

Fonte: elaborazioni DPS.

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

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

Fonte: elaborazioni DPS.

Risultati
obiettivo 2

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

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

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

Fonte: elaborazioni DPS.

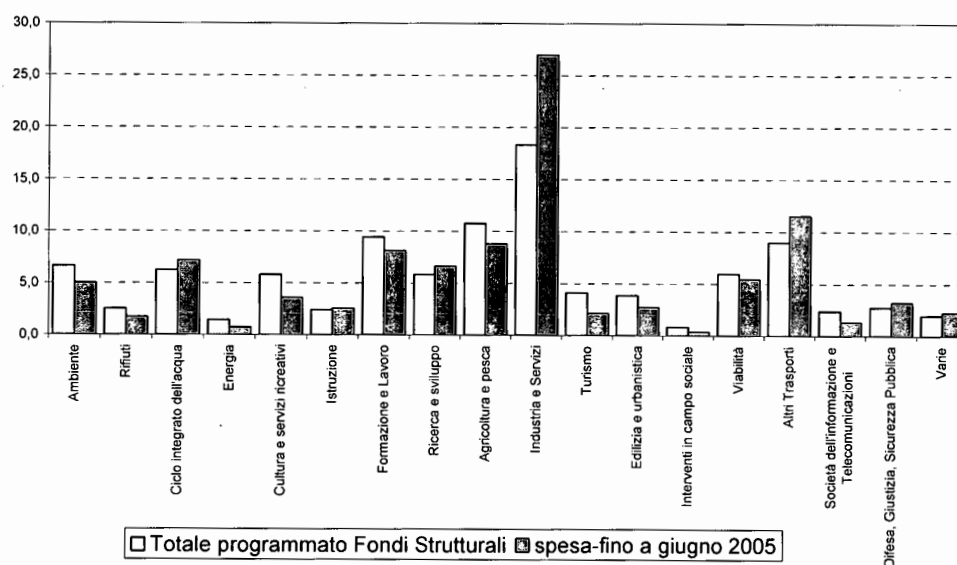
Avanzamento dei
programmi del
Mezzogiorno per
ambiti di
intervento

Per quanto riguarda il Mezzogiorno²³ nei dati analitici di monitoraggio fino a giugno 2005 - quando i programmi dei fondi strutturali avevano realizzato circa il 38 per cento della spesa pubblica potenziale - il dettaglio dell'avanzamento per settore di intervento risulta abbastanza in linea con la distribuzione delle allocazioni effettuate in sede programmatica (Figura IV.5), anche se ancora significativamente superiore al peso programmatico appare l'avanzamento delle spese dedicate a incentivazione alle imprese (approssimata dal peso relativo del settore Industria). La spesa prospettica (che costituisce peraltro ancora oltre la metà delle risorse complessive), da realizzarsi fino alla chiusura del programma nel 2008, sarà quindi

²³ Considerando quindi anche la regione Abruzzo in cui i fondi strutturali operano a titolo dell'Obiettivo2 e dell'Obiettivo3.

più orientata all'avanzamento negli ambiti dedicati all'adeguamento infrastrutturale; tale spesa potrà essere anche superiore alla quota residua oggi da impiegare in ragione del fatto che in questi ambiti si concentrano quote di pagamenti relative a progettazione realizzata, ma già coperta da altre fonti di finanziamento. Realizzazioni di interventi di peso superiore a quanto finora realizzato sono da aspettarsi negli ambiti delle valorizzazione delle risorse culturali, del turismo e dei progetti urbani, in larga parte attuati attraverso progettazione integrata territoriale ormai sufficientemente definita nel dettaglio progettuale e che ha avviato realizzazioni più significative solo nel corso del 2005 (cfr. par IV.3.6.2).

Figura IV.5 – FONDI STRUTTURALI NEL MEZZOGIORNO: ALLOCAZIONE PROGRAMMATICA E SPESA CUMULATA PER SETTORE CPT FINO A GIUGNO 2005¹ (Distribuzione percentuale)



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

Fonte: elaborazioni DPS su dati RGS-Igrue-Monit.

