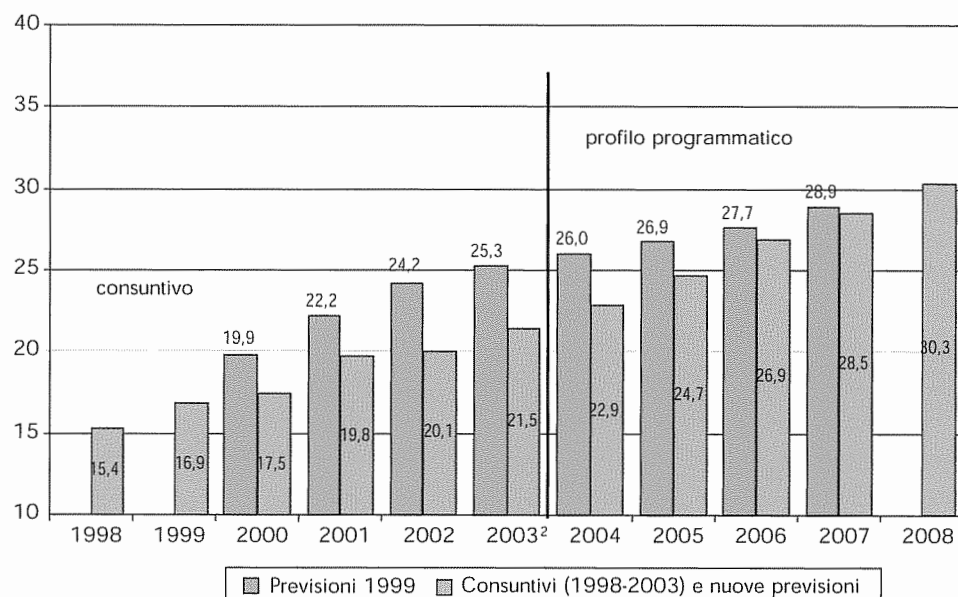


Figura N1 – SPESA IN CONTO CAPITALE PER IL MEZZOGIORNO: VECCHIO E NUOVO PROFILO PROGRAMMATICO¹

¹ Il vecchio profilo si riferisce al 1999

² Valori di pre-consuntivo

Fonte: DPS, Quadro finanziario unico, valutazione ex-ante PSM-1999 e Quadro finanziario unico 2003-2008

Per illustrare le ragioni dello scostamento e valutare i profili previsti è utile esaminare separatamente le due componenti di spesa, cioè le risorse comunitarie e quelle nazionali.

Un notevole contributo al ridimensionamento dei valori effettivi è venuto dalle risorse comunitarie, e segnatamente da una decisa sopravvalutazione effettuata nel 1999 nei valori programmatici del periodo iniziale del ciclo di programmazione 2000-2006. Tali valori, infatti, mutuavano in larga misura il profilo "normativo" derivante dagli accordi del vertice di Berlino del marzo 1999, con un forte e immediato utilizzo di risorse finanziarie. Nella versione incorporata nella valutazione ex-ante non si teneva infatti conto delle previsioni effettive di spesa, che considerano esplicitamente i tempi di apprendimento e riorganizzazione nelle amministrazioni titolari dell'intervento. La considerazione di tale tempistica aveva indotto già nel 2000 a riconsiderare l'ipotesi di spesa per gli anni 2000, 2001 e 2002 portandola al livello necessario per evitare – come poi avvenuto – ogni disimpegno automatico. Nell'attuale quadro finanziario, quindi, il profilo ipotizza per il ciclo di programmazione 2000-2006 una spesa crescente fino a raggiungere un massimo di erogazioni nel 2006. Negli anni 2007 e 2008 sono inoltre incorporate stime della spesa a valere sul prossimo programma comunitario previsto a partire dal 2007¹.

