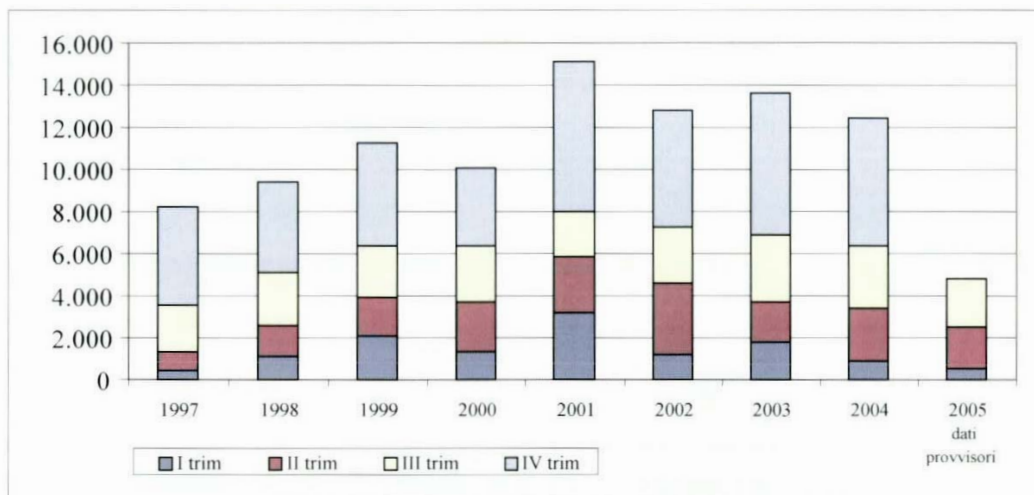


Gli andamenti

A partire dal 1997, anno di attivazione del monitoraggio di queste erogazioni, si osserva un trend positivo. A tali tendenze si sovrappongono una serie di fluttuazioni congiunturali dovute alla forte componente ciclica impressa dall'utilizzo dei fondi comunitari (e talvolta degli incentivi alle imprese) (cfr. fig. III.15).

Le stime relative ai primi nove mesi del 2005 (ancora provvisorie) indicano un flusso complessivo di erogazioni per le aree sottoutilizzate in calo rispetto agli stessi mesi dell'anno precedente.

Figura III.15 SPESA IN CONTO CAPITALE AGGIUNTIVA DESTINATA ALLE AREE SOTTOUTILIZZATE – (milioni di euro)



Fonte: DPS - Conto Risorse Impieghi.

L'andamento negativo dei primi 9 mesi del 2005 rispetto allo stesso periodo dello scorso anno sembra dovuto in particolare ad una contrazione delle erogazioni dei seguenti impieghi: i pagamenti del bilancio dello Stato direttamente all'economia (probabilmente frenati dalla normativa dei "tetti di spesa"), i prelevamenti delle Regioni meridionali sui conti correnti di tesoreria intestati alle Regioni su programmi comunitari, infine una diminuzione degli accrediti ai conti di tesoreria intestati a enti e istituzioni pubbliche varie.

In lieve aumento invece i finanziamenti del Ministero delle Attività Produttive per la 488 e i pagamenti della Cassa Depositi e Prestiti per la Programmazione negoziata.

III.3 Il Quadro finanziario unico pluriennale programmatico 2005-2009

La programmazione delle risorse destinate al Mezzogiorno viene raccordata con quella nazionale mediante l'aggiornamento del quadro finanziario unico programmatico della spesa in conto capitale che ripartisce tale spesa fra macroaree e fra fonti finanziarie (risorse ordinarie, aggiuntive comunitarie e nazionali).

Per gli anni fino al 2005 il Quadro si avvale delle informazioni fornite dai Conti Pubblici Territoriali e da altre fonti; per l'anno in corso e quelli successivi vengono formulate ipotesi programmatiche che tengono conto degli obiettivi nazionali e di stime territoriali che scontano gli scenari programmatici prefigurati dagli obiettivi della politica regionale. Questo quadro finanziario, che viene annualmente pubblicato nel Rapporto DPS e nel DPEF, costituisce uno strumento centrale del confronto in Parlamento e con le parti economiche e sociali sulla politica regionale e sui suoi obiettivi finanziari.

