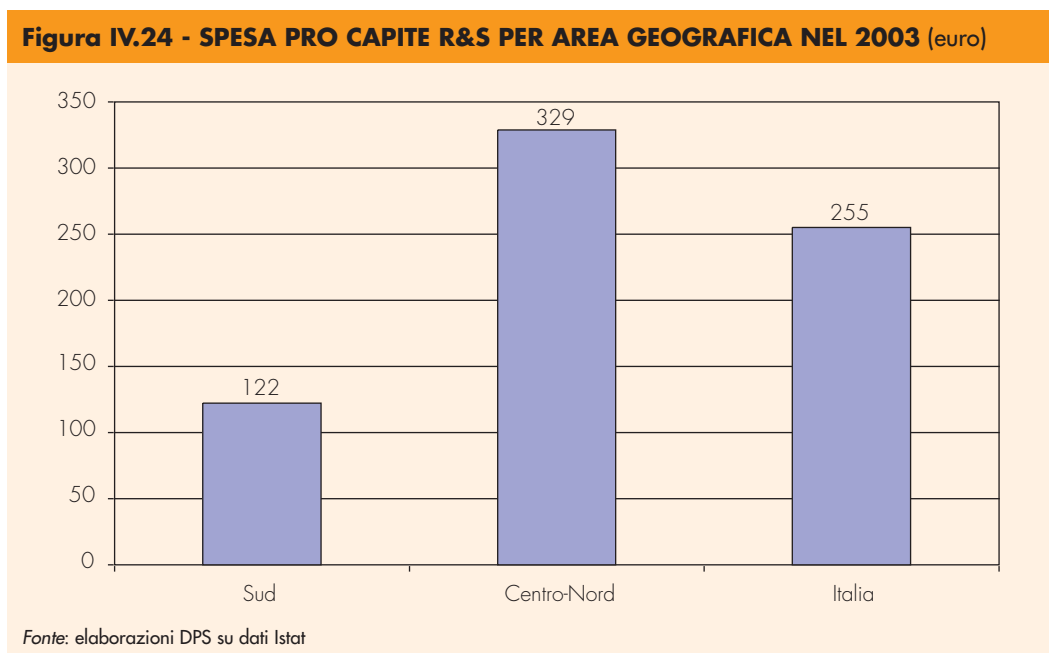
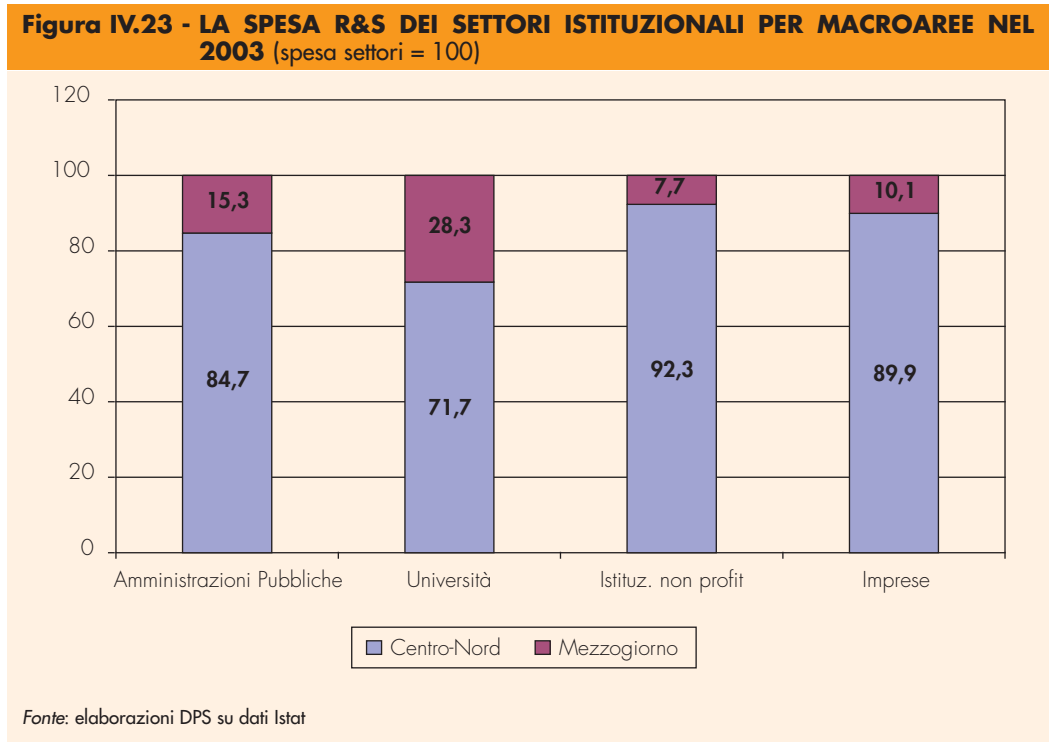
Figura IV.22 - SPESA IN R&S 2003: IL PESO DEI SETTORI ISTITUZIONALI PER AREA GEOGRAFICA (spesa di ciascuna area = 100)



In miglioramento anche la quota delle spese in ricerca delle imprese realizzata nel Sud (dall'8,3 del 2002 al 10,1 per cento) (cfr. fig. IV.23).

Naturalmente, pur con i miglioramenti registrati, il Mezzogiorno mantiene la sua caratteristica di area a bassa intensità di ricerca, sia in rapporto al Pil (0,78 per cento contro 1,26 per cento per il Centro-Nord e 1,92 per l'Europa a 25, 2,59 per gli USA, 3,15 per il Giappone), sia in spesa R&S pro capite.

L'esistenza nel Mezzogiorno di importanti poli di ricerca sottoutilizzati e il ruolo che questa può svolgere (e in alcuni casi ha mostrato di svolgere) per l'aumento di innovazione di fasce importanti dell'industria e dei servizi del Sud, spiegano l'attenzione che la politica regionale aggiuntiva presta a questo settore d'intervento.



L'intervento "aggiuntivo" al Sud si avvale dei due principali strumenti della politica regionale comunitaria e nazionale del Quadro Comunitario di Sostegno e del Fondo per le Aree Sottoutilizzate.

Le strategie e gli interventi realizzati

Nel Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 interventi di ricerca e alta formazione sono previsti anzitutto nel Programma Operativo Nazionale (PON) Ricerca per un costo totale di 2.267 milioni di euro per l'intero periodo di programmazione (comprensivi dell'integrazione premiale assegnata nel corso del 2004). Le più recenti rilevazioni confermano il successo finanziario dello strumento, con impegni al 31 agosto 2005 per 2.447 milioni di euro e pagamenti per 1.078 milioni di euro, pari rispettivamente al 107,9 per cento e al 47,6 per cento del valore programmato. Nel corso del 2005 si sono anche resi disponibili i dati della valutazione intermedia del Programma Operativo Nazionale che confermano, anche sul piano dei contenuti, il buon andamento dello strumento, con effetti positivi, fra l'altro, sulla propensione delle imprese a investire in R&S, sulla brevettazione dei risultati, sulla cooperazione imprese università.

Importanti interventi di ricerca sono previsti oltre che nel Programma Operativo Nazionale, nei Programmi Operativi Regionali, in cui le misure "ricerca e alta formazione" valgono complessivamente 1.573 milioni di euro. Al momento risulta ancora mediamente bassa la percentuale di risorse impegnate, pur con significative differenze fra Regioni e misure. Segno, da un lato, delle persistenti difficoltà a innovare di alcuni territori, dall'altro, in qualche caso, di una non piena entrata a regime degli apparati regionali su una competenza relativamente nuova.

Per il Fondo Aree Sottoutilizzate, anche nel 2005 è confermato l'orientamento del Cipe a riconoscere a Ricerca e Società dell'informazione un'elevata priorità. Con il riparto

Tavola IV.16 - LA RICERCA E LA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE NELLA DELIBERA CIPE DI RIPARTIZIONE DEL FONDO PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE 2005 (Delibera 35/05)

Amministrazioni	Milioni di euro	% ⁽¹⁾
Ricerca		
Ministero dell'istruzione, università e ricerca (MIUR)	350	8,0
Ministeri "Economia" e "Ricerca" per programmi "istituti" (IISF, IISS, INAF)	14,25	0,3
Ministeri "Economia", "Beni e attività culturali", "Ricerca" e Ministro Sviluppo e coesione per Promozione attività audiovisive e culturali	40	0,9
Ministro Politiche Sviluppo e coesione + Ministero "Ricerca" per progetto RI-MED (biotecnologie)	30	0,7
Regioni Centro-Nord	62,1	1,4
Totale	496,35	11,4
Società dell'informazione + Larga banda Dipartimento Innovazione e Tecnologie	50	1,1
Ministero Comunicazioni per Programma Larga banda	80	1,8
Regioni Centro-Nord	8,9	0,2
Totale	138,9	3,2
Totale Ricerca e Società dell'informazione + Larga banda	635,25	14,5

⁽¹⁾ Sul totale delle risorse FAS ripartite dal Cipe.
Fonte: elaborazioni DPS

2005⁷⁸, infatti, ulteriori 635 milioni di euro sono stati aggiunti alle cospicue risorse stanziare negli anni precedenti per programmi di ricerca e società dell'informazione.

Le risorse 2005 assegnate al Ministero dell'Innovazione, dell'Università e della Ricerca (350 milioni di euro), saranno destinate per il 55 per cento ad assicurare la copertura della componente a fondo perduto degli interventi portati a finanziamento sul fondo rotativo per il sostegno alle imprese e per il 45 per cento al finanziamento di progetti di ricerca, con particolare attenzione a quelli riguardanti il rafforzamento dei distretti tecnologici.

I fondi assegnati al Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, sono interamente destinati ad assicurare la copertura della componente agevolativa dei bandi di accesso al fondo rotativo per il sostegno alle imprese

Prosegue infine l'investimento nel programma "Larga banda", destinato ad accrescere il grado di copertura del territorio nazionale e a ridurre il divario digitale fra le diverse aree del paese (cfr. par. IV.3.2).

Fra i programmi avviati nel 2005 da ricordare l'avvio del programma "distretti tecnologici" finanziato dal Cipe con 140 milioni di euro. L'attuazione dell'iniziativa attraverso Accordi di Programma Quadro ha portato alla stipula di numerosi "APQ ricerca" nelle regioni del Mezzogiorno. Gli accordi, nati in occasione del programma "distretti", si sono successivamente estesi ad altre iniziative nel settore della ricerca.

Numerosi anche gli Accordi di Programma Quadro in materia di Società dell'Informazione.

Si è concluso nel corso del 2005 l'iter di definizione del fondo da 100 milioni di euro destinato al supporto degli interventi di venture capital nelle Piccole e Medie Imprese del Mezzogiorno per la realizzazione di innovazioni attraverso tecnologie digitali. L'inizio degli investimenti attraverso l'utilizzo di tali risorse è previsto per l'anno in corso.