Per risorse nazionali si intendono sia la componente ordinaria di spesa (pari nel Mezzogiorno a circa il 60 per cento del totale) sia le risorse aggiuntive provenienti dal Fondo nazionale per le aree sottoutilizzate.

¹ Si tratta di stime che prevedono per gli anni 2007 e 2008 una spesa rispettivamente pari al 6 e al 17 per cento del totale considerato.

Per quanto riguarda le risorse ordinarie nazionali (soprattutto nella componente perequativa per il Mezzogiorno) l'esperienza 1999-2003 mostra una relazione inversa rispetto alle risorse aggiuntive; quando si registra un'accelerazione delle risorse aggiuntive (nazionali e comunitarie), come ad esempio avvenuto nel 2001, la quota delle risorse ordinarie del Sud tende a comprimersi a riprova dei vincoli di assorbimento delle strutture amministrative. Anche se la modernizzazione amministrativa e i progressi compiuti nella programmazione a medio-lungo termine della progettazione e della spesa dovrebbero ridurre tale relazione, di esso si è tenuto conto nel profilo programmatico a partire dal 2004: quando la spinta dei fondi comunitari aumenta nel Mezzogiorno, fra il 2003 e il 2004, la quota delle risorse ordinarie si riduce. Nella proiezione è anche implicita la prosecuzione nei prossimi anni dello sforzo per far rispettare (attraverso atti di indirizzo, monitoraggio ecc.) la regola programmatica di destinazione di una quota pari almeno al 30 per cento risorse in conto capitale per il Mezzogiorno da parte delle Amministrazioni centrali e delle aziende pubbliche: tale obiettivo viene conseguito alla fine del periodo di programmazione.

Le risorse per le aree sottoutilizzate (aggiuntive nazionali) hanno sostenuto in modo vicino alle attese il profilo di spesa fino al 2002. Secondo le informazioni rese da parte delle Amministrazioni e dei Soggetti gestori delle misure di intervento incluse nei due fondi, si sarebbe invece prodotto un significativo rallentamento nel 2003, dovuto principalmente alla componente incentivi che, legata alla realizzazione degli investimenti da parte delle imprese, ha sofferto l'andamento del ciclo economico. Le proiezioni per gli anni successivi tengono conto delle assegnazioni finanziarie assicurate con la Legge Finanziaria per il 2004 (cfr. par. III.3) nonché delle iniziative assunte per ottenere un più efficace impiego delle disponibilità libere, già nel corso del 2003, e delle disposizioni normative, contenute nella stessa Legge Finanziaria 2004, tese ad introdurre tra i criteri di riallocazione delle risorse quello della accelerazione della spesa in conto capitale.

IV. GLI STRUMENTI PER LO SVILUPPO

IV.1 La strategia

L'obiettivo di crescita del Sud e delle aree sottoutilizzate del Centro-Nord poggia su due fonti finanziarie e un quadro programmatico unitario: le fonti aggiuntive, comunitaria e nazionale, relative al Trattato europeo e alla Costituzione (art. 119, comma 5) e la corrispondente programmazione coesa dei fondi che derivano dalle due fonti, i Fondi strutturali comunitari e il Fondo per le aree sottoutilizzate.

Da un lato, nel modello di federalismo fiscale delineato dal legislatore costituzionale italiano occupa una posizione di rilievo la previsione contenuta nel comma 5 dell'articolo 119, che riserva allo Stato un'attività di intervento finanziario (risorse aggiuntive e interventi speciali) per conseguire obiettivi di sviluppo economico, di coesione, di solidarietà sociale e di rimozione di squilibri economici e sociali. Dall'altro, opera la previsione del Trattato dell'Unione europea sulle politiche di coesione: la politica di coesione di ciascuno Stato, in quanto volta a ridurre le disparità economiche e sociali, può contribuire a realizzare gli obiettivi di una economia in crescita, competitiva e dinamica, obiettivi sanciti nel Consiglio europeo di Lisbona nel 2000 e riconfermati nel Consiglio europeo di Göteborg nel 2001.