In particolare, la quantificazione delle erogazioni complessive di cassa e la loro ripartizione tra risorse aggiuntive e ordinarie, nonché il loro riparto territoriale fra Mezzogiorno e Centro-Nord vengono effettuate secondo le ipotesi di seguito descritte²⁸:

1. Le risorse complessive in conto capitale (in termini di erogazioni di cassa): derivano dal conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche costruito dall'ISTAT. Gli stessi dati costituiscono anche la base delle elaborazioni dei quadri previsivi macroeconomici di finanza pubblica del DPEF su cui si svolgono i confronti internazionali e il controllo del rispetto dei parametri europei²⁹. Il riferimento è alla sola spesa in conto capitale. E' quindi al netto della spesa di formazione di parte corrente benché quest'ultima faccia comunque parte delle risorse per lo sviluppo. Nell'intento di misurare l'impatto del flusso complessivo della spesa pubblica in conto capitale sull'economia, i dati ISTAT sono inoltre depurati di alcune voci di spesa che ne alterano la dimensione reale e dunque l'effetto netto sul mercato³⁰.

²⁸ Si veda metodologia di costruzione del Quadro finanziario unico in Appendice.

²⁹ I dati di Contabilità Nazionale consentono un'analisi aggregata delle ripartizioni economiche (investimenti fissi e incentivi, o contributi agli investimenti secondo la definizione di contabilità nazionale) e la disaggregazione per i livelli di governo principali (Amministrazioni centrali e decentrate). Non consentono invece un'analisi per ripartizione territoriale, per fonte di finanziamento e per settore. Nei conti consolidati delle Amministrazioni Pubbliche non sono inclusi gli enti pubblici facenti parte del Settore Pubblico Allargato (F.S., Enel, le imprese municipalizzate e altre).

³⁰ Si tratta in particolare degli incassi da vendita e cartolarizzazione degli immobili (che viene contabilizzata in riduzione degli investimenti fissi) e di altre voci minori (ad es. alcune spese della Difesa più propriamente di natura corrente); dal 2001 in poi,

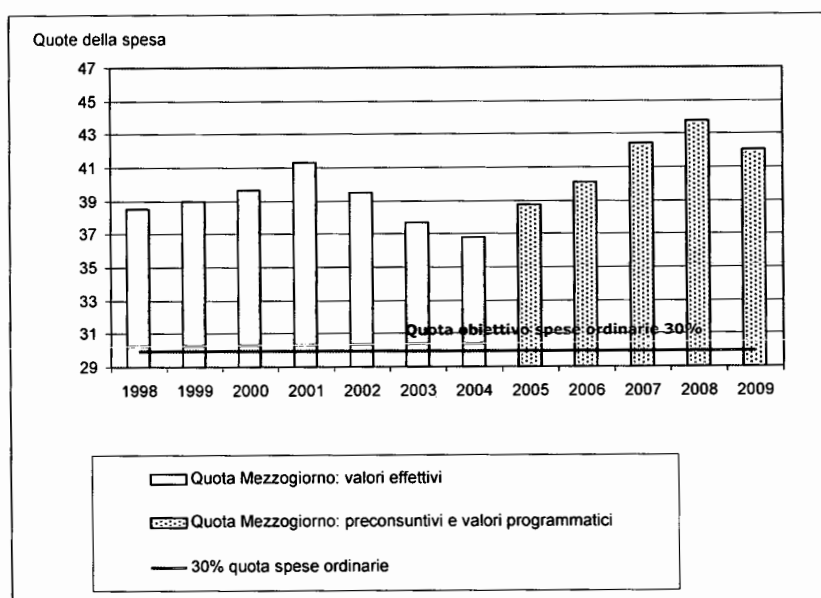
2. Per le risorse aggiuntive della programmazione comunitaria (le risorse del QCS 2000-2006 e quelle del nuovo ciclo e il relativo cofinanziamento nazionale), mentre il consuntivo tiene conto attraverso il monitoraggio delle “domande di pagamento” delle erogazioni effettive, il profilo programmatico tiene conto delle previsioni di spesa coerenti con gli obiettivi finanziari di attuazione dei fondi strutturali. Si ipotizza inoltre un avvio contenuto nei primi anni del prossimo periodo di programmazione 2007-2013.
3. Risorse aggiuntive nazionali per le aree sottoutilizzate. Il profilo programmatico si basa sulle stime delle erogazioni del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), che alimenta la politica regionale nazionale che si affianca al programma comunitario e concorre all'addizionalità. Tali stime tengono conto delle disposizioni e delle autorizzazioni previste nelle Leggi finanziarie (e nelle relative delibere del Cipe) e ipotizzano, per le successive Finanziarie, il mantenimento di adeguati flussi annuali di finanziamento del Fondo secondo il principio delle “politiche invariate” (per importi di circa lo 0,6 per cento del PIL nazionale, nonché la loro tempestiva assegnazione da parte del Cipe). Il profilo di spesa del FAS sconta inoltre una valutazione dell'effettiva capacità di spesa delle amministrazioni risultante anche dal modello di stima sui tempi dell'iter amministrativo propedeutico alla spesa (cfr. par. IV.3.2). Da notare che la dinamica di questa componente è stata influenzata dagli effetti di contenimento delle misure correttive degli andamenti di finanza pubblica degli ultimi due anni.
4. Le risorse ordinarie sono definite in modo residuale per quanto attiene il totale complessivo della spesa sul territorio nazionale. La ripartizione territoriale è invece fissata programmaticamente tenendo conto dell'obiettivo di riparto (30 per cento), delle difficoltà che esso ha incontrato, della tendenza alla possibile sostituibilità del finanziamento della programmazione ordinaria a valere sui fondi europei. L'effettivo conseguimento di tali valori, pure contenuti rispetto al passato, dipende - oltre che dalla ricordata capacità di spesa delle Amministrazioni Centrali e decentrate e degli enti di proprietà pubblica - anche dai vincoli di finanza pubblica posti sul livello della spesa in conto capitale e dalle prospettive del ciclo economico.