Grandi miglioramenti sono tuttavia ancora necessari nel monitoraggio delle politiche della ricerca. Da segnalare la forte differenza in termini di disponibilità d'informazioni fra gli interventi dei fondi strutturali, per i quali è stato costruito e funziona in modo complessivamente soddisfacente un sistema di monitoraggio, e gli altri interventi, finanziati sia con risorse aggiuntive nazionali (Fondo Aree Sottoutilizzate), sia ordinari e prevale invece una sostanziale opacità, anche disattendendo quanto disposto dal Cipe in relazione all'informativa annuale nella seduta di approvazione del Piano Nazionale della Ricerca 2005-2007⁷⁹.

Situazione e prospettive

IV.3.5 Politica di incentivazione per le imprese

Una politica regionale volta ad agire sul contesto in cui gli operatori economici effettuano le loro scelte e orientata ad accrescere la produzione di beni collettivi e la produttività delle imprese, trova una valida possibilità di completamento in un adeguato sistema di incentivi. La reale efficacia delle politiche di agevolazione di-

⁷⁸ Delibera Cipe n. 35 del 27 maggio 2005.

⁷⁹ Cfr. relazione annuale sullo stato di attuazione del Programma Nazionale della Ricerca.

retta alle imprese si fonda sulla capacità di Amministrazioni Centrali e Regioni di coordinare i propri interventi in questo campo, attraverso una strategia unitaria. È l'obiettivo che si intende proseguire con il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 muovendo dai risultati positivi e negativi della programmazione in corso. Tale strategia dovrà consentire, superando l'attuale frammentazione delle forme di intervento, di identificare gli strumenti più appropriati al raggiungimento di obiettivi specifici. Alle modalità di incentivazione così individuate dovrà essere assegnata una dotazione di risorse certa e resa flessibile in funzione dell'effettiva domanda e del monitoraggio relativo all'efficacia.

Gli aiuti a finalità regionale⁸⁰ costituiscono una delle due aree di intervento della politica nazionale relativa alle agevolazioni. Essi perseguono obiettivi di riequilibrio economico e sociale e sono quindi attualmente concentrati per quattro quinti nel Mezzogiorno. L'altra area di destinazione è caratterizzata dagli aiuti su base settoriale o rivolti a specifiche dimensioni d'impresa. Si tratta di agevolazioni rivolte all'intero territorio nazionale e concentrate per quasi quattro quinti al Centro-Nord.

Sviluppando lo schema presentato nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2006-2009, gli aiuti a finalità regionale possono essere articolati in quattro principali categorie in base ai diversi obiettivi perseguiti:

1) incentivi automatici per la *compensazione del maggior costo unitario del capitale o del lavoro* in alcune aree (credito d'imposta, fiscalità di vantaggio). Il decreto competitività⁸¹ ha disposto il rafforzamento della *deduzione IRAP* per ogni neoassunto nelle aree sottoutilizzate (cfr. par. IV.3.5.1). Per quanto concerne il *credito d'imposta investimenti*, le previsioni della legge finanziaria per il 2006 sono volte a dare certezza normativa all'opportuna prassi dello scorrimento delle graduatorie per l'utilizzo delle risorse liberatesi a seguito di rinunce o revoche (cfr. par. IV.3.5.2). Con riferimento al *bonus occupazione*, gli interventi previsti dalla Legge Finanziaria 2006 consentono la presentazione dell'istanza di concessione del credito di imposta per l'occupazione prima dell'assunzione dei nuovi dipendenti, per favorire quegli imprenditori per cui l'incentivo costituisca effettivamente condizione marginale di convenienza dell'assunzione stessa. Le agevolazioni di questo tipo, benchè di semplice e tempestiva attuazione, hanno sino ad ora dimostrato scarsa additività. Si impone dunque un'attenta riflessione per limitarne l'applicazione ai casi in cui massimo può essere il risultato atteso.

2) Incentivi (a bando) per *compensare i fallimenti del mercato dei capitali e del credito* (tassi più elevati, razionamento, ecc.) nelle aree in ritardo di sviluppo. Dalla riforma varata nel 2004 e completata nel 2005 (legge 311/2004 e Piano di azione per lo sviluppo di cui alla Legge 80/2005) che ha riguardato principalmente questa categoria di incentivi, si attende una promozione del mercato del credito, soprattutto nelle regioni meridionali. La previsione di una quota di finanziamento ordinario, che affianca il contributo pubblico in conto capitale e il prestito agevolato

⁸⁰ Cfr. DPSN pag. 61 e seguenti e RiquadroW aiuti di Stato.

⁸¹ Decreto legge n. 35 del 2005, conv. con legge n. 80 del 2005.

del Fondo istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti, dovrebbe anche incentivare le banche ad una maggiore attenzione nella valutazione del merito creditizio (per conto dell'operatore pubblico) (cfr. par. IV.3.5.2).

3) Incentivi (negoziali) per *rafforzare l'imprenditorialità locale e attrarre investimenti dall'estero* (patti territoriali, contratti di programma e di localizzazione ecc.). Tali forme di incentivazione potranno risultare utili se impiegate in modo selettivo e con finalità orizzontali o di attrazione di investimenti dall'estero per concorrere, insieme a interventi sul contesto, a progetti territoriali di sviluppo. Nel caso dell'attrazione degli investimenti dall'estero, le agevolazioni dovranno essere inserite in un più ampio programma di attrazione quale quello attualmente realizzato da Sviluppo Italia⁸².

4) Incentivi (a bando e/o negoziali) per *ridurre il sottoinvestimento in attività dove le ricadute (ricerca, ambiente ecc.) sono in larga misura non appropriabili dall'impresa che realizza l'investimento*. Sebbene questa tipologia di incentivi sia stata finora sottoutilizzata dal punto di vista delle risorse a essa dedicate, vi sono stati significativi passi nella direzione di un suo potenziamento. Nel corso del 2005 il Dipartimento ha infatti partecipato a numerose consultazioni avviate dalla Commissione Europea per la revisione delle norme in tema di aiuti di Stato e innovazione. In questo ambito sono stati predisposti dal Dipartimento due documenti⁸³. In particolare, nel documento elaborato con il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e il Dipartimento per le Politiche Fiscali, il rapporto tra incentivi e innovazione è stato affrontato considerando i limiti degli attuali strumenti di promozione dell'innovazione rispetto alla risoluzione dei fallimenti di mercato. Un ulteriore contributo, fornito assieme al Dipartimento per le Politiche Fiscali, ha riguardato la revisione degli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato alla R&S⁸⁴. In questo contesto è proseguita la riflessione avviata in tema di innovazione e aiuti a finalità regionale: nello specifico si è discussa l'opportunità di legare il livello di agevolazione concessa alla distanza dal mercato dell'attività di ricerca. Sulla scorta delle riflessioni già avviate in questi ambiti è stato poi predisposto un documento congiunto (Amministrazioni centrali e regionali) sulla revisione della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato e capitale di rischio⁸⁵. Appare opportuno che questa tipologia di incentivi sia rafforzata in futuro, in quanto massimamente compatibile con una politica di riequilibrio economico e sociale che, come si è detto, sempre più tenderà ad attuare interventi di contesto per la crescita della produttività e l'aumento della qualità dei servizi pubblici erogati.

⁸² Cfr. cap. I, Riquadro "L'attrattività dei territori".

⁸³ Documento di risposta alla Commissione europea in materia di innovazione - Documento congiunto MEF-MIUR, gennaio 2005; Posizione dello Stato italiano concernente il "Documento di consultazione della Commissione europea sugli aiuti di Stato all'innovazione", novembre 2005.

⁸⁴ Risposta al "Questionario per la revisione degli orientamenti comunitari in materia di R&D", gennaio 2005.

⁸⁵ Comunicazione della Commissione - Aiuti di Stato e capitale di rischio (GU C 235 del 21.8.2001) Oggetto: revisione della comunicazione della Commissione - Aiuti di Stato e capitale di rischio. Risposte al questionario per consultazione pubblica, settembre 2005.

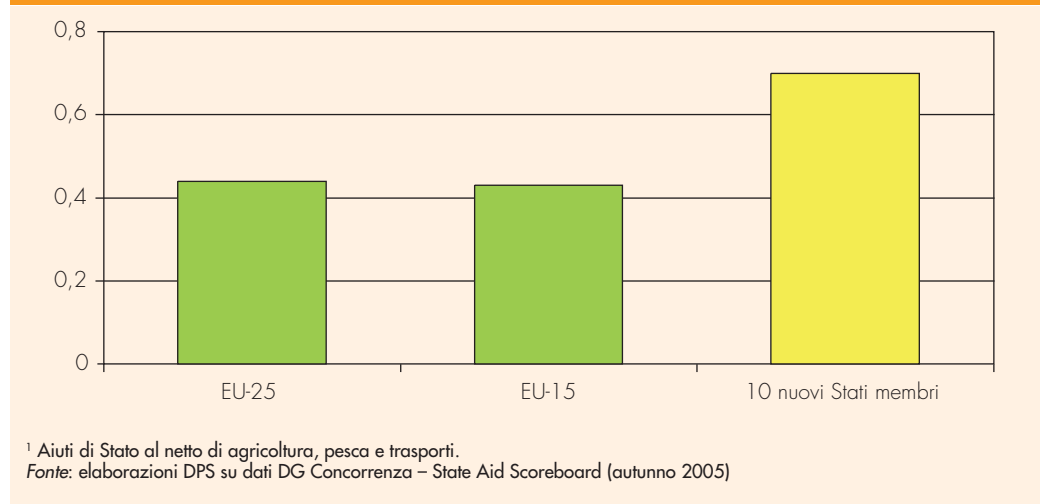
Gli aiuti di Stato in Italia e nell'UE nel 2004

L'adozione degli orientamenti appena menzionati, ed in particolar modo il coordinamento Stato-Regioni per la definizione di una strategia comune in materia, costituiscono l'indispensabile premessa per il pieno raggiungimento, da parte dell'Italia, degli obiettivi europei di riduzione della quantità degli aiuti di Stato e riorientamento degli stessi a finalità orizzontali.

Il Consiglio Europeo di marzo 2005 e successivamente la Commissione Europea⁸⁶, hanno infatti ribadito la validità di tali obiettivi.

Anche se alcuni Stati membri hanno ridotto il livello complessivo degli aiuti, l'Unione nel suo complesso non ha ancora raggiunto l'obiettivo di riduzione degli aiuti fissato a Lisbona. D'altro canto, la maggior parte degli Stati membri sembra indirizzare le proprie misure di aiuto verso obiettivi orizzontali, in particolare la tutela dell'ambiente. In termini relativi rispetto al Pil, gli aiuti di Stato si sono concentrati negli Stati membri entrati nell'UE nel 2004, registrando una percentuale rispetto al Pil dello 0,7, a fronte di una quota nell'UE-15 dello 0,43 per cento. In questo modo, la percentuale degli aiuti di Stato rispetto al Pil nell'UE-25 si attesta conseguentemente allo 0,44 per cento.

