

IV. GLI STRUMENTI PER LO SVILUPPO

Il contesto economico e sociale, le risorse naturali e culturali presenti, l'offerta di servizi delineano il quadro dei progressi, degli elementi di ritardo e delle potenzialità dei territori italiani. Il volume di spesa in conto capitale erogata negli ultimi anni e quella già assegnata per le politiche di sviluppo del prossimo quadriennio rappresentano, in termini finanziari, la dimensione complessiva degli interventi realizzati e da realizzare con la politica di riequilibrio territoriale e di coesione sociale. Tali risorse contribuiscono al finanziamento di strumenti di politica regionale, comunitaria e nazionale la cui articolazione di dettaglio è trattata nel presente capitolo.

La strategia di sviluppo del Mezzogiorno con i suoi istituti e regole (par. IV.1 e IV.2), è tesa a proseguire e portare a compimento il processo di crescita della competitività regionale e gli interventi per la coesione attraverso programmi e progetti inclusi nella programmazione comunitaria 2000-06 e in quella nazionale, riconducibile agli Accordi di Programma Quadro e in programmi strategici concentrati nella ricerca, nelle reti e nella sicurezza (par. IV.3). Il sistema di incentivi alle imprese, in parte riformati e in parte in corso di revisione, supporta in via complementare questa strategia di rafforzamento della competitività delle aree sottoutilizzate.

Il negoziato per la futura politica comunitaria, coerentemente con questo processo, è impegnato a tenere conto degli interessi nazionali per lo sviluppo e la coesione massimizzando il volume di risorse europee sulle quali l'Italia potrà fare affidamento nel periodo 2007-2013 e la qualità delle regole poste a presidio dell'uso di tali risorse (cfr. par.IV.4).

IV.1 La Strategia

Al conseguimento dell'obiettivo di crescita del Mezzogiorno e di aumento della partecipazione al mercato del lavoro, deve concorrere il potenziamento di beni pubblici e servizi collettivi per cittadini e imprese attraverso investimenti in infrastrutture materiali e immateriali.

Condizioni generali per la realizzazione efficace della complessiva azione di politica di sviluppo sono:

- il riequilibrio della composizione della spesa da trasferimenti a investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali;
- la realizzazione, il più possibile integrata, di alcuni grandi progetti nazionali di rete e di progetti territoriali e regionali;
- il proseguire nel rafforzamento della capacità delle amministrazioni;
- l'accompagnamento delle iniziative di investimento pubblico con attività finalizzate all'attrazione di investimenti e alla revisione degli interventi di agevolazione alle imprese nella direzione di un crescente impegno degli Istituti di credito.

Tale strategia è volta a innescare un processo virtuoso di sviluppo, che, attraverso il miglioramento della produzione di servizi e beni pubblici, sia in grado di sbloccare lo sviluppo del Mezzogiorno e di dispiegare effetti nel medio lungo periodo. Si avvale, a tal fine, di un metodo che associa alla verifica e monitoraggio degli impegni di investimento pubblico, una prassi di forte cooperazione istituzionale tra i molti soggetti istituzionali che, al centro e sul territorio, condividono la responsabilità di dare attuazione alla strategia complessiva e di trovare modalità di azione coordinata e sinergica. Progetti piccoli e grandi di investimento, realizzazione di grandi opere, interventi di sostegno alle imprese insistono infatti sullo stesso territorio e solo se parte di una strategia unitaria, consapevole delle caratteristiche degli strumenti utilizzati e coordinata nella sua attuazione possono risultare veramente efficaci.

La coerenza tra azioni di politica economica generale e di politica regionale a livello comunitario e nazionale è, in quest'ambito, elemento centrale in una fase di delicata transizione che investe più campi.

