

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

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

Di questi profili si occupa questo capitolo.

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

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

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

III.1 Il CIPE come strumento di programmazione

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

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

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

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

**La funzione
programmatoria
del CIPE**

**Regole di
programmazione
e utilizzo**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Complessivamente la delibera coinvolge le Amministrazioni spingendole a:

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

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

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

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

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

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

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

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

- scarsità di risorse pubbliche, da cui derivano stringenti vincoli di finanza pubblica a tutti i livelli di governo, rafforzati dagli impegni di stabilità che il Paese ha assunto in sede comunitaria;*
- conseguente necessità di rendere più efficiente l'allocazione delle risorse pubbliche nei piani di sviluppo economico, a livello locale, nazionale e comunitario e di attivare quote crescenti di risorse private nella realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità;*
- massima attenzione ai profili di sostenibilità, sul piano ambientale e sociale, della pianificazione delle trasformazioni territoriali e ai profili di qualità dei progetti;*
- ampia liberalizzazione dei mercati e rafforzamento dei relativi elementi di concorrenzialità, che richiedono un rapido recupero del gap infrastrutturale italiano;*
- diffondersi concreto, nelle prassi programmatiche, del principio di sussidiarietà, che richiama a responsabilità decisionali nuove soprattutto i livelli locali di governo.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III.2.1 Programmazione e risultati

La
programmazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'attuazione finanziaria

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

Disimpegno automatico annualità 2000

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

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

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

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

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

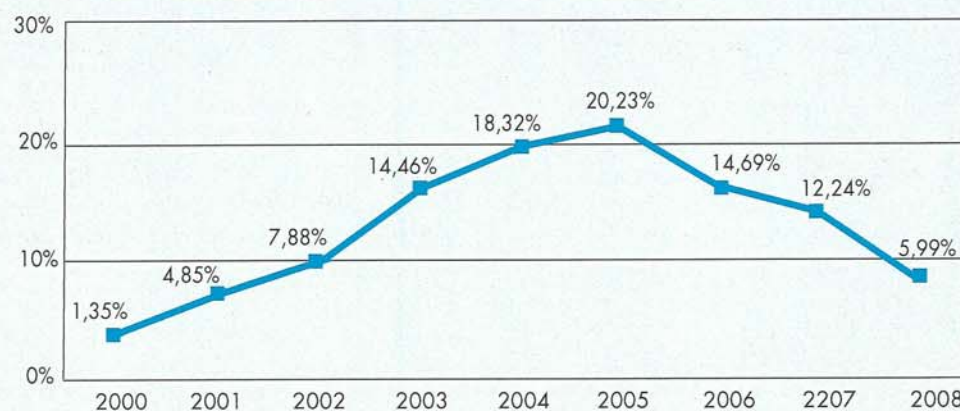
a) Dati elaborati sulla base delle certificazioni pervenute al Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari.
Fonte: Ministero Economia e Finanze. DPS - Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari.

Erogazioni al 30 giugno 2002

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

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

Figura III.1 - PROFILO PROGRAMMATICO DI SPESA DEL QCS 2000-2006 ¹



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

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