Si ha così oggi un quadro unitario delle politiche per il Sud che, allontanandosi dai sussidi e dagli interventi settoriali, mira a favorire investimenti pubblici in infrastrutture materiali (reti, impianti, attrezzature per le comunicazioni, trasporti, acqua, smaltimento di rifiuti) e immateriali (ricerca, società dell'informazione e accumulazione di capitale umano), al fine di produrre servizi collettivi di qualità secondo gli indirizzi delineati nel capitolo II. Ne è condizione la capacità ed efficienza delle Amministrazioni pubbliche e della rete istituzionale, pubblica e privata, che "governa" la realizzazione di queste infrastrutture.

In questo capitolo, si esamina lo stato di attuazione degli strumenti specificamente dedicati al raggiungimento di tali obiettivi, finanziati con fonti comunitarie e nazionali. I principali risultati conseguiti in termini di miglioramento della qualità di alcuni servizi collettivi fondamentali sono stati descritti nel capitolo II. I processi di innovazione amministrativa e di capacity building che hanno accompagnato e consentito questi risultati sono esaminati nel capitolo V.

Nel paragrafo IV.2 viene descritto il nuovo meccanismo dei Fondi unici per le aree sottoutilizzate, che, anche attraverso un ruolo del CIPE come luogo di indirizzo strategico unitario di riferimento per Stato e Regioni, ha consentito di accrescere a un tempo la coerenza programmatica e la flessibilità degli interventi realizzati con risorse aggiuntive nazionali.

La programmazione comunitaria 2000-2008, che ha agito da impulso e da sistema di riferimento anche per i fondi nazionali e che ha conseguito per il secondo anno consecutivo un utilizzo pieno di tutti i fondi, affronta la fase di verifica di metà periodo. La riprogrammazione degli interventi ha come obiettivo una migliore qualità della spesa e un rafforzamento dei meccanismi di modernizzazione istituzionale (cfr. par. IV.3).

Il successo delle politiche regionali dipenderà anche dalla effettiva aggiuntività delle risorse comunitarie e nazionali messe a disposizione e dalla capacità di coordinamento dei livelli regionale e centrale di governo. Entrambi questi obiettivi sono perseguiti dal sistema degli Accordi di Programma Quadro. La definizione e attuazione di tali accordi è stata rafforzata con l'adozione di sistemi di sanzioni e premialità e con innovazioni nell'azione di monitoraggio. Notevoli sono i risultati fin qui conseguiti in termini di drastica accelerazione della quota di risorse programmate. (cfr. par. IV.4).

Per l'aumento della dotazione infrastrutturale del Sud è, altresì, di cruciale importanza il contributo delle Amministrazioni centrali nella programmazione e progettazione della spesa ordinaria: soprattutto nei comparti viabilità stradale e ferroviaria, della ricerca e della società dell'informazione (cfr. par. IV.5). Il rafforzamento della dotazione infrastrutturale (corridoi europei) deciso e cofinanziato dall'Unione Europea, in particolare per i collegamenti con l'area balcanica, dovrà, inoltre, consentire nel medio periodo l'inserimento del Sud nei processi di sviluppo verso Est (cfr. par. IV.6).

L'intervento per il miglioramento delle condizioni di contesto, in presenza di persistenti divari di convenienza, è integrato da azioni per la compensazione degli svantaggi di localizzazione attraverso incentivi. Secondo le linee indicate nel DPEF, si è intrapreso un processo di riordino di tali incentivi attorno ai tre distinti obiettivi che essi perseguono: compensare il maggiore costo dei fattori del Sud (crediti di imposta vari); compensare e spingere a ridurre il fallimento del mercato del credito (bandi L.488/92); agire da complemento e promuovere progetti integrati locali per la produzione di beni collettivi (incentivi all'interno di patti territoriali, PIT e contratti di localizzazione). Il riordino può consentire un uso più efficiente delle risorse finanziarie che non devono spiazzare, come è avvenuto in passato, quelle dedicate alla rimozione dei divari attraverso infrastrutture materiali e immateriali (cfr. par. IV.7 e IV.8).