L'attuazione finanziaria del Fondo aree sottoutilizzate

Risultati particolarmente positivi sono stati conseguiti nella programmazione dei fondi – ora conseguita per oltre il 95 per cento delle risorse, 15 mesi dopo l'ultima delibera di assegnazione – e, anche grazie ad alcune rilevanti riprogrammazioni,

nell'impegno dei fondi. Limitatamente alle risorse del 2002 (delibera Cipe n.36/2002) sono stati impegnati il 96,2 per cento dei fondi entro il mese di marzo 2005. Ancora parziali sono i risultati in termini di spesa. L'unificazione nel 2003 di tutte le risorse nazionali per la politica regionale in un unico fondo ha impresso una svolta anche alla effettiva attuazione di questa seconda componente della politica regionale.

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

**Tavola IV.8 - SPESA FAS PER STRUMENTI DI INTERVENTO, ANNO 2004:
STIME (milioni di euro)**

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

¹ Riferimento normativo: L.208/1998.

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

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

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

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

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

La spesa a valere sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate stenta a raggiungere i volumi obiettivi fissati con le delibere del Cipe. Ciò dipende sia dagli sfasamenti temporali connessi all'iter amministrativo contabile che segue l'approvazione della

delibera, dal fatto che gran parte delle risorse ha trovato una più puntuale definizione programmatica solo nell'ultimo biennio – quando l'adozione di meccanismi premiali connessi con la creazione del Fondo unico hanno finalmente promosso una tempestiva programmazione delle risorse e il loro più rapido impegno giuridico - sia dai tetti di spesa previsti per gli Enti locali in ragione di provvedimenti normativi tesi a assicurare il rispetto dei complessivi parametri di finanza pubblica.

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

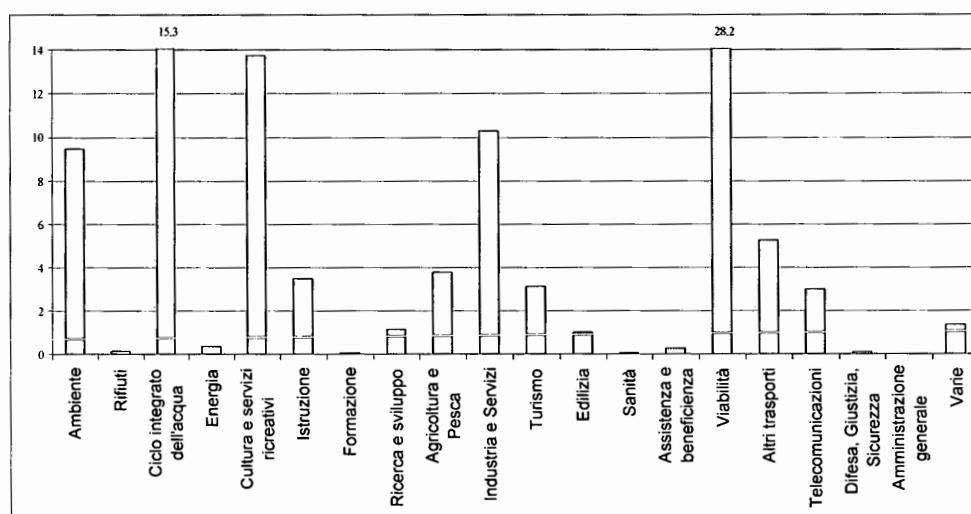
Anche il profilo di spesa realizzato dalle Amministrazioni Centrali e dalle Regioni per interventi infrastrutturali non raggiunge i valori potenziali desiderati. Le difficoltà, che impediscono il pieno utilizzo delle risorse disponibili, sono in parte da ricondurre alla circostanza che solo dal 2003 la politica regionale nazionale è stata riformata con regole segnate da una puntuale programmazione finanziaria, ma sono anche derivanti da fenomeni più capillari di difficoltà nella gestione del ciclo del progetto che vanno solo lentamente superandosi.