I mutamenti demografici interni e l'esposizione a flussi migratori consistenti, la globalizzazione dei mercati, la crescente competizione internazionale e la ricerca di una maggiore competitività delle imprese e dei territori hanno indotto i Governi europei a ricercare azioni comuni di politica economica mirate a conciliare la stabilità monetaria e finanziaria, condizione indispensabile per la costruzione dell'Unione, con la promozione di un nuovo ciclo di sviluppo e progresso per l'Unione stessa. Alla politica regionale, in particolare, è affidato il ruolo di riequilibrio dei divari interni all'Europa e agli stati membri attraverso un rafforzamento della competitività dei territori (cfr. Riquadro K)

La politica di coesione – prevista dal Trattato dell'Unione europea¹ – riceve attualmente circa il 30 per cento del bilancio comunitario; a livello nazionale, il dettato costituzionale² fissa i principi generali per il riequilibrio economico-sociale e destina risorse aggiuntive pari nell'ultimo triennio a circa lo 0,7 per cento del Pil.

Tra il 2003 e il 2004 si è avviato un processo di più stretto coordinamento tra politica regionale comunitaria e politica regionale nazionale con l'obiettivo di passare gradualmente da una struttura di interventi per strumenti ancora distinti e sovente con obiettivi definiti in modo autonomo a una logica di più esplicita complementarità tra gli strumenti e maggiore condivisione degli obiettivi da parte dei decisori e dei responsabili dell'attuazione, pur nella specializzazione che compete a forme di intervento eterogenee nelle regole e nelle finalità specifiche.

¹ Secondo gli artt. 158 e 159 del Trattato "Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa ... la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali....La comunità appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale....".

² L'art. 119 comma 5 della Costituzione dispone che: "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

Si tratta peraltro di un percorso in atto, che presenta gradi di avanzamento differenti a seconda dei diversi ambiti territoriali e tematici considerati, che non può dirsi ancora compiuto e che implica l'approfondirsi della capacità di dialogo, comunicazione e collaborazione tra molti centri di responsabilità, sia a livello centrale, sia a livello territoriale.

RIQUADRO K - ISTITUTI COMUNITARI E NAZIONALI PER LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE

Gli strumenti per le politiche di sviluppo regionale attualmente attivi sul territorio nazionale sono molteplici e variegati. Affinché gli interventi possano essere efficaci è necessario costruire e consolidare un grado soddisfacente di integrazione e coordinamento tra politica regionale comunitaria e la politica regionale nazionale e dinel Mezzogiorno e nelle aree sottoutilizzate del Centro-Nord sono molteplici. La loro efficacia dipende dall'integrazione e dal coordinamento tra politiche regionali comunitaria e nazionale e dal raccordo tra le stesse e la politica economica generale.

Progressi significativi sono stati conseguiti in tale integrazione e coordinamento. Altri potranno venire nel prossimo biennio dai processi in atto a livello comunitario e nazionale.

Sul piano comunitario, l'art. 99, comma 1 del Trattato che istituisce la C.E. (versione consolidata) e, da ultimo, l'art. III.221 della Costituzione europea affermano: "Gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano" anche al fine di raggiungere gli obiettivi di sviluppo e coesione. L'Agenda del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 ha rafforzato il processo di coordinamento delle politiche economiche all'interno dell'Unione, avviando un'opera di sincronizzazione dei diversi processi settoriali già in corso, facenti capo a differenti formazioni del Consiglio. Ha affidato all'Ecofin la disposizione degli Indirizzi di massima di politica economica o Broad economic policy guidelines (BEPGs), che costituiscono il riferimento per la conduzione delle politiche economiche degli Stati membri.