Nel 2004 la spesa pubblica in conto capitale nazionale (Conto Consolidato delle Amministrazioni pubbliche), secondo le correzioni sopra descritte, ammonta a 55,4

vengono inoltre detratti, per omogeneità di analisi, gli apporti al capitale di F.S. che sono stati inseriti nella riclassificazione recentemente effettuata dall'ISTAT (giugno 2005).

miliardi di euro pari al 4,1 per cento del PIL (contro il 3,8 per cento del 1998 e un'accelerazione nel 2001, con il 4,2 per cento). Tra il 2000 e il 2004 la quota di spesa in conto capitale affluita al Mezzogiorno rispetto al totale nazionale è rimasta al di sotto del 40 per cento (cfr. Riquadro R) essendo stata spinta oltre tale valore, nel 2001, dal fenomeno congiunturale della chiusura del ciclo di programmazione comunitaria 1994-99 (e di anticipi di spesa per i patti territoriali) (cfr fig. III.16).

Figura III 16 – QUOTE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE NEL MEZZOGIORNO (miliardi di euro)



Fonte: elaborazione DPS – Quadro Finanziario Unico

Il 2005 dovrebbe chiudere, secondo le stime, con un incremento della quota destinata al Mezzogiorno (al 38,7 per cento); tale stima dipende soprattutto dalla forte accelerazione prevista delle risorse comunitarie e del relativo cofinanziamento nazionale. Ulteriori incrementi sono presenti per gli anni successivi, fino ad arrivare nel 2008 appena al di sotto dell'obiettivo del 45 per cento. Il ritmo di crescita della spesa in conto capitale, non più soggetto agli stringenti tetti di spesa disposti con la Finanziaria per il 2005 ("tetto di spesa del 2 per cento"), è ipotizzato in accelerazione. Ciò avviene anche perchè i vincoli alla spesa in conto capitale, che permangono con il Patto di stabilità interno predisposto nella Legge finanziaria per il 2006, risultano mitigati dalla deroga concessa ai finanziamenti e cofinanziamenti su

programmi comunitari³¹. Tali valori sono da considerarsi assolutamente provvisori in quanto scontano le ipotesi strettamente tecniche effettuate nel Documento Strategico Preliminare Nazionale dove viene confermato l'obiettivo di indirizzare al Mezzogiorno una quota pari al 45 per cento della spesa in conto capitale (cfr. Riquadro R). Una previsione più accurata potrà essere consentita solo dalle decisioni politiche che saranno assunte a fine settembre 2006.