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

Nel 2004 la spesa FAS realizzata negli APQ ha rappresentato il 12 per cento circa dell'intera spesa FAS realizzata (29 per cento della spesa FAS per investimenti), ma sulla base della programmazione già effettuata, il peso relativo dello strumento dovrebbe accrescersi significativamente nei prossimi anni. Oltre un terzo dell'ammontare di spesa realizzata nel 2004 riguarda le infrastrutture per viabilità e trasporti; di rilievo anche quella nei settori delle risorse idriche e dei beni culturali

(15 per cento circa) (fig. IV.6). La distribuzione per settore della spesa FAS in APQ nel Mezzogiorno è per lo più in linea con il totale Italia. Presenta una quota minore nel settore ambiente (3,3 per cento contro 9,5) e telecomunicazioni (0,5 per cento contro 3), mentre è più alta nei settori agricoltura e pesca (5,1 per cento contro 3,8), industria e servizi (13,7 per cento contro 10,3), turismo (4,1 per cento contro 3,1) e viabilità (31 per cento contro 28,2).

Figura IV.6 - DISTRIBUZIONE DELLA SPESA FAS REALIZZATA IN APQ NEL 2004 PER SETTORE CPT (valori percentuali)



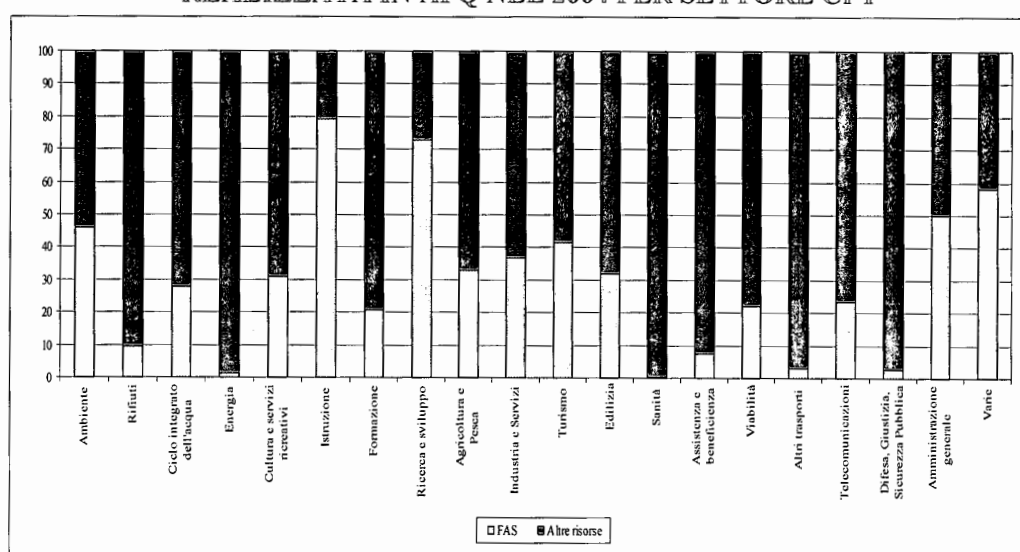
Fonte: DPS - Banca dati Intese.

Alla copertura finanziaria dei progetti inseriti in APQ concorrono, oltre alle risorse aggiuntive nazionali (e in parte comunitarie²⁴), le risorse ordinarie stanziare nei bilanci statali, regionali, di altri enti e quelle private. Il carattere negoziale dello strumento APQ svolge, dunque, non solo la funzione di programmazione delle risorse, ma anche quella di favorire la convergenza su progetti di sviluppo di ulteriori fonti di finanziamento, valorizzando quindi la caratteristica di “aggiuntività” del FAS. (cfr. par. IV.3.3.1). La spesa su risorse FAS nel 2004 rappresenta quindi solo il 18 per cento circa della spesa complessivamente realizzata nell’ambito degli APQ; tale quota nel Mezzogiorno supera però il 31 per cento, e scende al 9 per cento circa nel Centro-Nord, dove è determinante il contributo delle risorse pubbliche ordinarie.

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

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

Figura IV.7 - COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA REALIZZATA IN APQ NEL 2004 PER SETTORE CPT



Fonte: DPS - Banca dati Intese.