Nella Terza relazione sulla coesione economica e sociale del febbraio 2004 (Rapporto di coesione), nel delineare possibili scenari futuri di riferimento per la politica di coesione post-2006, si sostiene che "la Commissione propone che il Consiglio, sentito il parere del Parlamento, adotti un documento strategico per la politica di coesione prima dell'inizio del nuovo periodo di programmazione, sulla base di una proposta della Commissione contenente la definizione di chiare priorità per Stati Membri e regioni. Questo approccio strategico (...) contribuirebbe a specificare con maggiore precisione il livello auspicato di sinergia da realizzare tra la politica di coesione e l'agenda del Consiglio europeo di Lisbona e Goteborg e a migliorare la coerenza con gli Indirizzi di Massima di politica economica e la Strategia Europea per l'Occupazione." Il legame che si stabilirebbe tra strumento centrale del processo di coordinamento della politica economica dell'UE, il BEPGs, con i documenti di orientamento della politica regionale al cuore del nuovo approccio strategico, ovvero gli orientamenti strategici comunitari e il quadro di riferimento strategico nazionale, realizzerebbe la connessione tra politica economica comunitaria e politica regionale comunitaria. Inoltre, sulla base delle propo-

³ Cfr. Lavori del Territorial Working Party dell'OECD.

ste contenute nelle bozze dei regolamenti comunitari attualmente in discussione, la politica di coesione diventerà un veicolo chiave della realizzazione degli obiettivi di Lisbona e Göteborg.

In ambito nazionale, con le ultime due Leggi Finanziarie sono state poste le condizioni per il coordinamento della politica economica nazionale con la politica regionale nazionale e di quest'ultima con la politica regionale comunitaria. La legge finanziaria 2003 (artt. 60 e 61) ha unificato tutte le risorse aggiuntive nazionali per le politiche regionali, di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero delle Attività Produttive, in due Fondi collegati- negli scopi e nella gestione affidata al CIPE- per le aree in ritardo di sviluppo. Il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) ha reso così disponibile un volume di risorse chiaramente definito, capace di sostenere sia la politica di sviluppo nazionale che l'impegno di addizionalità della spesa. L'integrazione finanziaria dei fondi nazionali per la politica regionale e la progressiva adozione di modalità e criteri di programmazione per il FAS analoghi a quelli che presidiano l'utilizzo dei fondi comunitari¹ hanno creato le premesse per un effettivo raccordo strategico tra le due politiche che molto a lungo erano rimaste distinte e non coordinate.

L'istituzione del FAS ha comunque anche riformulato i termini del rapporto Stato-Regione, impegnando lo Stato a un maggior coordinamento della spesa per la politica regionale e costruendo sedi istituzionali di confronto per ottenere maggiore coerenza tra i programmi di sviluppo nazionali e regionali.