RIQUADRO R - AGGIUNTIVITA' DELLA SPESA PER IL SUD: CRITICITA' E LEZIONI PER IL FUTURO.

Gli elementi di criticità individuati per il raggiungimento dell'obiettivo del 45 per cento e la mancata addizionalità degli strumenti di finanziamento appaiono riconducibili a (Cfr. Documento Strategico Preliminare Nazionale Cap. II¹):

- a) le difficoltà delle Amministrazioni e delle imprese pubbliche ad adattarsi alla regola della destinazione al Mezzogiorno del 30 per cento per le risorse ordinarie in conto capitale¹ (probabilmente anche perché i criteri di riparto dei trasferimenti alle amministrazioni decentralizzate, sono governati da regole non necessariamente coerenti con quella quota).*
- b) La sostituzione del finanziamento della programmazione ordinaria con le risorse della programmazione aggiuntiva. E' mancata la chiarezza e la distinzione nella politica regionale fra il finanziamento di progetti che appartengono alla pianificazione nazionale ordinaria e quelle facenti parte della programmazione aggiuntiva.*
- c) il ciclo economico negativo e i vincoli di finanza pubblica che in parte hanno influito sulle possibilità di programmare profili di spesa pluriennali. Il contenimento delle erogazioni di cassa e il controllo della spesa con il Patto di stabilità interno hanno probabilmente in parte influito sulla gestione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche e sulla cattiva capacità di previsione delle effettive esigenze di cassa delle Autorità di attuazione decentralizzate.*

Dall'esperienza 2000-2006 e dalle criticità rilevate è possibile individuare alcune chiare lezioni di discontinuità da considerare per il prossimo ciclo 2007-2013, di seguito sintetizzate:

- 1. Informazione — Appare necessario, rispetto agli importanti risultati già conseguiti, assicurare un'informazione piena e continuativa in merito alla distribuzione territoriale e regionale delle decisioni e degli atti di spesa delle risorse ordinarie da parte delle Amministrazioni pubbliche nonché l'implementazione della trasparenza nei circuiti finanziari centrali e*

³¹ La deroga è disposta dal comma 147 dell'art. 1 della Finanziaria per il 2006 che recita: " Limitatamente all'anno 2006 il complesso delle spese in conto capitale di cui ai commi 139 e 141 è calcolato anche al netto delle spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dall'Unione europea, ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale".

¹ Questo obiettivo è stato recentemente recepito a livello normativo. L'articolo 1, comma 17 della Legge n. 311/2004 (Legge Finanziaria per il 2005), dispone che per garantire gli obiettivi di spesa "... le amministrazioni centrali si conformano all'obiettivo di destinare al Mezzogiorno almeno il 30 per cento della spesa ordinaria in conto capitale. Le amministrazioni centrali, nell'esercizio dei diritti dell'azionista nei confronti delle società di capitali a prevalente partecipazione pubblica diretta o indiretta, adottano le opportune direttive per conformarsi ai principi di cui al presente comma".

periferici. E' indispensabile assicurare un monitoraggio unitario della politica regionale con progressi ulteriori nella capacità informativa e nella tempestività delle informazioni (non solo per macroarea).

2. *Addizionalità – nella fissazione dei tempi di raggiungimento dell'obiettivo di destinare al Mezzogiorno il 30 per cento delle risorse ordinarie e il 45 per cento di quelle totali, si dovrà tenere conto delle valutazioni più accurate circa i ritardi fra decisioni di assegnazione, di impegno e di spesa, al fine di ricomporre lo iato fra “ciclo dei progetti” e “ciclo dei fondi”; finanziamenti condizionati e meccanismi premiali/sanzionatori dovranno incentivare maggiormente le amministrazioni e le imprese pubbliche al perseguimento degli obiettivi finanziari. Appare altresì necessaria, per le risorse aggiuntive, una maggiore certezza finanziaria settennale sull'ammontare delle autorizzazioni di spesa, nonché sulle disponibilità effettive di cassa (a volte in passato sacrificate per i vincoli di bilancio nazionale).*
3. *Riequilibrio da incentivi a investimenti pubblici – il riequilibrio avviato nel 2000-2006, solo parzialmente manifestatosi nella spesa, dovrà essere implementato con l'obiettivo di portare le spese per abitante in investimenti pubblici nel Mezzogiorno al di sopra di quelle del Centro Nord, per consentire l'effettivo rispetto della parte più forte del dettato costituzionale (Art. 119.5); si auspica inoltre una più intensa attenzione ai servizi, che gli investimenti pubblici consentono di realizzare, attraverso la fissazione di “obiettivi di servizio” e una più forte mobilitazione del partenariato rappresentativo dei soggetti che quei servizi utilizzano.*