Il proseguimento di questi indirizzi strategici anche oltre il 2006, anno di scadenza dell'attuale ciclo di programmazione comunitario, e in un contesto europeo favorevole, è legato all'esito del negoziato in sede europea per la nuova politica regionale in cui l'Italia ha assunto un ruolo assai attivo ottenendo significativi risultati (cfr. IV.9).

IV.2 I Fondi per il riequilibrio economico e sociale

La legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Finanziaria per l'anno 2003) ha introdotto, con gli articoli 60 e 61, disposizioni che migliorano l'efficacia e accelerano l'effettivo utilizzo delle risorse aggiuntive nazionali destinate alle aree sottoutilizzate, sia delle nuove sia di quelle già disponibili in forza di interventi normativi pregressi.

Il Fondo aree
sottoutilizzate

In particolare, sono stati unificati nel Fondo aree sottoutilizzate (FAS) (art. 61) tutti gli strumenti per il finanziamento di infrastrutture e incentivi gestiti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (leggi 64/86, 208/98 per investimenti pubblici e incentivi per autoimprenditorialità e autoimpiego, bonus occupazione e credito d'imposta investimenti) e analogamente sono stati ricondotti ad altro Fondo gestito dal Ministero delle Attività Produttive (art. 60) un'altra serie di interventi agevolativi (legge 488/92, patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma).

La Legge Finanziaria non ha stabilito la dotazione finanziaria dei singoli strumenti (con la sola eccezione del bonus occupazione per la sua dotazione iniziale) ma ha demandato al CIPE, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri in maniera non delegabile, il compito di stabilire quali strumenti, in quale misura e in quale momento debbano essere finanziati. Si è introdotto, quindi, per la prima volta il principio della “flessibilità” nell’uso delle risorse, potendo il CIPE trasferire risorse non solo da uno strumento all’altro, ma anche da un Fondo all’altro.

I due Fondi costituiscono, quindi, di fatto un Fondo unico.

Il riparto delle risorse deve avvenire in modo unitario e secondo criteri comuni (efficacia, rapidità, rispondenza ai fabbisogni) fissati dalla Finanziaria stessa, nell’ottica di assicurare, fra investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali ed incentivi alle imprese, un progressivo riequilibrio della spesa in conto capitale a favore dei primi.

L’esigenza che la programmazione delle risorse nazionali sia coerente con le regole della programmazione comunitaria e che nella relativa gestione trovino applicazione alcuni principi propri della politica comunitaria, come quello della premialità, era stata già affermata per le risorse destinate agli investimenti pubblici per infrastrutture, di cui alla legge 208/98 (art. 73 Legge Finanziaria per il 2002). Con l’istituzione dei due Fondi tale esigenza si estende a tutte le risorse aggiuntive nazionali e il criterio premiale concorre, insieme ad altri (efficacia, rapidità degli interventi, loro stato di attuazione) a determinare il riparto di disponibilità accantonate e non assegnate. L’indirizzo ora realizzato, riportando a unitarietà programmatica tutti gli strumenti di intervento nelle aree sottoutilizzate, ha posto le basi per una politica regionale nazionale unitaria, per ora affiancata a quella comunitaria ma in grado, se e quando necessario, di sostituirsi ad essa.

La gestione unitaria e flessibile delle risorse per le aree sottoutilizzate

IV.2.1 L’attuazione delle novità introdotte dalle Leggi Finanziarie 2002 e 2003

Le scelte contenute negli articoli 60 e 61 della Legge Finanziaria per il 2003 hanno trovato la loro prima attuazione nella delibera CIPE n. 16 del 9 maggio 2003, le cui determinazioni hanno consentito di avviare la concreta operatività dei due Fondi.