Risultati
2005

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

Nel 2005 per la parte investimenti inizia a essere visibile la spesa per il programma accelerazione delle opere pubbliche (definito dalla legge finanziaria per il 2004), ed è in crescita anche la spesa per interventi inclusi negli Accordi di Programma Quadro, mentre è in calo quella per i completamenti di opere pubbliche nel Mezzogiorno (in ragione dell'ormai quasi completa realizzazione del programma, il cui avvio operativo è del 2000) e per i programmi delle Amministrazioni Centrali

(dove si sono evidenziati casi di ritardo nella definizione operativa degli strumenti)
(cfr. Appendice tavv. a.III.6.a e a.III.6.b).

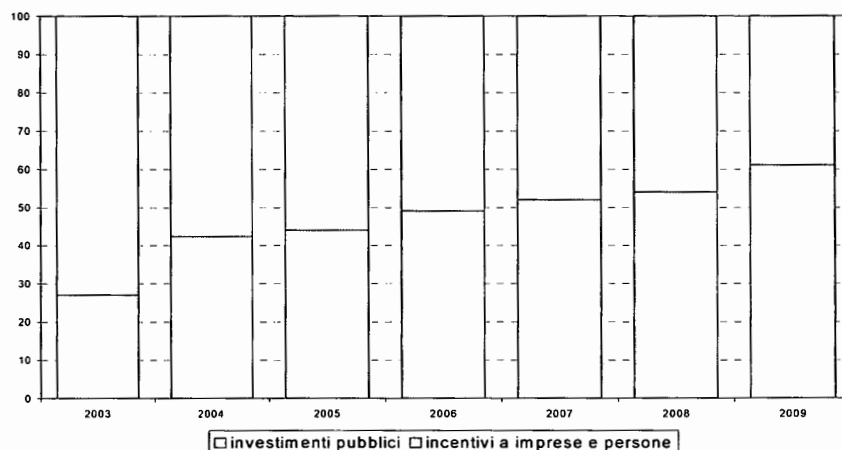
L'obiettivo di riequilibrio della spesa a favore degli investimenti pubblici: il contributo della spesa aggiuntiva

La
ricomposizione
a favore degli
investimenti

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

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

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



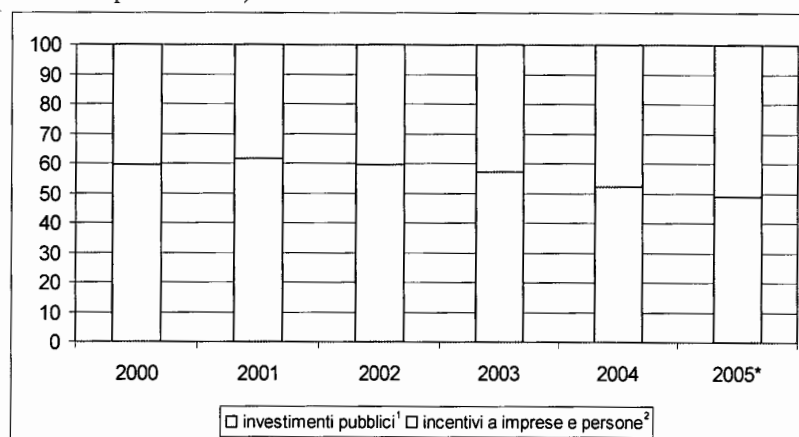
Fonte: elaborazioni DPS.

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

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

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

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



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

* I dati relativi al 2005 si riferiscono ai soli primi 10 mesi dell'anno.

Fonte: elaborazioni DPS su dati RGS-Igrue-Monit.

La ancora ampia quota di trasferimenti osservata nei dati di monitoraggio è peraltro da ricondursi, oltre alla più lenta realizzazione di interventi di investimento pubblico, anche alla circostanza che i dati al momento non includono alcuni grandi progetti a carattere infrastrutturale, in corso di attuazione, ma su cui risultano pendenti le istruttorie per l'ammissibilità al cofinanziamento. Va peraltro precisato

che la natura degli interventi di incentivazione nei programmi cofinanziati differisce parzialmente da quelli nazionali, risentendo della specializzazione tematica di alcuni fondi strutturali. Ad esempio, una quota non irrilevante degli interventi classificati come incentivi sono da ricondursi all'operatività dei programmi di investimento nel settore agricolo in cui la principale modalità di intervento operativo si rinviene nel sostegno all'investimento privato, ancorché in parte orientato a obiettivi sistemici di valorizzazione di filiera; ugualmente può dirsi della componente dedicata all'incentivazione della formazione continua nelle imprese. Anche per i programmi dei fondi strutturali, tuttavia, è da prevedere (come del resto precedentemente segnalato) una ricomposizione della spesa a favore di interventi di investimento pubblico, in linea con le allocazioni programmatiche.