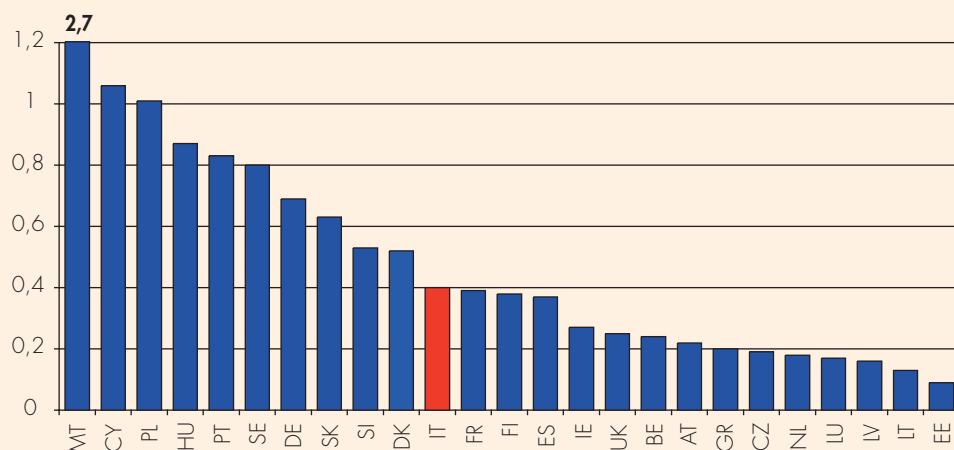
Figura IV.25 - AIUTI DI STATO IN PERCENTUALE DEL PIL¹: UE-25, UE-15, 10 NUOVI STATI MEMBRI - ANNO 2004



Nel periodo 1992-2004 l'Italia, in attuazione delle indicazioni di politica economica della Commissione europea, ha ridotto gli aiuti di Stato dalla quota dell'1,4 per cento del Pil nel 1992 (pari a 16 miliardi di euro) allo 0,4 per cento nell'ultimo anno di rilevazione (pari a 5,4 miliardi di euro).

Gli impegni verso la riduzione degli aiuti di Stato per Malta, Cipro, Polonia dovranno essere maggiori, poiché questi Paesi hanno mostrato nel 2004 una percentuale rispetto al Pil superiore all'unità (quasi tripla, il 2,7 per cento, per Malta).

⁸⁶ Commission Recommendation on the Broad Economic Policy Guidelines for 2005-2008, COM (2005) 141 final, 12.04.2005, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/comm2005_141en.pdf.

Figura IV.26 - AIUTI DI STATO IN PERCENTUALE DEL PIL¹: UE-25 - ANNO 2004

¹ Aiuti di Stato al netto di agricoltura, pesca e trasporti. Non sono ancora disponibili i dati complessivi sui trasporti per i dieci nuovi Stati membri.

Fonte: elaborazioni DPS su dati DG Concorrenza – State Aid Scoreboard (autunno 2005)

Gli aiuti di Stato per obiettivi orizzontali

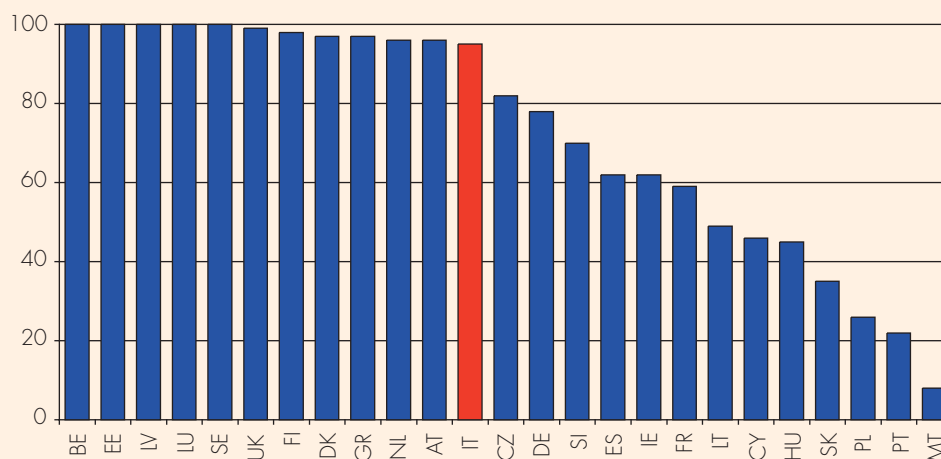
Gli Stati membri hanno proseguito gli sforzi per riorientare gli aiuti verso obiettivi orizzontali, considerati uno strumento di intervento sulle cause del fallimento del mercato e meno distorsivi rispetto agli aiuti settoriali. Secondo la definizione dell'Unione Europea gli aiuti di Stato per obiettivi orizzontali sono “destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche” (art. 87.3.c del Trattato UE) e finalizzati alla realizzazione di obiettivi comuni a più settori produttivi (ricerca e sviluppo, della tutela dell'ambiente, dell'occupazione, della formazione) e sviluppo regionale⁸⁷. Nei periodi 2000-2002 e 2002-2004, la quota sul totale degli aiuti di Stato per obiettivi orizzontali è aumentata nella media UE-25 di 4 punti percentuali (di 7 punti percentuali nell'UE-15), a motivo di un significativo incremento di questi aiuti e di una progressiva riduzione di quelli settoriali in molti Stati membri. Nel 2004 la quota di aiuti orizzontali è salita al 76 per cento dell'importo complessivo degli aiuti: gli Stati membri hanno destinato gran parte delle risorse finanziarie a ricerca e sviluppo, alla protezione dell'ambiente, al risparmio energetico, al sostegno alle Piccole e Medie Imprese, alla creazione di occupazione.

I dati mostrano che nell'UE-25 persistono ampie disparità tra gli Stati membri relativamente alla quota di aiuti destinati ad obiettivi orizzontali. Gran parte degli Stati membri, tra cui molti Paesi entrati nell'Unione nel 2004, ma anche Regno Unito, Danimarca, Grecia, Olanda e Austria, hanno destinato più del 90 per cento ad aiuti per obiettivi orizzontali. Tra questi l'Italia ha seguito le indicazioni della Commissione europea impegnandosi nell'aumentare la quota di aiuti da destinare a obiettivi orizzontali, raggiun-

⁸⁷ Lo “State Aid Scoreboard” tratta in una specifica sezione gli aiuti a finalità regionale anche fra gli aiuti orizzontali.

gendo il 95 per cento nel 2004 (pari a circa 5,14 miliardi di euro) e collocandosi tra i Paesi più virtuosi nel processo di incremento di questa tipologia di aiuti. In un altro gruppo di Paesi (Spagna, Francia e Irlanda) circa il 60 per cento degli aiuti di Stato hanno sostenuto obiettivi orizzontali. Mentre Ungheria, Cipro, Slovacchia, Polonia, Portogallo e Malta hanno erogato aiuti di Stato per obiettivi orizzontali in una quota inferiore al 50 per cento del totale.

Figura IV.27 - AIUTI DI STATO ORIZZONTALI¹: UE-25 - ANNO 2004



¹ Aiuti di Stato per obiettivi orizzontali finalizzati a obiettivi comuni a più settori produttivi: ricerca e sviluppo, tutela dell'ambiente, occupazione, formazione, sviluppo economico regionale. I valori sono calcolati in percentuale del totale degli aiuti al netto di agricoltura, pesca e trasporti. Il complemento a 100 della quota relativa agli aiuti di Stato orizzontali è rivolto a specifici settori.
Fonte: elaborazioni DPS su dati DG Concorrenza - State Aid Scoreboard (autunno 2005).

Gli aiuti di Stato a finalità regionale

La riforma degli aiuti a finalità regionale, avviata dalla Commissione attraverso la revisione degli Orientamenti al fine di favorire la riduzione dell'ammontare complessivo di aiuti e la loro concentrazione nelle zone in ritardo di sviluppo, comporterebbe elevati livelli di investimenti ed assicurerebbe la riduzione delle disparità regionali, in accordo con gli obiettivi di Lisbona (cfr. Riquadro W).

Nel 2004, sono stati destinati aiuti a finalità regionali, relativamente alle sole Regioni ammissibili alla deroga di cui all'art. 87.3 a), pari al 27 per cento degli aiuti totali (pari a circa 12 miliardi di euro) e hanno interessato soprattutto i nuovi Stati membri. L'Italia ha erogato il 40 per cento degli aiuti totali⁸⁸ per interventi a finalità regionale (pari circa a 2,1 miliardi di euro), seguita dalla Spagna con il 39 per cento (pari a circa 1,2 miliardi di euro), e dalla Francia con il 13 per cento (pari a circa 0,8 miliardi di euro).

⁸⁸ Al netto degli aiuti per agricoltura, pesca e trasporti.

IV.3.5.1 Fiscalità di vantaggio

Nel contesto della graduale abolizione dell'IRAP, di cui all'articolo 8 della legge 7 aprile 2003, n. 80, che prevede la prioritaria e progressiva esclusione dalla base imponibile del costo del lavoro, si collocano le norme che prevedono un'importante misura di deduzioni ai fini IRAP per nuove assunzioni⁸⁹.

La misura recentemente autorizzata è composta di due parti. In primo luogo, la deduzione si applica su tutto il territorio italiano alle società di tutte le dimensioni operanti in qualsiasi settore economico, che creano occupazione. Si prevede una deduzione annuale dalla base imponibile IRAP del costo sostenuto per ogni nuova assunzione, per un importo non superiore a 20.000 euro.

In secondo luogo, le imprese che operano nelle aree assistite (aree ammesse alle deroghe previste all'art. 8.3 lettere a e c del Trattato CE) possono fruire di maggiori deduzioni: nelle aree art. 87.3 lettera a) ovvero nelle aree ove il tenore di vita è anormalmente basso, oppure si ha una grave forma di sottoccupazione, la deduzione può arrivare sino a 100.000 euro per ogni nuova assunzione, e nelle aree 87.3 lettera c) e cioè nelle aree in cui l'aiuto è destinato ad agevolare lo sviluppo, sempre che non alteri le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune, le imprese possono applicare una deduzione fino a 60.000 euro.

Per il calcolo dell'incremento occupazionale netto, la misura considera soltanto i contratti a tempo indeterminato, garantendo così che i posti di lavoro creati siano mantenuti stabilmente per un periodo ragionevolmente lungo. La diminuzione complessiva del gettito fiscale è stimata in 471 milioni di euro per la deduzione generale, e in 846 milioni per l'ulteriore deduzione nelle aree assistite (art. 87.3.a e c).

La misura durerà dall'anno di imposta 2005 sino all'anno di imposta 2008. Le assunzioni devono avvenire entro il 31 dicembre 2007 e per l'anno di imposta 2005 potranno essere prese in considerazione solo le assunzioni avvenute dopo la data dell'autorizzazione comunitaria⁹⁰.

IV.3.5.2 Il credito d'imposta investimenti e il bonus occupazione

Il credito d'imposta investimenti, istituito per agevolare la realizzazione di nuovi investimenti nelle aree sottoutilizzate del paese con la Legge finanziaria per il 2001, è stato oggetto di successive modifiche⁹¹ per migliorarne la funzionalità

**Il credito d'imposta
investimenti**

⁸⁹ L'aiuto di Stato in oggetto è stato notificato dalla Commissione europea con lettera del 20 aprile 2005 alla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'UE (ITALRAP) ed è stato autorizzato dalla Commissione europea con nota del 7 dicembre 2005 C (2005) 4675 def.