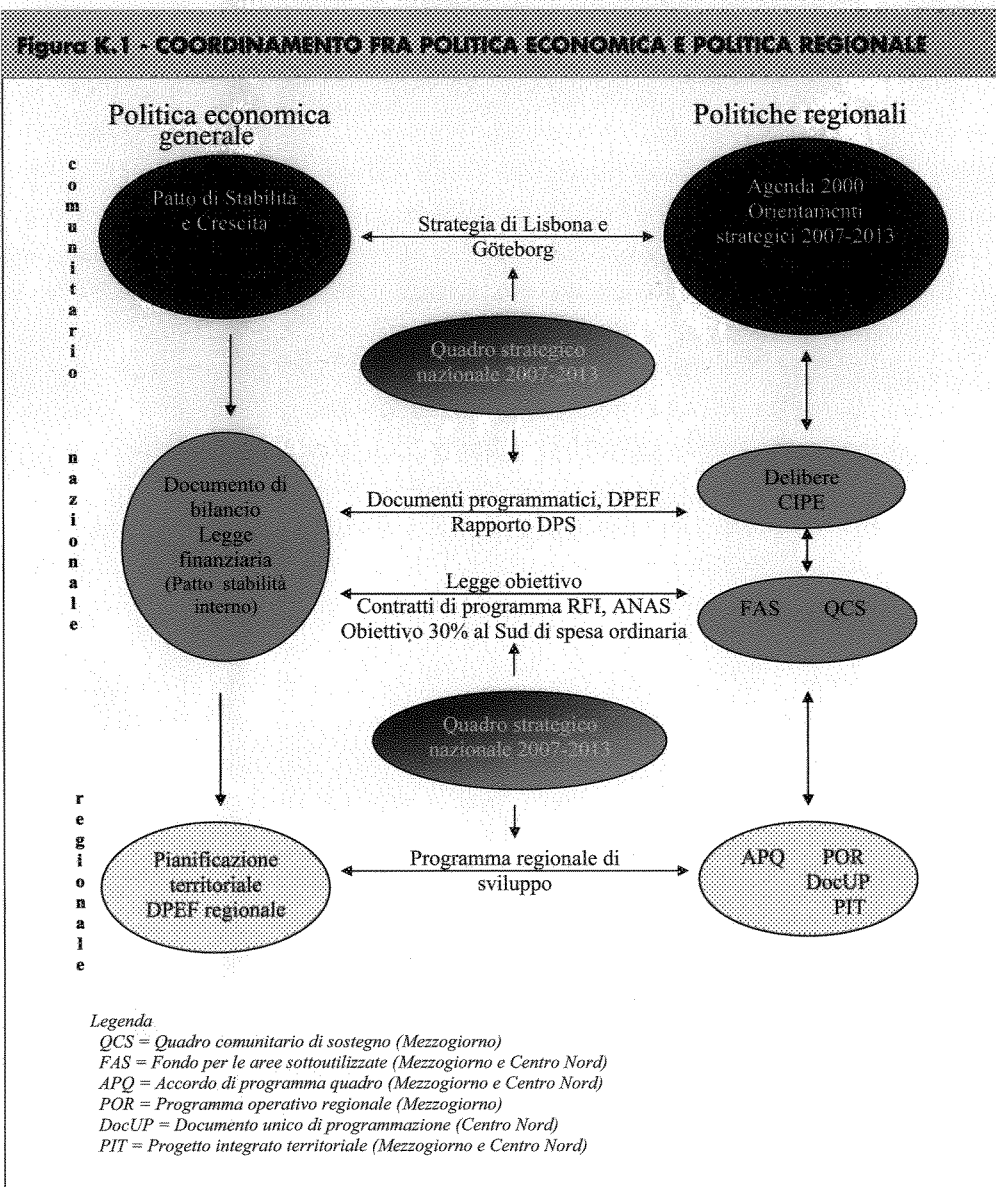
L'Accordo di programma quadro (APQ) è lo strumento operativo di tale coordinamento, che consente la concertazione ex ante degli obiettivi e degli strumenti, l'assunzione di impegni reciproci fra le parti, la fissazione di scadenze e targets, la loro verifica. Lo sforzo deve continuare e non può dirsi compiuto, in particolare per quanto riguarda la spesa diretta dello Stato sul territorio per le tradizionali politiche settoriali (trasporti, lavoro, beni culturali, ecc...); Si tratta di una direzione obbligata per ottenere, da un lato che il complesso degli interventi territoriali, definiti dalle scelte compiute da molteplici attori in varie sedi, rispetti i vincoli che la corretta gestione del territorio richiede e non ne trascuri inconsapevolmente le opportunità, dall'altro, per evitare che piani di settore o strumenti di sviluppo locale perseguano obiettivi non coerenti, con esiti di ridotta efficacia e impatto e il rischio di disperdere le risorse.

L'adozione di programmi regionali di sviluppo (PRS), che iniziano a diffondersi sul territorio nazionale, testimonia, peraltro, anche in ambito regionale l'esigenza di raccordare le diverse politiche di sviluppo e la politica economica. I PRS, laddove rivestono una reale dimensione di dimensione strategica, costituiscono uno strumento chiave per assicurare il rispetto delle indicazioni della pianificazione territoriale del DPEF regionale nella programmazione e nell'attuazione degli interventi sul territorio.

Il Decreto legge 168/04 art. 1 comma 11 e la seguente legge 191/2004, che applicano anche alle Regioni il Patto di stabilità e crescita, seppure limitatamente al contenimento della spesa in una logica premiale, hanno inoltre esteso il processo di coordinamento delle politiche economiche tra loro e con le politiche di sviluppo anche a livello regionale.