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

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

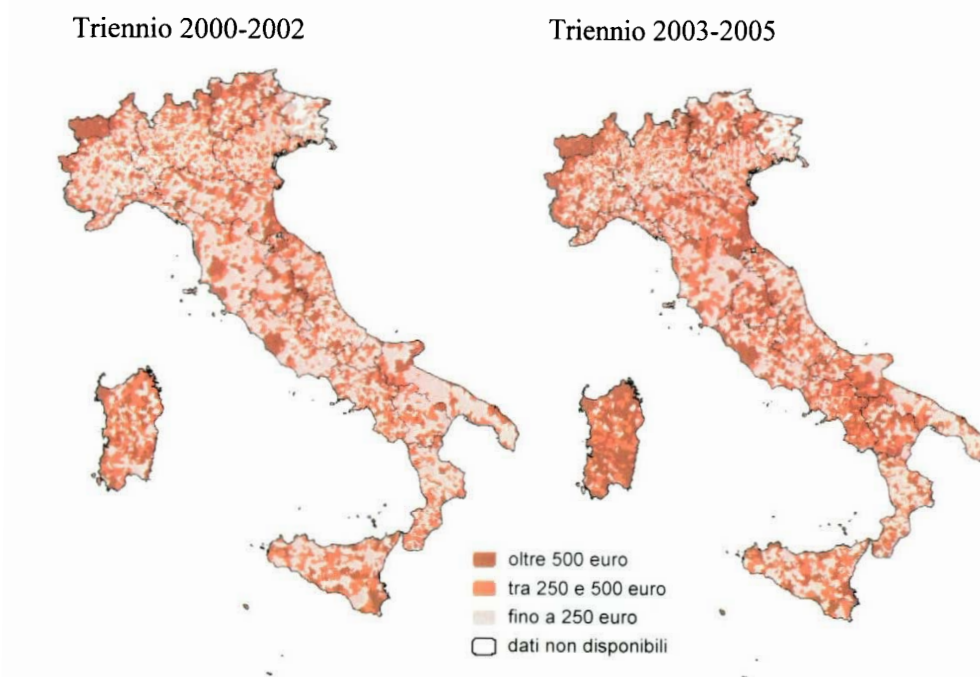
- i bandi raccontano il territorio con un dettaglio che raggiunge il livello comunale e permette quindi di costruire mappe densissime di informazioni;*
- i bandi forniscono una visione generale che è attualmente la più vicina al sistema complessivo degli investimenti, con la possibilità di raffronti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

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

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

¹ Banca dati Telemat.

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



Fonte: elaborazioni su dati Telemat Mercurio.

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

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

Tavola X.1 – IMPORTO ANNUO PER MACRO-AREA DEI BANDI DI GARA PER “LAVORI ED IMPIANTISTICA”

Anno	Importo annuo totale (miliardi di euro)					Importo annuo pro-capite (euro)		
	Centro-Nord	(% su Italia)	Mezzogiorno	(% su Italia)	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
1999	17,0	(66,6)	8,5	(33,4)	25,6	468	416	449
2000	16,5	(69,5)	7,3	(30,5)	23,7	453	353	417
2001	17,3	(70,2)	7,4	(29,8)	24,7	475	359	433
2002	18,7	(68,1)	8,7	(31,9)	27,4	512	426	481
2003	22,2	(64,5)	12,2	(35,5)	34,5	610	596	605
2004	17,7	(61,8)	10,9	(38,2)	28,6	484	533	502
2005	18,6	(61,5)	11,6	(38,5)	30,2	511	567	531

Fonte: elaborazioni su dati Telemat Mercurio.