¹Il principio di addizionalità trattato in questo ambito è inteso dal punto di vista sostanziale della cumulabilità in termini macroeconomici di risorse ordinarie e aggiuntive. Non ci si riferisce al principio formale richiesto ai sensi del Regolamento UE (art.11 Reg. 1260/99) che è stato rispettato.

TAVOLA III.4 QUADRO FINANZIARIO UNICO; SPESA IN CONTO CAPITALE PER FONTE DI FINANZIAMENTO (erogazioni in miliardi di euro)

	Consuntivo							Valori programmatici				
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ITALIA												
risorse ordinarie	32,1	33,7	31,5	33,8	41,9	44,2	44,5	43,2	43,6	43,6	43,0	51,2
risorse comunitarie fondi strutturali (1)	2,3	2,1	3,1	4,5	1,7	2,4	2,8	3,9	3,8	4,6	5,6	2,4
risorse cofinanziamento nazionale (1)	2,5	2,3	3,1	4,2	1,7	2,3	2,7	4,0	3,9	4,6	5,9	2,4
risorse aree sottoutilizzate (2)	4,2	5,8	5,6	6,5	7,3	4,9	5,4	4,8	6,8	7,4	8,0	9,0
Totale spesa in c/capitale (3)	41,1	44,0	43,2	49,0	52,6	53,9	55,4	56,0	58,0	60,2	62,5	65,0
risorse comunitarie a privati (7)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale incluso comunit. indiretto	41,2	44,2	43,4	49,2	52,6	53,9	55,4	56,0	58,0	60,2	62,5	65,0
MEZZOGIORNO												
risorse ordinarie: componente base(5)	7,8	8,2	7,7	8,2	10,3	10,9	11,0	10,7	10,9	11,0	11,0	13,2
componente perequativa(5)	1,3	1,2	0,5	-0,6	1,1	1,4	0,6	0,1	0,2	0,0	-1,0	2,5
risorse comunitarie fondi strutturali (1)	1,6	1,3	2,2	3,9	1,7	2,0	2,2	3,5	3,2	3,9	5,1	2,1
risorse cofinanziamento nazionale (1)	1,4	1,3	1,9	3,4	1,5	1,8	2,0	3,4	3,0	3,7	5,2	2,0
risorse aree sottoutilizzate (6)	3,8	5,0	4,7	5,5	6,2	4,2	4,6	4,0	5,8	6,3	6,8	7,7
Totale spesa in c/capitale (4)	15,8	17,0	17,0	20,3	20,8	20,3	20,4	21,7	23,1	24,9	27,0	27,4
risorse comunitarie a privati (7)	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale incluso comunit. indiretto	16,0	17,2	17,2	20,3	20,8	20,3	20,4	21,7	23,1	24,9	27,0	27,4
Quota Mezzogiorno su Italia (%) (4)	38,7	38,9	39,6	41,3	39,5	37,7	36,8	38,7	39,8	41,3	43,3	42,2

¹ Per le risorse comunitarie e il cofinanziamento nazionale i valori sono netti della spesa per la formazione; viene inoltre detratta la parte che affluisce direttamente ai privati senza essere computata nel conto della Pubblica Amministrazione (cfr. nota 6). Gli ammontari, rilevati dal SIRGS, tengono conto, per il ciclo 1994-99, dello stato di attuazione dei programmi, per il ciclo 2000-2006, dei quadri finanziari dei Programmi operativi regionali e nazionali del QCS 2000-2006 adeguati ai dati di spesa; dal 2007 si tiene conto di una ipotesi di spesa del nuovo ciclo.

² Per il 1998-2002 si tiene conto delle stime del conto risorse e impieghi per le aree sottoutilizzate al netto del cofinanziamento nazionale; per i successivi anni i dati derivano da stime e proiezioni effettuate sulla base di un monitoraggio presso gli Enti attuatori (delibere CIPE n.16 del 9/5/03 e n. 19 del 29/9/04).