¹ Cfr. Delibera Cipe n.16/2003.

Il prospetto riportato presenta un possibile quadro sistemico esemplificativo del reticolo che lega i diversi livelli decisionali e attuativi di politica economica e di politica regionale nel quale si pongono i diversi strumenti e i nodi critici del raccordo. Si distingue fra gli strumenti quelli che rappresentano una decisione (ovali) e quelli che svolgono un ruolo di coordinamento (freccie). Tra gli strumenti di decisione si riportano in rosso quelli di breve periodo.



Questo coordinamento potrà trovare una sua forte accelerazione nel corso del 2005 attraverso la predisposizione coordinata da parte dello Stato centrale e delle Regioni del Quadro di riferimento strategico nazionale 2007-2013, che la riforma di politica di coesione prevede come strumento di indirizzo e governo europeo e nazionale della politica di coesione. La procedura per la realizzazione di tale documento strategico è in corso avanzato di definizione, in modo coordinato, da parte dei due livelli di governo.

L'accrescersi dell'importanza del ruolo delle politiche regionali non è fenomeno limitato al solo contesto europeo. Dagli approfondimenti svolti negli ultimi anni dall'OCSE³, si evince che i principali Paesi industriali si vanno indirizzando in questo senso (cfr. Riquadro L).

RIQUADRO L - LA TRANSIZIONE VERSO UNA POLITICA DI SVILUPPO REGIONALE: IL CASO DEL GIAPPONE¹

Il Giappone ha intrapreso un insieme di riforme con l'obiettivo di rimettere in moto l'economia del Paese in stagnazione dai primi anni novanta. Le riforme in corso si prospettano come una modifica radicale dell'intervento pubblico nell'economia del Paese. Il Giappone è, infatti, uno dei paesi industrializzati dove più forte e centralizzato è stato l'intervento pubblico negli ultimi quaranta anni, mentre le riforme intraprese di recente danno un peso centrale alla politica di sviluppo regionale, suggerendo la necessità di un approccio fortemente territoriale e decentrato che dia maggiore voce agli attori regionali e locali per raggiungere gli obiettivi di crescita e competitività delle regioni. Tale approccio è una risposta a cambiamenti strutturali rilevanti occorsi nel paese negli ultimi quindici anni e che si presentano con forti componenti territoriali: calo demografico, invecchiamento della popolazione, bassa crescita, aumento del tasso di disoccupazione e alto debito pubblico.

La figura L.1 indica, a livello delle prefetture², il contributo di alcune componenti del PIL pro capite alla differenza (con segno) tra il PIL pro capite regionale e quello medio nazionale. La figura evidenzia una separazione netta tra centro e periferia in termini di PIL con le regioni periferiche che presentano un livello basso di produttività (nella figura le prefetture sono ordinate da nord a sud e le regioni con bassa produttività sono quelle posizionate in alto e in basso del grafico); una perdita di competitività delle due grandi aree metropolitane di Osaka e Nagoya che, insieme a Tokyo, erano i motori della crescita del Giappone; un forte impatto dell'invecchiamento della popolazione sulle regioni rurali e più isolate. A questi fattori si devono aggiungere altri due aspetti che incidono in maniera differenziata sul territorio: il declino del settore manifatturiero, (in termini di perdita di posti di lavoro e impoverimento del tessuto imprenditoriale), e i nuovi rapporti commerciali e imprenditoriali con la Cina e le altre economie asiatiche emergenti.

L'agenda delle riforme intraprese in Giappone, che coinvolge diversi aspetti della politica territoriale, procede lungo le seguenti linee generali: enfasi sulla competitività regionale e declino della logica solidale negli interventi dello Stato Centrale; maggiore attenzione alla selezione dei progetti (con un approccio dal basso) anche a seguito di una minore disponibilità di risorse pubbliche; cooperazione verticale e tra amministrazioni locali; coinvolgimento degli investimenti privati; costruzione di capacità nelle amministrazioni locali e attenzione alla governance. A queste misure si accompagna una riforma del sistema fiscale e dei trasferimenti dal centro alle regioni.