In coerenza con gli impegni assunti con il DPEF 2003-2006 essa ripartisce le risorse nazionali aggiuntive per le aree sottoutilizzate per il triennio 2003-2005, assicurando il finanziamento equilibrato tra investimenti pubblici in infrastrutture e strumenti di incentivazione a favore dei primi, invertendo così il peso percentuale delle due componenti della spesa in conto capitale. Tenendo conto anche dell’ultima determinazione del CIPE n. 83 del 13 novembre 2003 (cfr par. IV.2.2.) si profila una ripartizione pari al 60 per cento per infrastrutture e 40 per cento per incentivi, come meglio illustrato nel successivo paragrafo IV.7.

Risorse aggiuntive nazionali

La medesima delibera introduce un metodo operativo per la classificazione, in relazione al loro “grado di disponibilità”, delle risorse assegnate negli anni precedenti, le cui risultanze possono consentire opportune rimodulazioni tra gli strumenti e/o tra i due Fondi.

Monitoraggio dei
profili di spesa

Al fine di un più rapido conseguimento dei risultati di spesa, viene previsto un monitoraggio finanziario al quale possono collegarsi, ove ne ricorrano le condizioni, meccanismi premiali o sanzionatori. Infatti le Amministrazioni e i soggetti gestori delle diverse forme di intervento (fatta eccezione per quelle di cui alla legge 64/86 e 208/98, la quale ultima già prevede meccanismi di monitoraggio e criteri premiali), entro 60 giorni dalla scadenza di ciascun quadrimestre, devono far pervenire al CIPE una relazione sull'effettivo stato di attuazione della spesa delle risorse confluite nei due Fondi che analizzi, distintamente per Sud e Centro-Nord, lo scostamento tra spesa effettiva e spesa prevista, che aggiorni la scheda relativa alla previsione dei profili di spesa (fatta pervenire entro 90 giorni dall'adozione della delibera stessa) e che fornisca elementi quantitativi sull'esito della verifica dello stato di attuazione degli interventi. La trasmissione di tali informazioni costituisce condizione per l'accesso alle risorse accantonate e da ripartire, oltre a consentire al CIPE di porre in essere eventuali operazioni di riallocazione di risorse e di fornire la prevista informativa al Parlamento.

Le prime comunicazioni pervenute sui profili di spesa hanno evidenziato una maggiore domanda di risorse per investimenti effettuati avvalendosi delle disposizioni sul credito d'imposta.

Il finanziamento del
FAS

A fronte di tali necessità le operazioni di monitoraggio avviate a seguito della delibera CIPE n. 16/03 hanno manifestato, da un lato, la disponibilità di risorse "libere", ovverosia non poste a garanzia di specifiche forme d'intervento, pari a 833 milioni di euro e, dall'altro lato, la possibilità di ridefinire temporalmente le assegnazioni alla Società Sviluppo Italia S.p.a., con lo spostamento dall'esercizio 2003 ai due esercizi successivi di 20 milioni di euro. La segnalazione poi da parte del Ministero delle Attività Produttive di un ritardo nell'utilizzo delle risorse destinate allo strumento "bandi 488" e una probabile ripresa del tiraggio a partire dall'esercizio 2005 ha offerto la disponibilità di ulteriori 275 milioni di euro, con la previsione di riassegnarli al predetto Dicastero nell'esercizio finanziario 2005.

Il meccanismo di flessibilità finanziaria offerta dai due Fondi ha consentito così di eseguire, con la delibera CIPE n. 23 del 25 luglio 2003, un'operazione di riallocazione delle anzidette risorse per l'anno 2003 per un complesso di 1128 milioni di euro, permettendo la concessione di incentivi nella forma del credito d'imposta sia ai soggetti che hanno maturato il diritto alle compensazioni prima dell'8 luglio 2002 sia a quelli che, pur non avendo visto accogliere l'istanza preventiva proposta nel 2002 e rinnovata nel 2003, hanno maturato un diritto di preordinazione cronologica rispetto alle nuove istanze.