⁹⁰ Nella sua decisione la Commissione europea rileva che una causa relativa all'IRAP è attualmente pendente dinanzi la Corte di giustizia, cui è stato chiesto di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla compatibilità dell'imposta con il divieto comunitario delle imposte nazionali sul fatturato diverse dall'IVA. La cosa non le impedisce tuttavia di autorizzare la misura la quale, in effetti, tende alla graduale abolizione dell'imposta, dando priorità all'esclusione dei costi del lavoro dalla base imponibile, in modo che la sua approvazione non pregiudica la situazione attuale. Nell'eventualità che l'IRAP sia dichiarata incompatibile con il divieto comunitario delle imposte nazionali sul fatturato diverse dall'IVA e che l'Italia sia obbligata a rimborsare le somme percepite con questa imposta, l'approvazione del regime non pregiudicherebbe la situazione attuale poiché, in tal caso, l'Italia dovrebbe rimborsare un importo inferiore.

⁹¹ Rivisitato con il D.L. n. 138/2002, il credito d'imposta investimenti è stato ulteriormente modificato dall'art. 62 della L. n. 289/2002 che ha introdotto: l'obbligo di prenotazione da parte dei soggetti interessati, un tetto finanziario delle compensazioni fruibili ed uno stringente percorso temporale per l'esecuzione degli investimenti programmati e per la fruizione delle compensazioni assegnate.

e per evitare sia un uso improprio, sia un impiego inefficace dello strumento. La legge Finanziaria per il 2006 da ultimo, ha stabilito che, in base all'effettivo utilizzo delle compensazioni operate dai beneficiari, sulla scorta delle prenotazioni non utilizzate, e sulla base dei risultati conseguiti dalle operazioni di "manutenzione straordinaria"⁹², le risorse liberate saranno utilizzate dall'Agenzia delle Entrate per accogliere, secondo l'ordine cronologico di presentazione, le richieste di ammissione all'agevolazione precedentemente rifiutate per insufficiente disponibilità.

La dotazione finanziaria di competenza per l'anno 2005, assegnata con le delibere Cipe n. 19/2004 e n. 34/2005, è stata pari a 1.897 milioni di euro. La dotazione aggiuntiva prenotabile a partire dal 2005 per un miliardo di euro è risultata ancora una volta insufficiente a soddisfare l'elevata richiesta di prenotazioni pervenute nel corso dell'anno. È stato possibile accogliere soltanto una parte dei rinnovi delle istanze denegate. L'ammontare delle domande insoddisfatte è pari a 4.558 milioni di euro.

Tavola IV.17 - CREDITO D'IMPOSTA INVESTIMENTI: ANNI 2003-2004-2005
(milioni di euro)

Categorie di beneficiari	Ammontare richieste	Stanziamiento complessivo	Ammontare delle Rinunce	Quota utilizzabile negli anni 2003-2004-2005	Compensazioni utilizzate			
					2003-2004	al 31 dicembre 2005	Totale	Percentuale di utilizzo
<i>Soggetti che:</i> hanno maturato il diritto alle compensazioni prima del 7/7/02	4.346,0	4.346,0	40,0	2.857,0	1.213,1	510,0	1.723,1	60,3
hanno ottenuto l'assenso dell'Agenzia delle Entrate in forza del D.L. n. 138/2002*	870,0	815,0	121,0	749,0	196,2	100,0	296,2	39,5
accedono al credito d'imposta (art. 62 della L.F. 2003)								
Mezzogiorno	8.511,0	3.953,0	561,8	2.175,0	218,0	338,0	556,0	25,6
Centro-Nord	130,0	90,0	12,2	42,0	34,5	55,0	89,5	213,1
TOTALE	13.857,0	9.204,0	735,0	5.823,0	1.661,8	1.003,0	2.664,8	45,8

*Lo stanziamento complessivo è calcolato al netto di 55 milioni di euro già compensati nell'esercizio 2002.
Fonte: elaborazione DPS su informazioni Agenzia delle Entrate

Dai dati riportati nella tavola IV.17, che dà conto dell'andamento dello strumento nel triennio 2003-2005 secondo la categoria dei beneficiari, emerge che all'incremento, comunque registrato, di risorse prenotabili in forza delle istanze accolte, non consegue una proporzionale crescita delle compensazioni in grado di assorbire le risorse disponibili, confermando quanto era già andato delineandosi nel

⁹² Il Centro operativo di Pescara dell'Agenzia delle Entrate, ha avviato un'indagine ricognitiva presso le imprese con l'obiettivo di monitorare i tempi di realizzazione degli investimenti e di utilizzazione delle compensazioni per spingere coloro che non erano in grado di rispettare il cronoprogramma di spesa previsto dalla legge a rinunciare al beneficio.

corso del 2004. I dati evidenziano che alla fine del 2005, a fronte di maggiori risorse a disposizione dello strumento, si è assistito a un tiraggio (1.003 milioni di euro) superiore rispetto all'analogo periodo del 2004 (892 milioni di euro), confermando peraltro la ridotta percentuale media di utilizzo (45,8 per cento).

Questo risultato deriva in buona parte dalla richiesta di compensazioni sulle risorse messe a disposizione dei soggetti che avevano avviato gli investimenti prima del 7 luglio 2002 ridottasi tuttavia da 571 milioni di euro a 510 milioni di euro fra il 2004 e dicembre 2005. L'ammontare delle compensazioni è stato fortemente influenzato dal ritardato avvio del programma di accelerazione⁹³ nei tempi di fruizione del credito d'imposta da parte dei contribuenti sopraindicati. Tale programma non ha pertanto prodotto tutti gli effetti desiderati.

Nel complesso sulle risorse destinate a finanziare tale tipologia di beneficiari, l'ammontare complessivo delle compensazioni fin qui registrate (1.723,1 milioni di euro) è stato pari al 60,3 per cento delle risorse effettivamente rese disponibili nel triennio 2003-2005 (2.857 milioni di euro).

Per i crediti d'imposta investimenti maturati da parte di contribuenti la cui istanza è stata accolta dopo il 7 luglio 2002 in attuazione di quanto disposto dal D.L. n.138/2002, a fronte di una disponibilità pari a 749 milioni di euro, è stato compensato solo il 39,5 per cento.

Per i crediti d'imposta investimenti assentiti in forza dell'art. 62 della L. 289/2002, si segnala che a fronte di una forte domanda di prenotazioni, cui l'Amministrazione ha risposto con un ammontare di risorse pari a 3.953 milioni di euro per investimenti a favore del Mezzogiorno, le compensazioni operate dai beneficiari nel triennio 2003-2005 sono state pari solo a 556 milioni di euro. Al netto delle rinunce intervenute pari a 561,7 milioni di euro, l'effettiva percentuale di utilizzo risulta essere pari appena al 25,6 per cento.

Le rinunce spontanee sono state favorite dall'iniziativa di "manutenzione straordinaria" assunta dall'Amministrazione. Tale operazione si è conclusa l'8 febbraio 2005 con il recupero di risorse pari a 526 milioni di euro. Dopo tale data sono pervenute ulteriori richieste di rinuncia per 48 milioni di euro. Dei complessivi 574 milioni di euro recuperati da detta iniziativa, 561,8 milioni di euro sono relativi ad investimenti nel Mezzogiorno e 12,2 milioni di euro a investimenti nel Centro-Nord. Analoga iniziativa di "manutenzione straordinaria" è stata avviata dalla stessa Agenzia delle Entrate nello scorso mese di ottobre, con riferimento alle prenotazioni intervenute a partire dal secondo semestre 2003.

Il nuovo disposto della legge finanziaria per il 2006 consentirà di utilizzare direttamente le risorse liberate dalle prenotazioni non utilizzate e dalle comunicazioni di rinuncia al credito, per agevolare le istanze precedentemente non accolte.

⁹³ L'azione di accelerazione dei tempi di utilizzo delle compensazioni, per coloro che avevano avviato gli investimenti prima del 7.07.2002, avviata con le delibere Cipe n. 23/2003 e n. 19/2004, e proseguita con la delibera Cipe n. 34/2005 che stabilisce per l'anno in corso l'elevazione delle compensazioni dal 13 per cento al 19,5 per cento per gli investimenti conclusi nel 2002, dal 6 per cento al 17 per cento per gli investimenti conclusi nel 2003 e dal 6 per cento al 39 per cento per gli investimenti conclusi nel 2004, è stata effettivamente attivata solo alla fine del mese di novembre 2005.

Per i crediti d'imposta investimenti assentiti in forza della nuova disciplina riformata per le aree del Centro-Nord, si registra, al contrario delle precedenti tipologie, un eccesso di compensazioni operate dai beneficiari per circa 47,5 milioni di euro rispetto alle effettive disponibilità. Si rende necessario, al riguardo, una verifica dell'Agenzia delle Entrate per determinare le cause di tale fenomeno e per accertare se il dato rilevato non derivi da errori nell'identificazione dei codici utilizzati dai contribuenti.

Il bonus occupazione

Istituito per ridurre il costo del lavoro con la Legge finanziaria per il 2001, e ri-disciplinato con l'art. 63 della L. 289/2002 a seguito della sospensione intervenuta nel luglio del 2002 per l'esaurirsi dei fondi disponibili, il bonus occupazione è stato ulteriormente modificato con la Finanziaria per il 2006 prevedendo per il datore di lavoro la possibilità di prenotare le risorse prima di aver disposto l'assunzione, a condizione che la stessa si realizzi nei 30 giorni successivi alla comunicazione di accesso al beneficio.

La dotazione finanziaria di competenza per l'anno 2005, assegnata con le delibere Cipe n. 16/2003 e n. 34/2005, è stata pari a 675 milioni di euro di cui 125 milioni di euro per il bonus nazionale e 550 milioni di euro per la misura incentivante le assunzioni nel Mezzogiorno (cfr. tavv. IV.18 e IV.19).

L'assegnazione delle risorse tra le diverse aree territoriali (intero territorio nazionale e Mezzogiorno), per il triennio 2003-2005, si è rivelata non corrispondente alla domanda espressa dai datori di lavoro.

Territorio nazionale

Le risorse assegnate per il territorio nazionale per il 2004 e 2005 sono risultate inferiori alla domanda di prenotazioni e interamente esaurite già dal 22 luglio 2004, (data a partire dalla quale l'Agenzia delle Entrate ha rifiutato tutte le istanze successive, di cui non è noto il dato finale). La decisione assunta dal Cipe con la delibera n. 19/2004, di autorizzare l'Agenzia delle Entrate a utilizzare le risorse non ancora prenotate negli anni 2003-2004, pari a circa 70 milioni di euro, ad oggi non ha avuto ancora effettiva attuazione. Nel triennio 2003-2005, come si evince dalla successiva tavola IV.18, a fronte di stanziamenti pari a 375 milioni di euro, il volume delle prenotazioni è risultato pari a 304,4 milioni di euro.