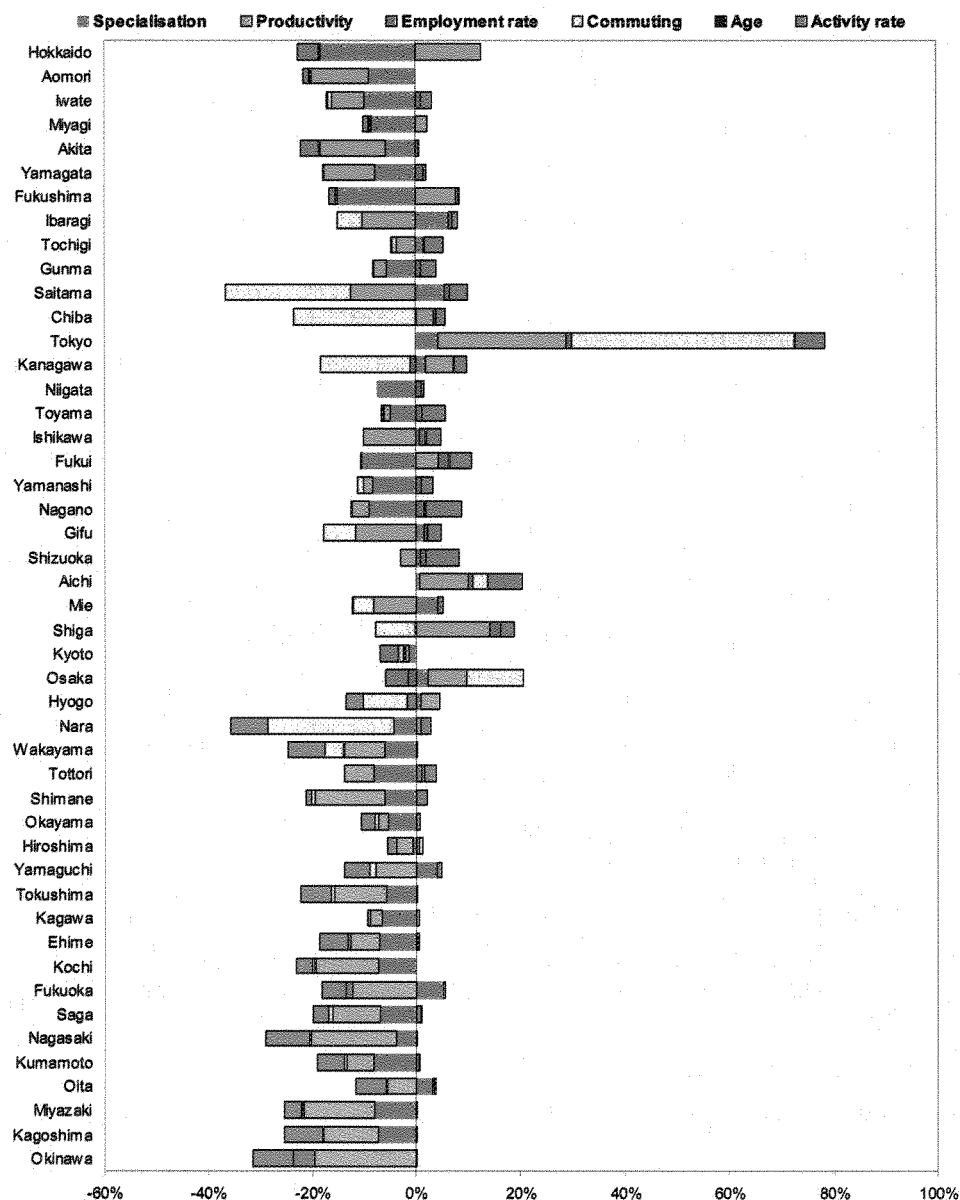
Queste riforme sono attualmente in corso e la transizione da una politica territoriale fortemente centralizzata a una politica di sviluppo regionale ha bisogno di essere sostenuta af-

¹ Il riquadro è stato elaborato sulla base del documento OECD (2005) National territorial review of Japan, Public Governance and Territorial Development Directorate.