IV.2.2 Gli interventi infrastrutturali nelle aree sottoutilizzate

Con la delibera CIPE n. 17 del 9 maggio 2003, concernente il finanziamento di nuovi investimenti pubblici attraverso il rifinanziamento della L.208/1998, sono state ripartite risorse pari a circa 5 miliardi e 200 milioni di euro, con la finalità di proseguire nella linea del progressivo riequilibrio della spesa in conto capitale fra investimenti pubblici e incentivi, a favore dei primi.

Nell'attuare il suddetto riparto si è confermata la scelta di un predominante finanziamento dei programmi regionali (rispetto alla dotazione aggiuntiva del

Fondo per le aree sottoutilizzate), accrescendone le attuali dotazioni annuali per interventi da realizzare con Accordi di programma quadro. Alle Regioni sono state assegnate risorse per 3.135 milioni di euro (di cui 2.665 al Sud) da destinare ai diversi settori di intervento sulla base di valutazioni programmatiche regionali. Si è altresì cercato di incrementare la competitività del Paese attraverso il finanziamento di Progetti nei campi della Ricerca e della Società dell'informazione, assicurando cospicui investimenti in tali settori. Ai Ministeri dell'Istruzione, Ricerca e Università e al Ministro per l'Innovazione tecnologica sono stati assegnati 740 milioni di euro (di cui 240 da programmare con le Regioni, gli altri per progetti già presentati) per interventi nel Mezzogiorno; altri 130 milioni di euro sono stati assegnati direttamente alle Regioni del Centro-Nord per le stesse finalità.

Oltre a queste tre componenti principali, la delibera Cipe n. 17/03 ha anche finanziato un rafforzamento del monitoraggio degli Accordi di programma quadro per 100 milioni di euro, di azioni di sistema di Amministrazioni centrali per 80 milioni di euro, circa altri 125 milioni di euro per altre finalità (eventi calamitosi, ecc.) e ha accantonato 900 milioni di euro per successiva assegnazione.

Tale ultimo importo è stato ripartito con successiva delibera Cipe n. 83 del 13 novembre 2003, che prevede, in linea con le priorità individuate dal Governo già in sede di DPEF, l'assegnazione di risorse a favore dei settori ricerca, società dell'informazione (servizi banda larga) - per un totale di 484 milioni di euro - infrastruttura banda larga - 150 milioni di euro - nonché reti a carattere interregionale e risanamento dei suoli. In particolare ai settori per la ricerca e società dell'informazione sono state complessivamente assegnate oltre il 70 per cento delle risorse accantonate.

In linea con i criteri e i metodi individuati dall'art.73 della legge finanziaria 2002, come esplicitati dalla delibera Cipe n. 36/2002, si è inoltre previsto un monitoraggio periodico delle previsioni di spesa fornite della varie Amministrazioni relative agli interventi finanziati, necessarie per consentire al Cipe stesso una verifica dei risultati effettivamente raggiunti; a tali risultati sono connessi meccanismi premiali o sanzionatori ed è stata costituita una riserva di risorse premiali pari al 10 per cento delle quote assegnate, da ripartire in relazione all'efficacia delle performances delle Amministrazioni beneficiarie, nel rispetto dei criteri individuati con la delibera Cipe.

La citata delibera Cipe n.83/2003 ha inoltre previsto che i programmi finanziati siano realizzati nell'ambito di appositi Accordi di programma quadro (APQ) regionali o interregionali (salvo gli interventi di carattere infrastrutturale concernenti la "banda larga", nonché altri interventi le cui caratteristiche non sono appropriate all'uso del detto strumento, quali bandi per macro-area, etc.). Ciò in considerazione del monitoraggio cogente della spesa già oggi garantito nell'ambito degli APQ (in coerenza con gli articoli 60 e 61 legge finanziaria 2003) e in linea con l'articolo 4, comma 130 della legge finanziaria 2004, il quale prevede che, anche a fini di accelerazione della spesa, gli interventi finanziabili attraverso i Fondi per le aree sottoutilizzate siano attuati nell'ambito e secondo le procedure previste dagli APQ.