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

IV.3. Strumenti della programmazione

IV.3.1 La programmazione comunitaria

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

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

Ciò tenendo conto dei mutamenti di prospettiva indotti dal dibattito che in sede europea ha guidato il negoziato sui nuovi regolamenti comunitari (non ancora concluso) e sulle prospettive finanziarie 2007-2013, (chiusosi al Consiglio Europeo di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005, cfr. par. IV.1.2), che ha registrato punti anche di forte tensione fra le diverse interpretazioni sul ruolo e le ambizioni della politica di coesione fra gli Stati membri.

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

- la necessità di ricalibrare la missione e la dimensione della politica di coesione in una Unione allargata ai nuovi Stati membri, e al contempo l'esigenza di raccorderne esplicitamente gli obiettivi alle grandi priorità dell'Unione, così come ridefinite dalla nuova Agenda di Lisbona. Ciò salvaguardandone tuttavia le

- specifiche e, talora, anche diverse, finalità e, al contempo, tenendo conto delle differenti capacità e possibilità di intervento dei rispettivi strumenti e politiche;
- la ricomposizione della strategia di intervento nelle diverse aree geografiche, in un unico Quadro Strategico Nazionale, da raccordare con le politiche nazionali e di settore (e da attuare attraverso singoli programmi operativi);
 - l'articolazione dell'intervento dei fondi strutturali in tre obiettivi finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e dal Fondo Sociale Europeo (FSE)²⁶, (Convergenza, per le regioni in ritardo di sviluppo, dove resta concentrato il maggiore impegno, non solo finanziario, dei fondi strutturali; Competitività e Occupazione, per le restanti regioni, il cui territorio diviene, potenzialmente, integralmente ammissibile; Cooperazione, nel quale vengono ricomposti gli attuali tre volte della cooperazione interregionale, transnazionale e transfrontaliera);
 - l'adozione, estesa a tutti gli obiettivi, del criterio del programma monofondo, in apparente ossequio a esigenze di semplificazione, ma con potenziali effetti di arretramento sotto il profilo dell'integrazione.

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

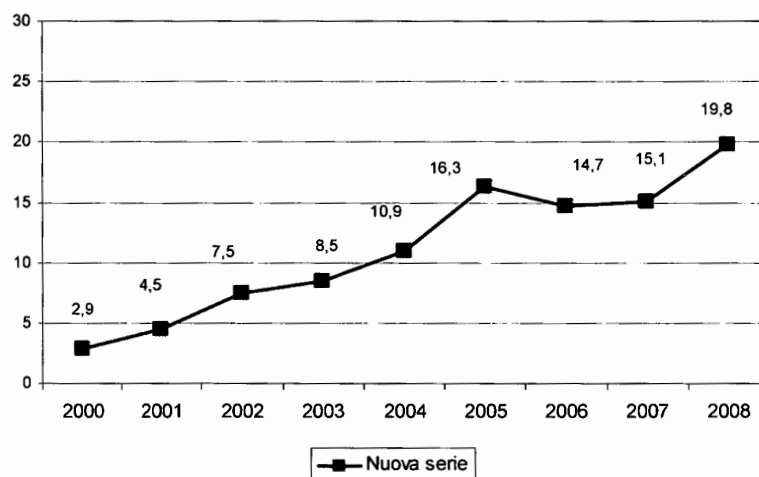
²⁶ Nel ciclo 2007-2013 gli strumenti per il finanziamento della politica agricola e per lo sviluppo rurale (FEASR) e per la pesca (FEP), pur rimanendo a finalità strutturale, sono oggetto di una programmazione separata (alimentata da una differente rubrica di bilancio), che va tuttavia raccordata con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

IV.3.1.1 Programmazione comunitaria 2000-2006 nel Mezzogiorno

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

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

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



Fonte: DPS.