Tavola IV.18 - BONUS OCCUPAZIONE NAZIONALE: ANNI 2003-2004-2005 (milioni di euro)

Anno	Stanziamento	Prenotazioni			Compensazioni		
		Under 45	Over 45	Totale	Under 45	Over 45	Totale
2003	125,0	45,8	11,2	57,0	17,3	3,9	21,2
2004	125,0	98,3	24,1	122,4	70,90	15,30	86,2
2005	125,0	100,4	24,6	125,0	58,90	16,70	75,6
TOTALE	375,0	244,5	59,9	304,4	147,1	35,9	183,0

Fonte: elaborazioni DPS su informazioni Agenzia delle Entrate

Mezzogiorno

Al contrario le risorse assegnate per il Mezzogiorno, ancorché ridotte attraverso i definanziamenti stabiliti con il D.L. n. 168 del 2004 e con le delibere Cipe n. 19/2004 e n. 34/2005, destinati anche a finanziare altri strumenti del Fondo per le Aree Sottoutilizzate, sono risultate in netto esubero rispetto alla richiesta. Nel triennio 2003-2005, come si evince dalla successiva tavola IV.19, a fronte di stanziamenti netti pari a 1.250 milioni di euro, il volume delle prenotazioni è risultato pari a 590,8 milioni di euro.

Tavola IV.19 - BONUS OCCUPAZIONE MEZZOGIORNO: ANNI 2003-2004-2005
(milioni di euro)

Anno	Stanziamento	Definanziamento	Stanziamento netto	Prenotazioni per assunzioni disposte nel:			Totale	Compensazione
				2003	2004	2005		
2003	350,0	-	350,0	97,1	-	-	97,1	30,6
2004	600,0	250,0	350,0	153,0	66,3	-	219,3	140,0
2005	850,0	300,0	550,0	149,7	97,2	27,5	274,4	159,8
Totale	1.800,0	550,0	1.250,0	399,8	163,5	27,5	590,8	330,4

Fonte: elaborazioni DPS su informazioni Agenzia delle Entrate

Le compensazioni complessivamente utilizzate fino al 30 novembre 2005, a valere sia sul bonus nazionale che su quello dedicato alle assunzioni nel Mezzogiorno, ammontano a 235,4 milioni di euro (in complesso, sommandosi a quelle operate nei due esercizi precedenti, 513,4 milioni di euro) e sono così distinte:

Compensazioni complessive territorio nazionale e Mezzogiorno

- 75,6 milioni di euro compensati dai soggetti operanti sull'intero territorio nazionale, con un andamento simile a quello del precedente esercizio (78,1 milioni di euro utilizzati nell'analogo periodo del 2004);
- 159,8 milioni di euro compensati dai soggetti operanti nel Mezzogiorno, in crescita rispetto a quello registrato nel precedente esercizio (126,3 milioni di euro utilizzati nell'analogo periodo del 2004).

Nel corso del 2005 i contribuenti hanno continuato ad utilizzare compensazioni originate dalla precedente disciplina⁹⁴ per un ammontare pari a circa 72,4 milioni di euro, a fronte di una disponibilità residua pari a 164 milioni di euro.

IV.3.5.3 La legge 488/92

L'allargamento dell'Unione europea a nuovi Paesi, caratterizzati da livelli di Pil pro capite sensibilmente più bassi di quello del Mezzogiorno, porterà – per il combinato disposto del diritto della concorrenza e dei vincoli del bilancio comunitari – alla riduzione dal 2007 delle intensità di aiuto applicabili alle imprese che operano nelle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno (cfr. Riquadro W). Si è scelto di anticipare parzialmente questo scenario, per rendere graduale il percorso di adeguamento.

⁹⁴ Articolo 7 della legge 388/2000 per incrementi occupazionali conseguiti prima del 30.06.2002 con effetti fino al 31.12.2003.

Il processo di riforma del sistema degli incentivi, i cui principi sono dettati dall'art. 8 della legge n. 80/2005 e che include la modifica della legge 488/92, si inquadra anche in tale ottica. Il passaggio da un sistema basato su agevolazioni in conto capitale a "fondo perduto" a uno in cui l'intervento dello Stato diventa un mix tra tale agevolazione e la copertura di una quota parte degli interessi sui finanziamenti, permette di evitare una drastica riduzione degli aiuti, di mobilitare le risorse del sistema bancario accanto a quelle delle imprese e di far sì che, grazie all'intervento pubblico, il costo del credito al Sud sia inferiore rispetto al Nord.

Oltre a questi obiettivi, la revisione della legge 488/92 mira a promuovere la crescita, incentivando programmi di investimento imprenditoriali selezionati con criteri ottimali di valutazione della loro redditività e "tenuta" nel tempo. Al perseguimento di tale finalità contribuisce l'attivazione, presso la Cassa Depositi e Prestiti, del nuovo Fondo rotativo finalizzato alla concessione dei suddetti finanziamenti agevolati, istituito dalla legge n. 311/2004, legge finanziaria per il 2005. La concessione del finanziamento agevolato – al quale si cumulano i contributi in conto capitale – richiede, infatti, un pari impegno finanziario e la conseguente condivisione del rischio, da parte di un soggetto bancario.

Poiché la Cassa Depositi e Prestiti non è una banca, gli operatori creditizi possono cogliere i vantaggi del multiaffidamento, consistenti nella ripartizione del rischio, senza tuttavia dover condividere il cliente con la concorrenza, condizione che scoraggerebbe l'instaurarsi di relazioni fiduciarie con l'impresa, peraltro onerose. Per questa via l'intervento pubblico facilita quindi il *relationship banking*, ovvero la reciproca fidelizzazione tra banche e clienti che riduce i costi di transazione correlati all'asimmetria informativa.

L'attuazione della riforma è ormai quasi completa, sia con riferimento alla normativa e alle sue disposizioni attuative, regolanti le modalità di funzionamento del citato Fondo rotativo, che a quella riguardante il funzionamento della legge 488/92 riformata. Sono in corso di emanazione, infatti, il decreto che individua criteri, modalità e condizioni di concessione delle agevolazioni ai sensi della "nuova" legge 488/92 e quello che stabilisce i criteri di ripartizione settoriale delle risorse disponibili. Anche quest'ultimo introduce nel sistema elementi di novità, permettendo una flessibilità della ripartizione settoriale regionale nell'ambito di una fascia di variazione intorno al valore della percentuale di attribuzione settoriale delle risorse da realizzarsi a livello nazionale.

La dotazione iniziale del Fondo rotativo è stata stabilita in 6.000 milioni di euro; la delibera citata, oltre a fissare i criteri e le modalità di funzionamento del Fondo stesso, ha operato una sua prima ripartizione per 3.700 milioni di euro, di cui 500 sono stati assegnati alla legge 488/92 riformata, per la concessione dei finanziamenti agevolati.

Gli oneri pubblici, derivanti dal sostenimento di una quota parte degli interessi per i finanziamenti agevolati concessi, si rinvengono nell'assegnazione operata con la stessa legge istitutiva del Fondo rotativo (80 milioni di euro per il 2005 e 150 milioni di euro per gli anni successivi, di cui 55 milioni di euro nel 2005 e 100 milioni di euro per gli anni 2006-2008 a carico del Fondo Aree Sottoutilizzate).

Per il finanziamento dei contributi in conto capitale, che affiancheranno i finanziamenti pubblici e quelli ordinari, le assegnazioni a favore della legge agevolativa in questione, effettuate con delibera Cipe n. 19/2005, a valere su risorse accantonate, nel 2004, del Fondo Aree Sottoutilizzate, ammontano a circa 529 milioni di euro per gli anni 2004-2007.

Il prossimo perfezionamento dei citati atti attuativi della riforma permetterà l'utilizzazione di tali risorse per nuovi bandi, non emanati nel corso del 2005.

Sul complesso degli impegni assunti dall'inizio dell'attuazione della legge 488/92, pari a circa 17.700 milioni di euro al netto di rinunce e revoche, rimasti invariati nel 2005, sono stati erogati oltre 11.600 milioni di euro, di cui 674 milioni di euro nel 2005.

IV.3.6 Strumenti per lo sviluppo locale

Molti strumenti di agevolazione sono stati adottati in modo concentrato sul territorio e integrati con misure di tipo trasversale o infrastrutturale per realizzare la produzione di beni collettivi e favorire l'affermarsi di modelli di sviluppo locale basati su relazioni fiduciarie ed esternalità positive.

Questi strumenti, nelle valutazioni a oggi disponibili, non sono riusciti ad incidere significativamente sulle traiettorie di sviluppo dei territori precedentemente intraprese, né a orientare pienamente i comportamenti degli attori. Risultati in questa direzione sono stati ottenuti nei casi in cui sia stato possibile far emergere, da parte degli attori, una forte motivazione rispetto alla definizione delle strategie di sviluppo del proprio territorio e, contemporaneamente, una rilevante apertura all'acquisizione di conoscenze e competenze esterne.

La nuova programmazione della politica regionale nazionale e comunitaria offre alle autorità regionali la possibilità di attuare un'attenta selezione, favorendo l'adozione di tali strumenti soltanto laddove le condizioni di partenza succitate siano favorevoli, preferendo altrimenti forme di intervento meno articolate e volte alla costruzione del capitale sociale e alla produzione di servizi essenziali.

IV.3.6.1 Patti territoriali

Nel corso del 2005, è intervenuta l'attivazione, tra i 220 patti territoriali nazionali, di un ristretto numero fra quelli ancora inattivi. Occorre, a questo proposito, ricordare le particolari vicende relative al finanziamento di un gruppo di patti, 6 campani e 5 siciliani, i cui programmi erano stati "approvati" fin dal 2001 con finanziamento della sola parte infrastrutturale. Per consentire la realizzazione dei programmi d'investimento, erano state infine reperite, nel corso del 2003, le risorse necessarie a garantire la copertura integrale degli oneri agevolativi previsti. Soltanto, nel 2005 parte di questi patti ha recuperato il ritardo procedurale generato da tali incertezze finanziarie, "attivandosi" attraverso i primi provvedimenti di erogazione delle agevolazioni ai soggetti realizzatori degli investimenti. Tale evoluzione, insieme all'attivazione dell'unico patto specializzato in agricoltura che

ancora non lo era, ha permesso l'incremento a 213 dei patti al momento attivi (cfr. Appendice tavv. a.III.5.b-d).

Altro aspetto fondamentale dell'esperienza realizzata nel 2005 è stata, per gli altri patti, la rilevanza assunta dai fenomeni di rimodulazione. Tali rimodulazioni, nei casi in cui si sia arrivati fino alla fase di approvazione degli esiti istruttori relativi ai programmi/progetti selezionati per il finanziamento con le risorse rimodulate, hanno generato una sorta di "riattivazione" dei patti stessi. Per essi, infatti, attivi a seconda delle diverse generazioni di appartenenza da un massimo di 7 a un minimo di 2 anni, con la maggiore frequenza di attivazione, pari a circa il 50 per cento, registrata nel 2002, sono ormai diventate prevalenti le attività volte alla "rigenerazione" del patto attraverso il recupero e il reimpiego delle risorse liberate per effetto di economie, rinunce e revoche.