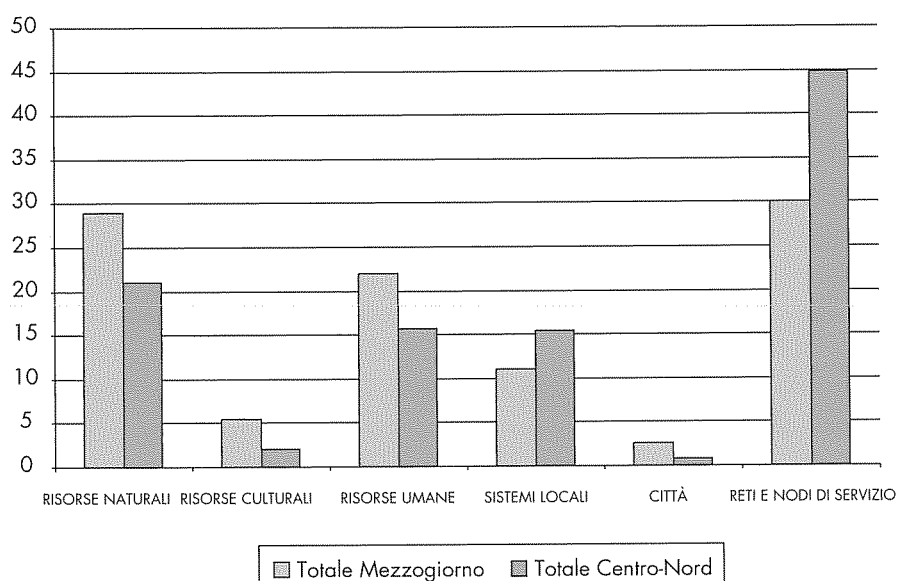
La delibera ha infine confermato anche per queste assegnazioni il metodo premiale - costituito dal rispetto delle previsioni di spesa avanzate dalle Amministrazioni destinatarie delle risorse - che prevede l'assegnazione di risorse aggiuntive a favore delle Amministrazioni beneficiarie, nella misura del 10 per cento delle quote assegnate.

Nel complesso, considerando l'insieme delle risorse assegnate alle Amministrazioni centrali e regionali con le due delibere citate - la n. 17/2003 e la successiva n. 83/2003 - e tenuto conto delle assegnazioni decise dalle Regioni e comunicate al Cipe entro fine settembre, emerge la seguente ripartizione settoriale di massima per le due aree del paese:

– per il Mezzogiorno, oltre al prevedibile forte peso delle Reti e Nodi di servizio, si evidenzia una concentrazione delle risorse sugli assi Risorse Naturali e, in modo significativo, sulle Risorse umane, quasi esclusivamente Ricerca e Società dell'informazione (22 per cento del totale delle risorse destinate al Sud dal Cipe, pari a 855 milioni di euro): quest'ultimo dato riflette la scelta strategica di concentrare in questi settori una quota di risorse assai più elevata di quella tradizionale;

– per il Centro-Nord, si evidenzia un'alta concentrazione - percentualmente più significativa che nel Mezzogiorno - delle risorse sugli assi Reti e Nodi di servizio, significative anche le assegnazioni a favore degli assi Risorse Naturali, Risorse umane e Sistemi locali.

Figura IV.1 - RIPARTO DELLE RISORSE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI E REGIONALI TRA SETTORI DI INTERVENTO (quote percentuali)



Fonte: delibera CIPE n. 17/03 e dati forniti dalle Amministrazioni regionali e centrali beneficiarie