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

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

in alcuni ambiti di intervento molto significativi, a ridurre le distanze in termini di strumentazione tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

Gli assi
prioritari

Nell'Asse I "Risorse Naturali" si sono registrati nel corso dell'anno significativi avanzamenti sostenuti dalle regole del Quadro Comunitario di Sostegno e dall'assistenza tecnica messa in campo con il Programma Operativo Nazionale (PON ATAS). In particolare, per il settore "Risorse idriche", il complesso degli interventi finanziati ha confermato la centralità delle tipologie a rilevanza ambientale (i maggiori finanziamenti sono a favore degli interventi per fognature e depurazione); si è avuta una accelerazione, in tutte le Regioni Obiettivo1, del processo di pianificazione per la tutela delle acque previsto dal D.Lgs 152/99; in alcuni Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) sono state completate le procedure di affidamento del Servizio idrico integrato al soggetto gestore; nella maggior parte dei restanti sono proseguite le attività propedeutiche ai suddetti affidamenti (cfr. par. II.2.4). Per il settore "Difesa Suolo", quasi tutto il territorio delle Regioni Obiettivo1 è ormai assoggettato ai vincoli della pianificazione per l'assetto idrogeologico, anche se il processo di approvazione definitiva dei piani si è concluso solo in parte. Per questo settore sono prevalenti gli interventi di messa in sicurezza dei siti. Procede più lentamente l'organizzazione della gestione dei "Rifiuti" dove, nonostante sia stata completata la fase di pianificazione, non sono stati raggiunti particolari avanzamenti nell'affidamento della gestione e nell'applicazione dei regimi tariffari previsti dalla normativa vigente. Persistono, peraltro, gestioni emergenziali in molte Regioni Obiettivo1, correlate a condizioni di contesto particolarmente sfavorevoli all'affermazione di una logica industriale. Risultano finanziati, particolarmente, gli impianti di stoccaggio, trattamento e recupero dei rifiuti (cfr. par. II.2.5). Per il settore "Rete ecologica," si conferma fondamentale la decisione delle Regioni dell'Obiettivo 1 di avviare il processo di pianificazione e gestione a livello di ogni singola area protetta. Tra gli interventi finanziati prevalgono, in tutte le Regioni, i servizi di accompagnamento all'utilizzo del patrimonio naturale, culturale e turistico. Nell'ambito del settore "Energia" sono stati realizzati interventi volti sia al risparmio energetico che alla produzione di energia da fonti rinnovabili. Relativamente al settore "Monitoraggio ambientale", la maggior parte degli interventi riguarda la realizzazione di sistemi e reti di monitoraggio, insieme a iniziative per lo sviluppo delle applicazioni informatiche nella Pubblica Amministrazione. Per l'Asse I si è dimostrata particolarmente importante l'attivazione di linee di assistenza tecnica che

hanno consentito, tra l'altro, l'avvio di una serie di "gemellaggi" tra Regioni del Centro-Nord e Regioni del Mezzogiorno per lo scambio di esperienze e buone pratiche (cfr. cap. II).

Progettazione
integrata

Nel corso del 2005 è stata completata la ricognizione sul complesso della "Progettazione integrata", in corso di attuazione, che vede 142 Progetti Integrati Territoriali ormai attivi sui territori regionali oltre ad altre iniziative integrate di natura tematica. La componente più rilevante è costituita dai Progetti Integrati a fini turistici, distinti per turismo naturalistico-paesaggistico, storico-archeologico e generalista, mentre un numero significativo di progetti è orientato verso la tutela dell'ambiente, lo sviluppo urbano e la valorizzazione del comparto manifatturiero. Pur scontando non poche difficoltà attuative soprattutto in fase di avvio, i progetti integrati territoriali si stanno confermando come un valido strumento per costruire aggregazioni locali che convergono, contemperando interessi diversi, su un unico obiettivo di sviluppo.

Risorse
Culturali

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

Risorse
Umane

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

Ricerca e
Innovazione

Nell'ambito del settore "Ricerca e Innovazione" i risultati ad oggi conseguiti evidenziano il successo e l'efficienza attuativa degli strumenti consolidati (ad es. nel sostegno alla ricerca industriale ed alle attività di alta formazione), a cui si accompagnano prospettive di interesse per alcuni strumenti promossi più recentemente in stretta collaborazione con le amministrazioni regionali (ci si riferisce in particolare ai centri di competenza). In tale contesto emerge una capacità anche molto differenziata delle Regioni nel costruire e realizzare politiche di intervento in