Nel corso dell'anno sono state effettuate erogazioni sui patti generalisti di seconda generazione per circa 238 milioni di euro, corrispondenti a quasi il 15 per cento del totale erogato su tale categoria di patti, pari a sua volta al 46 per cento del complessivo ammontare delle agevolazioni: circa metà di tali erogazioni ha riguardato iniziative inserite nell'ambito di rimodulazioni già effettuate; inoltre circa il 45 per cento dei patti attivi ha ottenuto l'autorizzazione – e in pochi casi anche l'approvazione dell'istruttoria effettuata – alla rimodulazione o ha richiesto tale autorizzazione. Per alcuni si tratta della seconda o terza *tranche* di processi rimodulativi attivati; nel complesso tali processi, indipendentemente dal loro stato di realizzazione (individuazione/attuazione di nuove iniziative, autorizzazione all'individuazione o richiesta di autorizzazione) hanno riguardato, a oggi, oltre il 54 per cento dei patti attivi.

A fronte dell'incremento del ricorso a tale procedura, diversi fattori hanno inciso o possono incidere sulla realizzazione concreta dei processi. Fra questi vanno sicuramente evidenziati: il ritardo nella conclusione dell'iter di riforma del sistema degli incentivi, da applicarsi anche alle nuove iniziative agevolate con gli strumenti della programmazione negoziata, che di fatto ha bloccato l'istruttoria di progetti imprenditoriali; la non compiuta definizione del ruolo del Ministero delle Politiche agricole nella riprogrammazione delle risorse dei patti specializzati nei settori dell'agricoltura e della pesca, previsto dalla legge finanziaria per il 2004, che già dall'anno scorso ha interferito con le riprogrammazioni in tali settori; il taglio parziale delle autorizzazioni di competenza riguardanti le risorse già assegnate in passato agli strumenti della programmazione negoziata e da iscriversi per la prima volta in bilancio nel 2006, che, a fronte di impegni già assunti e procedimenti amministrativi avviati, rende difficile il lineare compimento dell'iter di rimodulazione.

Per i patti territoriali per l'occupazione (cfr. Appendice tav. a.III.5.e), con delibera Cipe n. 57/2005, sono stati prorogati di due anni, fino al 2007, i termini per la realizzazione delle azioni di sistema locali e nazionali. Si tratta di azioni di infrastrutturazione materiale e immateriale, programmate a partire dalla fine del 2003, volte a incidere sulle componenti dei sistemi di sviluppo e che traggono origine finanziaria dalla rimodulazione delle risorse impiegate nella programmazione

Patti territoriali per l'occupazione

iniziale dei patti e successivamente liberatesi per rinunce, revoche ed economie. Il processo di definizione, parzialmente ancora in corso per effetto dei processi di verifica delle iniziative della programmazione originaria già realizzate, ha permesso anche nel corso del 2005 la riformulazione e l'individuazione di nuove azioni, rendendo opportuno il prolungamento suddetto dei tempi di attività.

IV.3.6.2 Progetti Integrati Territoriali

A un anno dal completamento del quadro della progettazione integrata nelle regioni dell'Obiettivo 1, la definizione delle linee strategiche per il prossimo periodo di programmazione 2007-2013 offre la prima vera occasione per sviluppare un ragionamento valutativo sulla modalità di progettazione dello sviluppo locale. La possibilità di ragionare in modo informato su quest'esperienza, tuttavia, ha fino ad ora risentito della tempistica fortemente diseguale, che in alcune regioni vede i Progetti Integrati Territoriali già in attuazione da circa tre anni, mentre in altre essi hanno effettivamente avviato le attività solo nel 2005. Solo nell'anno passato, perciò sono entrati effettivamente nella fase dell'attuazione gli interventi progettati in modo integrato all'interno dei Progetti Integrati Territoriali nella maggioranza delle regioni dell'Obiettivo 1. La valutazione a cui ci si accinge in questi mesi, per la varietà delle forme e delle regole che hanno caratterizzato questa progettazione, deve consistere in un ragionamento articolato, che rifugga dalle generalizzazioni universalmente valide, e che sappia riconoscere le differenze e valorizzarle nel confronto.

Tavola IV.20 - PROGETTAZIONE INTEGRATA TERRITORIALE NEL MEZZOGIORNO: NUMEROSITÀ E VALORI PERCENTUALI SULLE RISORSE PUBBLICHE DEI PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI

Regione	PIT (numero)	Altri Progetti Integrati * (numero)	Risorse Pubbl. POR (valori percentuali)
Abruzzo**	8	0	33,6
Basilicata	8	4	23,8
Calabria***	23	33	23,5
Campania****	51	0	22,7
Molise	7	0	13,4
Puglia	10	10	27,2
Sardegna***	13	19	11,4
Sicilia	32	7	22,2

* Gli altri Progetti Integrati qui rappresentati sono stati oggetto di una rilevazione presso le Autorità di Gestione dell'Obiettivo 1 nel Febbraio 2005, in cui si chiedeva quali altri progetti tematici o di filiera avessero caratteristiche simili ai PIT, pur adottando una denominazione diversa.

** Per l'Abruzzo i dati di fonte Formez (progetto Centro-Nord) e si riferiscono al DOCUP Obiettivo 2.

*** Nei progetti integrati non sono inclusi quelli relativi alla specifica misura Feoga ancora in corso di attivazione alla data della rilevazione

**** Per la Campania il valore delle risorse finanziarie è limitato ai soli progetti cd. entro il tetto finanziario originariamente messo a disposizione sulle risorse del POR. Nei fatti sui PIT della regione confluiscono altre risorse pubbliche di dimensione significativa.

Fonte: elaborazioni DPS su dati forniti da Adg regionali

Una prima distinzione che si usa fare all'interno della famiglia dei progetti integrati, già descritta nel rapporto 2004, si fonda sugli aspetti territoriali del loro intervento, distinguendo i progetti che insistono su una pluralità di comuni tra loro contigui – più fedeli alla nozione di Progetti Integrati Territoriali come piani di svi-

luppo legati a una identità d'area – dagli altri progetti che riguardano singoli comuni o una pluralità (anche piuttosto numerosa) di comuni tra di loro non confinanti. È la prima categoria quella da cui ci si aspetta la maggiore portata innovativa per un sistema istituzionale come il nostro poco abituato ad una progettazione comprensoriale tematica e negoziata. Non tutte le regioni, però, adottano questa distinzione, per cui la tavola IV.20, fedele alle denominazioni adottate dalle diverse regioni, solo per alcune di esse riesce ad isolare la categoria dei Progetti Integrati Territoriali più autentici dal resto della progettazione integrata (urbana, di filiera).

Un'ulteriore distinzione che va emergendo ha già un carattere piuttosto valutativo. Tra i Progetti Integrati Territoriali ve ne sono alcuni, e non sono la maggioranza, il cui oggetto od il cui obiettivo sono abbastanza definiti e specifici da corrispondere in modo piuttosto univoco ad un set di risultati attesi, di mezzi, tempi, ed organizzazioni, necessarie al loro raggiungimento. In altri casi il Progetti Integrati Territoriali si configura come un generico piano per lo sviluppo di un'area, di cui non è altrettanto semplice definire obiettivi e target di realizzazioni concrete, per monitorarne il raggiungimento. Solo ai Progetti Integrati Territoriali più concreti⁹⁵, ancorati ad un intervento portante o ad una finalità ben specificata, è possibile applicare la metodologia standard in uso a livello internazionale tra i finanziatori dei progetti. Questo metodo, com'è noto, comporta la definizione di indicatori e la previsione di un cronogramma che comprende una fase preparatoria, un momento di finanziamento, una rendicontazione finale; prevede il finanziamento di attività di valutazione *ex ante* ed *ex post*, in corrispondenza delle fasi iniziali e finali, ed un monitoraggio in itinere. Più generici programmi di sviluppo territoriale integrato rappresentano anch'essi innovazioni istituzionali di metodo a cui però non è facile estendere l'effetto incentivante di questa trasparente metodologia. I Progetti Integrati Territoriali generalisti, legati ad un obiettivo mobile come lo "sviluppo" si propongono come metodo di programmazione continuo (sperso cercando di attingere a diverse fonti di risorse), e questa mancanza di un momento di cesura e verifica li indebolisce.

In questo contesto di elevata varietà sostanziale tra i Progetti Integrati Territoriali si rende necessario, anche a fini valutativi, diffondere informazioni sui cambiamenti in atto a livello locale, avviati attraverso questa modalità operativa. Ci riferiamo qui non tanto ai cambiamenti di natura procedurale come le nuove pratiche amministrative moderne e complesse introdotte con la progettazione integrata, ma, più concretamente, al contenuto degli interventi programmati ed avviati, ai servizi per la cittadinanza e per i visitatori delle aree interessate che per la prima volta vengono erogati, alle opere fisiche in corso di realizzazione ed ai nuovi investimenti di imprese operanti in settori considerati strategici dai progetti stessi. Questa enfasi sulle realizzazioni è oggi dovuta non perché il primo tipo di cambiamenti, espressione dell'aumentata capacità di governo indotta dal metodo di progettazione integrata,

⁹⁵ Pensiamo per esempio ad un progetto di disinquinamento del bacino di un fiume volto a recuperare una risorsa naturale a fini turistici, o ad un progetto volto ad arrestare lo spopolamento di un'area interna attraverso iniziative che ne migliorino la vivibilità e l'occupazione. A progetti di questo genere si applicano molto meglio i metodi di project management in seguito specificati, che a piani integrati d'area che rifuggono da obiettivi parziali, nel perseguimento di generiche finalità di sviluppo economico e sociale.

sia poco importante, ma perché, per prendere decisioni sul futuro di questa modalità di intervento, è necessario conoscere il prodotto finale per la collettività delle diverse modalità operative che vanno sotto il nome di Progetti Integrati Territoriali.

Un primo tentativo di descrizione delle scelte di contenuto operate dalle amministrazioni, ancora necessariamente troppo aggregata per rappresentare la varietà dei Progetti Integrati Territoriali, è presentato nella tavola seguente.