² Le 47 prefetture del Giappone possono essere assimilate alle province italiane.

finché le tensioni che necessariamente comporta non prendano il sopravvento: capacità limitata dei livelli decentrati di governo; timori del centro (con possibile ritorno su posizioni centralizzate), di perdere potere; tensione fra logica competitiva (che premia le leadership locali più forti) e logica solidale (che, compensando per l'incapacità locale frena l'incentivo ai migliori). La risposta a tutto ciò che il Giappone sembra dare è di scommettere su tempi lunghi affinché sia effettivamente possibile trasformare un sistema di governo del territorio che si è costituito in un periodo di espansione demografica e economica in uno più adeguato alla situazione economica attuale, e al contempo di sostenere e incoraggiare tali riforme tenendo vicino il consenso politico, che invece risponderebbe a tempi più brevi.

Figura L.1 - SCOMPOSIZIONE DEL PIL PROCAPITE NELLE PREFETTURE DEL GIAPPONE
(Anno 2000)



Nei paragrafi seguenti si delineano le regole che attengono alla programmazione della politica regionale comunitaria e nazionale e i risultati più significativi provenienti dall'attuazione di tali politiche, insieme con gli elementi disponibili, desumibili dall'attuale negoziato in corso nella UE, sulle prospettive della politica di coesione comunitaria.

IV.2 La politica regionale comunitaria e nazionale

IV.2.1 I principi e le regole

Il principio della coesione economica e sociale, istituzionalizzato nell'Atto Unico Europeo nel 1986 e rafforzato con il trattato di Maastricht nel 1992, prevede un'azione comune cui si impegnano gli stati membri rivolta a "ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite".

Tale obiettivo di coesione economica e sociale viene attuato attraverso:

- le politiche regionali comunitarie con lo strumento principale dei fondi strutturali che finanziano interventi definiti su periodi medio-lunghi (cicli di programmazione), riformati da ultimo nel 1999 e finalizzati, nel periodo di programmazione 2000-2006, a tre obiettivi prioritari: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo (Ob.1); favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali (Ob.2); favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione (Ob.3);
- le politiche regionali nazionali, in Italia principalmente con la programmazione delle risorse aggiuntive nazionali facenti oggi capo al Fondo aree sottoutilizzate che, nella logica di perseguire unitarietà nell'azione programmatica, ha inteso di mutuare gradualmente principi e regole fissati dalla politica comunitaria di coesione. I criteri programmatici (definizione di obiettivi e modalità di selezione degli interventi) definiti nel Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) e nei Programmi Operativi (PO) per il Mezzogiorno, nei Documenti unici di programmazione (DOCUP) nel caso del Centro-Nord, sono stati assunti esplicitamente anche nella programmazione di una quota crescente delle risorse del FAS, a meno di motivate deviazioni.

I principali principi e regole della politica regionale

Le regole dei fondi strutturali europei

Il Regolamento 1260/1999 che disciplina i Fondi comunitari nel corrente ciclo di programmazione contiene principi generali:

- *Programmazione pluriennale degli interventi* esplicitata in documenti di programmazione - che definiscono obiettivi e modalità di selezione degli interventi - redatti nella fase iniziale di ogni ciclo, vincolanti per l'attuazione e rivisitabili con procedure specifiche⁴;

⁴ I documenti di programmazione sono per l'OB.1 e l'OB.3 il QCS, i PO e i CdP; i DOCUP per l'OB.2.