³ Spesa in c/capitale Conto consolidato P.A. revisione ISTAT 24 maggio al netto eurotassa, cartolarizzazioni ecc.; per omogeneità della serie non sono inclusi gli apporti al capitale di F.S. (recentemente riclassificati nei conti Pubblica Amministrazione). Il 2005 e 2006 valori Relazione Previsionale e programmatica.. Sez. II. Dal 2007 in poi si ipotizza una crescita della spesa in c/capitale al ritmo di crescita del PIL monetario.

⁴ La quota relativa al Mezzogiorno è desunta dai Conti pubblici territoriali per gli anni 1998-2004, per gli anni successivi stime.

⁵ Si ipotizza che le risorse ordinarie per il Mezzogiorno siano pari alla quota di PIL (crescente) più una parte perequativa stimata in modo da tenere conto dell'ipotesi che le decisioni politico-amministrative di Enti e Amministrazioni convergano nel rispetto tendenziale di investire il 30% della loro spesa nel Mezzogiorno.

⁶ Si ipotizza che le risorse per le aree sottoutilizzate destinate al Mezzogiorno siano pari all'85 per cento del totale nazionale come adottato nelle delibere CIPE di ripartizione.

⁷ Le risorse comunitarie che affluiscono direttamente all'economia sono stimate fino al 2001; per gli anni successivi si ipotizza che questo canale di finanziamento venga meno.

III.4 Legge finanziaria 2006 e risorse aggiuntive per le aree sottoutilizzate 2006-2009.

La legge finanziaria per il 2006 prosegue nel consolidamento e nel perfezionamento dei meccanismi del Fondo per le aree sottoutilizzate, Fondo che ha dato buona prova quale strumento per la realizzazione di interventi nelle predette aree, finalizzati allo sviluppo e al riequilibrio economico e sociale.

In tal senso, è stato rispettato l'impegno assunto dal Governo nel DPEF 2006-2009 di assicurare al Mezzogiorno un volume di risorse aggiuntive sul bilancio nazionale relativo al FAS non inferiore allo 0,6 per cento del Pil: infatti, la Tabella D della legge finanziaria per il 2006 opera il rifinanziamento del FAS per complessivi 8,5 miliardi di euro (100 milioni di euro per il 2006, 100 milioni di euro per il 2007, 8.300 milioni di euro per il 2008)³².

Il monitoraggio della spesa, segnalando un andamento non coerente con la necessaria triennializzazione della dotazione aggiuntiva tipica della tabella D, ha indotto a rimodulare le disponibilità finanziarie in un arco temporale più ampio, con i meccanismi propri della tabella F, salvaguardando il principio dell'immediata impegnabilità delle dotazioni aggiuntive assegnate: si tratta del medesimo percorso già seguito nelle precedenti leggi finanziarie: cfr. art. 4, comma 128 della legge finanziaria 2004 e tabella F della L.F. 2005.

Il meccanismo di rimodulazione finanziaria consente di assicurare la continuità dei finanziamenti stessi per il prossimo quadriennio (Tabella F: 8.333,4 milioni di euro per il 2006, 6.880 milioni di euro per il 2007, 6.130 milioni di euro per il 2008, 10.630,9 milioni di euro per il 2009)³³ con risorse impegnabili sin dal primo anno, pur in presenza di un definanziamento complessivo pari a 673,9 milioni di euro operato con la tabella E della Legge finanziaria in relazione ad alcune autorizzazioni di spesa gestite dai Ministeri delle Attività Produttive (580 milioni di euro), delle

³² La legge finanziaria per il 2006 evidenzia anche la dotazione aggiuntiva pari a 160 milioni di euro attribuita al MIUR nell'ambito delle risorse assegnate alle Aree sottoutilizzate e in attuazione dell'art. 61 della Legge n. 289/2002 esclusivamente per la "Ricerca applicata" e quella di 4 milioni di euro destinata al M.A.P. per gli "interventi di opere infrastrutturali alle regioni Basilicata e Campania" ed articolate complessivamente in 14 milioni di euro per il 2006, 50 milioni di euro per il 2007, 100 milioni di euro per il 2008 (di cui, ovviamente, si tiene conto nella tabella F).