Tavola IV.21 - CLASSIFICAZIONE SINTETICA DEGLI INTERVENTI APPARTENENTI AI PROGETTI INTEGRATI TERRITORIALI E AI PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI OBIETTIVO 1: IMPORTI AMMESSI A FINANZIAMENTO IN VALORE (migliaia di euro) E IN PERCENTUALE AL 30/10/2005*

Classe sintetica	PIT				POR	
	N. Interv.	Valore	Valore medio	% valore totale	Valore medio intervento	% valore totale
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	330	301.758	914	13,7	721	9,3
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	613	678.238	1.106	30,7	933	7,7
Infrastrutture di trasporto	147	191.827	1.305	8,7	1.681	18,2
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	46	4.855	106	0,2	499	10,1
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	0	0	0	0,0	1.638	2,0
Infrastrutture di servizio al commercio ed all'industria	94	90.095	958	4,1	1.727	3,5
Infrastrutture urbane	137	342.000	2.496	15,5	1.543	4,5
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	25	18.093	724	0,8	535	2,7
Strutture sportive, ricreative	109	96.373	884	4,4	1.219	1,4
Totale Infrastrutture e Opere Fisiche	1.501	1.723.239	8.494	78,1	10.496	59,3
Piani, studi e monitoraggio	10	3.754	375	0,2	291	3,0
Campagne promozionali, informative e pubblicitarie	53	37.629	710	1,7	305	1,5
Ricerca	16	1.355	85	0,1	150	0,2
Servizi alle imprese	43	10.935	254	0,5	107	1,5
Servizi alle persone	14	18.173	1.298	0,8	360	0,6
Attività ricreative e culturali	7	2.406	344	0,1	498	0,1
Formazione dipendenti pubblici	9	317	35	0,0	199	0,3
Formazione a privati non-occupati	35	8.255	236	0,4	145	5,5
Formazione a privati occupati	121	7.378	61	0,3	78	1,3
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	25	10.056	402	0,5	180	2,8
Totale Interventi Immateriali	333	100.256	301	4,5	2.314	16,8
Trasferimenti a individui	0	-	-	-	46	0,9
Trasferimenti a enti Non-Profit	6	29.578	4.930	1,3	1.899	0,2
Trasferimenti a imprese singole	1.404	353.995	252	16,0	787	22,5
Trasferimenti a consorzi di imprese	0	-	-	-	1.573	0,4
Totale Trasferimenti al Settore Privato	1.410	383.573	272	17,4	4.306	23,9

* I dati sono aggiornati al 31 dicembre 2004, data prevista nel Quadro Comunitario di Sostegno per la chiusura della fase di programmazione dei PIT, a meno di alcune piccole variazioni intervenute nei quadri finanziari. I dati sui PIT rappresentano solo gli interventi immessi nel sistema di monitoraggio Monit al 30/10/2005. Non sono perciò inclusi gli interventi dei PIT della regione Calabria e solo un numero esiguo di quelli della regione Puglia che a quella data non le avevano ancora inserite nel sistema, pur avendo approvato i PIT entro il 2004. Il dato complessivo delle colonne POR, di conseguenza, per consentire l'omogeneità ai fini del confronto, aggrega i dati delle regioni Obiettivo1 con l'esclusione della Calabria.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Monit

La tavola IV.21 utilizza una classificazione degli interventi, che ne descrive sinteticamente il contenuto⁹⁶, per porre a confronto diverse categorie di interventi ammessi a finanziamento nei Progetti Integrati Territoriali, con le corrispondenti categorie all'interno dei Programmi Operativi Regionali di cui fanno parte. Nell'interpretare questo confronto, non bisogna però semplicisticamente considerare le scelte di intervento dei Progetti Integrati Territoriali come l'espressione non vincolata di preferenze esclusivamente locali. Nel vigente meccanismo di governance verticale dei Progetti Integrati Territoriali, esse risultano da interazioni inter-istituzionali più complesse che tengono conto, tra l'altro, di un riparto di priorità di intervento tra diverse scale territoriali effettuato d'accordo tra istituzioni di livello diverso. Dal confronto emergono elementi di contenuto più e meno noti che caratterizzano i Progetti Integrati Territoriali rispetto alla modalità di ordinario funzionamento dei programmi. Va qui ribadito tuttavia che esistono alcune considerazioni tecniche inerenti la natura dei dati qui considerati, che impongono di prenderli in considerazione con un elevato grado di cautela⁹⁷.

Innanzitutto, dalla preliminare tripartizione tra opere pubbliche, interventi immateriali e trasferimenti ai privati, emerge una scarsa numerosità degli interventi immateriali all'interno dei Progetti Integrati Territoriali, rispetto alle altre due categorie, che viene solo in parte attenuata dal loro maggiore valor medio unitario all'interno dei Progetti Integrati Territoriali stessi. A detta del Valutatore indipendente del Quadro Comunitario di Sostegno, che ha curato un approfondimento specifico sul tema, questo dato è almeno in parte spiegato dall'esistenza di una pratica già consolidata a livello locale in materia di investimenti fisici, che ha negli anni prodotto una cultura radicata ed una competenza diffusa maggiormente favorevoli alla progettazione di questa categoria di interventi.

Se prendiamo la categoria delle opere fisiche, che sembra raccogliere una quota di risorse non troppo dissimile da quanto avviene all'interno dei Programmi Operativi Regionali notiamo, contrariamente a quanto viene spesso affermato, che l'entità degli interventi che ricevono finanziamento all'interno dei Progetti Integrati Territoriali è superiore al valore medio di quelli finanziati nei Programmi Operativi Regionali. Sempre in raffronto all'aggregato Programmi Operativi Regionali di cui fanno parte, notiamo che le tipologie di infrastrutture ricomprese nei Progetti Integrati Territoriali includono una quota più elevata di opere "per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente", "per il recupero e la valorizzazione del Patrimonio culturale", e di c.d. "infrastrutture urbane". Relativamente molto meno rappresen-

⁹⁶ La classificazione è il risultato della rielaborazione delle tipologie e sottotipologie di progetto contenute nel sistema Monit 2000, che vengono ricondotte ad un numero inferiore, e perciò più trattabile, di categorie. Ciascuna delle categorie proposte può includere interventi finanziati da tutti e quattro i fondi strutturali comunitari, laddove essi finanziano interventi di simile natura.

⁹⁷ Innanzitutto l'approssimazione deriva dal fatto che gli interventi ospitati all'interno del sistema di monitoraggio Monit 2000 – la fonte utilizzata dalla tavola IV.21 – non esauriscono il numero degli interventi che hanno ricevuto o riceveranno finanziamento all'interno di progetti integrati territoriali. Nel caso della categoria "infrastrutture ed opere fisiche" per via del ritardo con cui gli interventi elencati nei Progetti Integrati Territoriali approvati potrebbero venire inseriti nel sistema, rispetto alla data di approvazione dei Progetti Integrati Territoriali. Nel caso dei trasferimenti ad imprese e di alcuni interventi immateriali in quanto essi vengono finanziati all'interno dei Progetti Integrati Territoriali come appostamenti di risorse finalizzati, di cui la tavola IV.21 non tiene conto, che compariranno nel sistema di monitoraggio solo in seguito alla loro aggiudicazione a specifiche imprese. Il dato percentuale riportato nella tavola, in particolare nel caso dei trasferimenti alle imprese e di alcuni interventi immateriali, va considerato con cautela.

tate sono le classiche reti di infrastrutture civili e viarie, la cui realizzazione, viene comprensibilmente pianificata e realizzata all'interno dei Programmi Operativi Regionali su scale territoriali diverse da quelle dei Progetti Integrati Territoriali.

All'interno dei Progetti Integrati Territoriali, risulta essere stato destinato a trasferimenti a imprese private un ammontare di risorse significativamente più ridotto, rispetto a quanto è avvenuto nei Programmi Operativi Regionali. Questo dato conferma l'affermazione già avanzata nel Rapporto Annuale 2003⁹⁸ secondo cui attraverso i Progetti Integrati Territoriali ci si è allontanati da una visione della progettazione locale dello sviluppo incentrata sul sostegno diretto al settore privato, che caratterizzava precedenti strumenti di sviluppo locale.

Materiale informativo come quello presentato nella tavola IV.3.21, organizzato ad un maggior grado di dettaglio, sta alimentando il processo di costruzione della nuova programmazione insieme a quello prodotto dalla valutazione indipendente dei programmi e del Quadro Comunitario di Sostegno, dalle attività più orientate alla ricerca finanziate dal Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (PON ATAS) tra le quali spiccano le azioni pilota in aree Progetti Integrati Territoriali della società Studiare sviluppo ed il progetto Sprint del Formez.

I primi ragionamenti valutativi sull'esperienza dei Progetti Integrati Territoriali che stanno emergendo nei documenti strategici preliminari, ed in particolare nel Documento Strategico Mezzogiorno, tendono a riaffermare i principi e larga parte delle regole adottate nel periodo di programmazione in corso dalle regioni dell'Obiettivo 1 con questa modalità di progettazione di livello territoriale. Nella pratica in alcuni casi ad essere confermato potrà essere il metodo per la definizione del progetto, in altri soprattutto gli ambiti territoriali di riferimento identificati.

Questo non significa tuttavia che il metodo non abbia bisogno di miglioramenti. Ad un livello necessariamente generale, sono state identificate aree di possibile miglioramento soprattutto nella sfera esecutiva dei Progetti Integrati Territoriali. Infatti, in molti casi gli aspetti operativi dei Progetti Integrati Territoriali sono stati sovrastati da quelli strategici in sede di proposta, di negoziazione e di valutazione, quasi che strategie convincenti e condivise per loro natura dovessero trovare realizzazione senza incontrare problemi. In particolare tra gli aspetti operativi dei Progetti Integrati Territoriali riguardo ai quali esistono ancora i maggiori margini di miglioramento, vanno menzionati il livello di definizione degli interventi, il realismo dei cronogrammi di attuazione, e la inadeguata previsione di modalità organizzative e di risorse dedicate alla gestione.

A ben vedere le debolezze menzionate, responsabili per un certo ritardo nell'entrata di questi progetti nella fase dell'attuazione, si legano tutte a una scarsa esperienza, sia dei finanziatori che dei proponenti, con modalità integrate di progettare gli interventi. Esse non sono per nulla connaturate agli strumenti negoziali integrati, ma rappresentano il rovescio della medaglia di un investimento istituzionale in competenze e regole che aumenteranno sensibilmente la qualità complessiva dell'intervento di promozione della competitività e del benessere.

⁹⁸ Cfr. DPS, Rapporto Annuale 2003, Tavola IV.15, p. 195.

IV.3.6.3 Contratti di programma

La riforma degli incentivi alle imprese introdotta nel 2004-2005⁹⁹ e improntata su un maggiore coinvolgimento del sistema bancario nell'agevolazione dei programmi di investimento, ha interessato anche i contratti di programma, anche se per tale strumento vige attualmente un regime transitorio. Sono tuttora in corso di definizione le relative disposizioni attuative da parte del Ministero delle Attività Produttive.

A fronte di un rallentamento di operatività della legge 488/92, sia con riferimento alle agevolazioni concesse sia alle erogazioni, registratosi nel 2004 e nei primi mesi del 2005, si è invece verificato un aumento di attività e dei volumi finanziari (agevolazioni concesse) per quanto riguarda i contratti di programma, sebbene si registri nel contempo una sensibile riduzione delle erogazioni, probabilmente legata al nuovo ciclo degli investimenti delle imprese¹⁰⁰.

Dall'aprile 1996 al dicembre 2005 sono stati deliberati 95 contratti di programma, di cui quattro revocati, per un totale di agevolazioni concesse pari a 4.033 milioni di euro (di cui 749 milioni di euro a valere sulla finanza delle Regioni); gli investimenti previsti ammontano a 10.863 milioni di euro; l'incremento dell'occupazione previsto è pari a circa 36.181 unità (cfr. Appendice tav. a.III.5.g).