³³ Gli importi della tabella F includono anche le dotazioni aggiuntive MIUR e MAP, di cui alla nota precedente. A tali cifre, per ciascuno degli anni 2006 e 2007, vanno aggiunti 100 meuro iscritti in bilancio al capitolo 1900 (U.P.B. 3), destinate a finanziare gli interessi di spese di gestione connesse con il funzionamento del fondo rotativo.

Comunicazioni (53,9 milioni di euro) e dell'Università e della Ricerca (40 milioni di euro).

Tenendo conto di tali decisioni, le risorse complessivamente impiegabili dal Fondo nel quadriennio 2006-2009 ascendono a 51.988 milioni di euro, tenuto conto del valore della stima dei residui e della disponibilità extra-bilancio che al 31 dicembre 2005 ammontavano a 20.600 milioni di euro (cfr. tav. III.5). Tale quantificazione non include ulteriori deduzioni dal Fondo per la copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla conversione in legge del decreto n. 2/2006, in corso al momento di chiudere il Rapporto.

Alla continuità delle risorse la legge finanziaria per il 2006 associa la conferma delle regole. Le norme dettate dalle leggi finanziarie per il 2004 e il 2005 e gli indirizzi assunti dal Cipe in occasione delle delibere di riparto del Fondo hanno, infatti, già compiutamente regolato l'utilizzo delle risorse di cui all'art. 61 della legge finanziaria per il 2003.

Per tali motivi, opportunamente, la nuova finanziaria non introduce nuove disposizioni sul funzionamento del Fondo, ma assicura la certezza e la stabilità del quadro normativo, essenziale per una corretta amministrazione, mantenendo ferme quelle regole che hanno fin qui dato buona prova di sé, ispirate ad analoghe procedure già sperimentate dalla programmazione comunitaria.

Tavola III.5- FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE: RISORSE SPENDIBILI
(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009	Totale
Dotazioni leggi finanziarie precedenti	10.386	6.813	6.785		23.984
Dotazioni aggiuntive tabella D legge finanziaria 2006	100	100	8.300		8.500
Dotazione aggiuntiva RICERCA APPLICATA in tab. F art. 61	10	50	100		160
Dotazione aggiuntiva (MAP) Tab D 2006 (sett. 4)	4				4
Definanziamento tabella E	-634	-20	-20		-674
Rimodulazioni e arrotondamenti	-1.533	-63	-9.035	10.631	0
Riduzioni in articolato Legge Finanziaria per il 2006 (commi 114-341-430)	-462	-60	-60	-180	-762
Deduzioni operate con D.L. n. 1/2006 art.2 comma 7 lett. D)	-25				-25
Somme iscritte al CAPITOLO 1900 (U.B.P. 3 "interessi Fondo Rotativo")	100	100			200
Totale fondi aree sottoutilizzate	7.947	6.920	6.070	10.451	31.388
Stima residui e disponibilità extrabilancio al 31/12/2005	20.600				20.600
Totale risorse spendibili	28.547	6.920	6.070	10.451	51.988

Fonte: DPS.

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 aree sottoutilizzate, inseriti in Accordi di programma quadro, svolte nei successivi paragrafi (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 (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

La 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

Politica
ordinaria

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 territoriale, 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

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

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 DPEF 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 Goteborg. 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 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

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

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

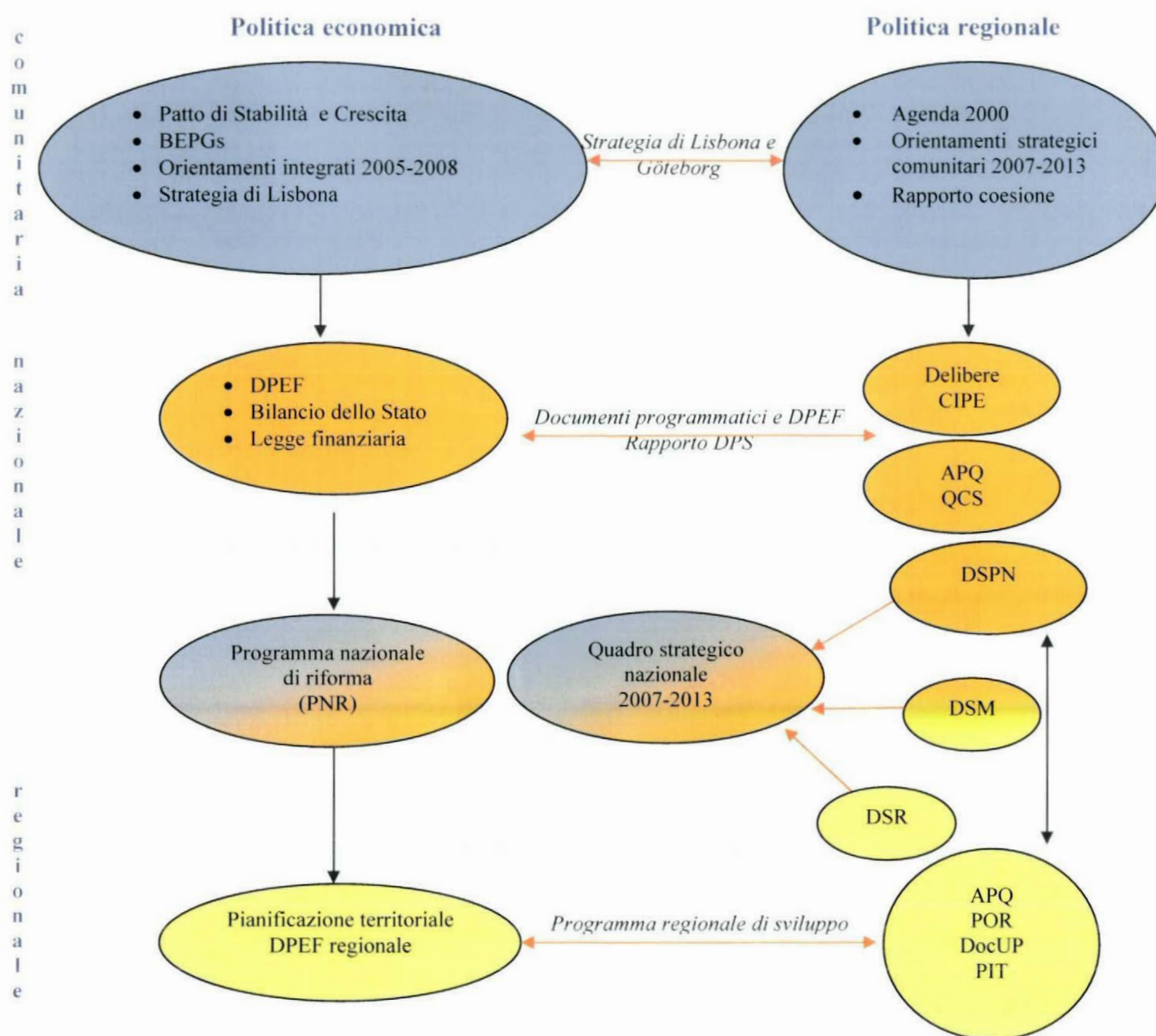
economiche e sociali in atto e di previsioni di scenario al 2013, ma anche e soprattutto su una meticolosa e “spregiudicata” valutazione dei risultati finanziari e reali della politica adottata per il 2000-2006 (cfr. Riquadro U). La piena coerenza della politica regionale nazionale con quella comunitaria è fra i principi indicati sin dall'impostazione del QSN⁴. 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 complementarietà 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.

I programmi
regionali

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 DPEF 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.

⁴ Cfr. “Linee guida”.

Figura IV.1 - INTEGRAZIONE FRA POLITICA ECONOMICA ORDINARIA E POLITICA REGIONALE¹

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).

Legenda.

BEPGs= Broad economic policy guidelines (Indirizzi di massima per la politica economica)

DPEF= Documento di programmazione economico-finanziaria

CIPE= Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

QCS = Quadro Comunitario di Sostegno

APQ = Accordo di Programma Quadro

POR = Programma Operativo Regionale

DocUP = Documento Unico di Programmazione

PIT = Progetto Integrato Territoriale

DSPN=Documento strategico preliminare nazionale

DSM= Linee per un nuovo programma Mezzogiorno

DSR=Documento strategico preliminare regionale

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), 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);

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.