Sul totale dei contratti in essere il 52 per cento circa (n. 48 contratti) ha beneficiato di erogazioni (cfr. Appendice tav. a.III.5.g). Le agevolazioni effettivamente trasferite alle imprese ammontano complessivamente a 1.386 milioni di euro, pari al 34 per cento di quelle concesse. Si consideri che il passaggio dalla contabilità speciale a quella ordinaria ha di fatto determinato un blocco delle erogazioni a partire dal 1 luglio 2004 fino a dicembre 2004.

La maggior parte dei contratti riguarda investimenti produttivi realizzati nel Mezzogiorno. La regione Campania con 19 contratti (pari al 20,8 per cento del totale) si pone al primo posto, seguita dalla Sicilia con 14 contratti (15,3 per cento) e dalla Sardegna con 9 (9,8 per cento)¹⁰¹. Nel Centro-Nord sono stati approvati in Piemonte 3 contratti (3,3 per cento del totale), in Toscana 2 (2,2 per cento) e in Liguria, Veneto, Marche e Molise un solo contratto (1,1 per cento).

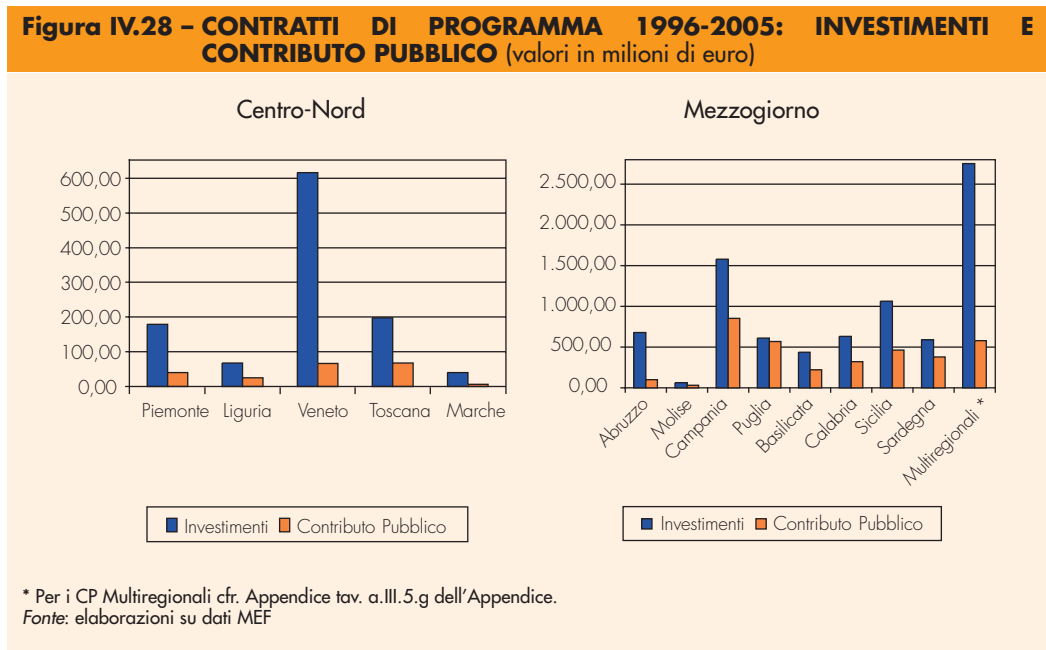
Gli 11 contratti multiregionali rappresentano il 12 per cento del totale e figurano al primo posto per l'ammontare degli investimenti (30,1 per cento); seguono la Campania (16,8 per cento del totale), la Puglia (11,8 per cento) e la Sicilia (11,4 per cento), la Sardegna si colloca al quinto posto (9,1 per cento) mentre il Veneto, pur con un solo contratto attiva investimenti pari al 6,6 per cento del totale, quasi alla pari con la Calabria che ha sottoscritto 9 contratti (6,7 per cento).

La Regione con l'entità maggiore di agevolazioni per contratto stipulato risulta essere la Puglia, seguita dal Veneto, Campania, Sardegna e Calabria.

⁹⁹ L. 311/2004, D.L. 35/2005 convertito in legge 80/2005 e D.L. 115/2005 convertito in legge 168/2005; Delibera Cipe del 15 luglio 2005.

¹⁰⁰ Ministero Attività Produttive, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività produttive, luglio 2005.

¹⁰¹ La Calabria con 8 (8,7 per cento), la Puglia con 7 (7,6 per cento), la Basilicata 6 (6,5 per cento), l'Abruzzo con 5 (5,4 per cento), il Piemonte con 3 (3,3 per cento), la Toscana 2 (2,2 per cento).



La maggior parte, infine, dei contratti approvati sono stati promossi da consorzi di Piccole e Medie Imprese con una presenza maggiore nel Mezzogiorno soprattutto nelle regioni Campania e Sicilia. Seguono le grandi imprese e i gruppi industriali con presenza in Puglia e Abruzzo.

Nelle Regioni del Centro-Nord, i consorzi di Piccole e Medie Imprese prevalgono, come soggetti beneficiari in Toscana e Piemonte, mentre la grande impresa si registra in Veneto come grande unico soggetto proponente¹⁰².

Nel 2005 sono stati approvati dal Cipe 23 nuovi contratti per un importo complessivo degli investimenti pari a 2.602 milioni di euro con un onere a carico della finanza pubblica pari a 583,7 milioni di euro ed un incremento occupazionale previsto di 5.148 unità.

Sette contratti approvati interessano la Sicilia; quattro sono multiregionali, due Sardegna e due Piemonte, un contratto rispettivamente per investimenti in Liguria, Marche, Abruzzo, Campania, Basilicata, Calabria.

Nell'anno sono state erogate risorse per un importo pari a 151,6 milioni di euro.

IV.3.6.4 L'attrazione degli investimenti esteri e il contratto di localizzazione

Il "Programma operativo pluriennale di marketing territoriale per l'attrazione degli investimenti esteri", finanziato dal Cipe con la delibera n.130/02, affidato a Sviluppo Italia s.p.a e avviato il 1° settembre 2003, si è posto l'obiettivo di incrementare i flussi di investimenti esteri in Italia attraverso la:

- creazione di un riferimento istituzionale univoco e sistematico per gli investitori stranieri;

¹⁰² IPI – Contratti di programma – quarto rapporto – 30 giugno 2005.

- promozione all'estero delle opportunità di insediamento;
- razionalizzazione del quadro istituzionale, rafforzamento e semplificazione delle procedure per la localizzazione, l'accesso ai finanziamenti e le autorizzazioni amministrative.

Tali obiettivi sono stati perseguiti con le seguenti tre azioni:

1. Definizione dell'offerta territoriale e di un Catalogo delle Opportunità Localizzative;
2. Promozione e Scouting;
3. Sperimentazione del Contratto di Localizzazione e delle relative procedure.

La definizione dell'offerta territoriale ha consentito l'individuazione di 9 settori strategici e di 75 sistemi territoriali con diversi livelli di attrattività, a seguito della quale si è proceduto a definire il posizionamento competitivo di 20 sistemi territoriali con una rappresentazione su scala internazionale. La selezione dei settori da attrarre ha combinato esigenze di domanda (convenienza delle imprese a localizzarsi) con esigenze di offerta (attrazioni di investimenti che rendano massima la possibilità di spill over positivi verso il sistema produttivo locale). A supporto dell'intero processo di attrazione degli investimenti è stato collaudato il sistema informativo denominato "Aladino", che garantisce l'organizzazione e la gestione di tutte le informazioni utili alla conoscenza e all'analisi del profilo competitivo di ciascuna area geografica e che pertanto consente di individuare le migliori opportunità localizzative agli investitori che presentino domanda di investimento in Italia.

L'azione di promozione e scouting, attuata attraverso il portale InvestInItaly, l'organizzazione di eventi a carattere nazionale e internazionale e la costituzione di un network di operatori (Investor Scouting Network) ha portato a oltre 140 manifestazioni di interesse sul mercato tedesco e 70 sul mercato britannico. Sono state avviate le attività in Cina, Germania e Regno Unito mentre sono in avvio quelle sui mercati francese, giapponese e statunitense.

La definizione del contratto di localizzazione è frutto del partenariato tra Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero Attività Produttive, Regioni e Sviluppo Italia e vede la combinazione di due strumenti, l'Accordo di Programma Quadro, per l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali materiale ed immateriale (formazione e ricerca), l'accelerazione delle procedure, la condivisione con il territorio ed il contratto di programma per l'erogazione degli aiuti finanziari al programma di investimenti. Finanziato con la delibera Cipe n.16/03, il progetto pilota contratto di localizzazione è stata attuato attraverso la definizione di procedure condivise da un Comitato Interistituzionale composto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero Attività Produttive, Sviluppo Italia s.p.a. e le Regioni del Mezzogiorno. La stipula dei primi contratti pilota ha consentito di verificare le potenzialità dello strumento e di valutare eventuali efficienze ed inefficienze delle diverse fasi della procedura stessa.

Gli investitori che hanno avanzato candidature per la stipula di un contratto di localizzazione hanno in particolare apprezzato il fatto che lo strumento rappresenta un riferimento univoco che può garantire:

- disponibilità di infrastrutture e aree industriali;
- rispetto dei tempi di insediamento dell'impresa;
- sostegno alle attività di ricerca, sviluppo e formazione;
- erogazione di incentivi per l'ampliamento, l'ammodernamento, la ristrutturazione, la riconversione, la riattivazione e il trasferimento di impianti.

La fase pilota ha tuttavia evidenziato alcune criticità che hanno impedito sino a ora un pieno utilizzo delle potenzialità dello strumento stesso. Nelle esperienze pilota sono state rilevate difficoltà che riguardano soprattutto aspetti di tipo procedurale: i tempi di attuazione si sono dimostrati più lunghi del previsto a causa della sovrapposizione di due procedure già esistenti: quella dei contratti di programma e quella degli Accordi di Programma Quadro, alle quali si aggiungono le fasi specifiche del contratto di localizzazione; inoltre a seguito della riforma degli incentivi si è verificata una fase di incertezza sulle caratteristiche e sull'entità degli incentivi.

Una rivisitazione della procedura che consenta il superamento delle criticità emerse e rafforzi il sistema di governance del programma è attualmente allo studio delle amministrazioni coinvolte.

Tavola IV.22 - CONTRATTI DI LOCALIZZAZIONE APPROVATI DAL COMITATO OPERATIVO

Regione	Settore	Investimenti (Meuro)	Contributi (Meuro)	Nuova Occupazione
Calabria	Agroalimentare	32	14	217
Sicilia	Turismo	40	19	222
Sicilia	Turismo	109	44	330
Campania	Componentistica auto	63	24	0
Sardegna	Imballaggi	38	19	60
Puglia	Call Centre	3	1	1.000
Basilicata	Contenitori plastici	26	17	53
Sicilia	Biotecnologie	53	30	59
Sardegna	Componentistica auto	20	10	15
Sicilia	Turismo	599	120	702
Campania	Cavi per telecomunicazioni	7	3	60
Abruzzo	Chimica	25	8	20
Totale		1.015	309	27.380

Fonte: MAP e MEF - DPS