

questo ambito, mentre permangono criticità nel raccordo del sistema produttivo con il mondo della produzione della ricerca e dell'innovazione, con evidenti limiti nella qualificazione tecnologica dei beni e servizi prodotti.

Si afferma, dunque, l'esigenza di un più stretto e coerente raccordo tra produzione di ricerca e suo trasferimento a fini produttivi in uno con il potenziamento degli interventi per il capitale umano, a partire dai primi cicli di istruzione e con particolare riguardo per la formazione superiore e universitaria. Anche per questo settore sono state avviate nel 2005, nell'ambito del PON ATAS, iniziative di gemellaggio e scambio di esperienze fra le diverse Regioni, anche del Centro-Nord, al fine di trasferire e sperimentare metodi e strumenti.

Sviluppo
Locale

Per quanto riguarda il “Sistema degli incentivi industriali”, a fronte della concentrazione degli interventi sui regimi cosiddetti “generalisti”, è stata avviata l'attuazione di strumenti innovativi e più qualificati per adattare l'offerta di incentivi alle specificità/preferenze dei territori, per promuovere l'associazionismo tra imprese e pacchetti integrati di agevolazioni. Ciononostante, si continua a registrare una bassa performance in tema d'innovazione (non sistemica e orientata al prodotto più che al processo) e d'imprenditorialità (forte prevalenza di piccole e piccolissime imprese, ridotto utilizzo del capitale di rischio, difficoltà di accesso al credito).

Al settore del “Turismo” è destinato il 25 per cento delle risorse del Quadro Comunitario di Sostegno, per interventi riconducibili al settore in senso stretto (imprese e infrastrutture) e per l'integrazione e qualificazione delle risorse culturali e ambientali finalizzate all'attrattività turistica. L'attuazione del programma in questo settore risente di un periodo di difficoltà a livello nazionale.

Gli interventi per l'Agricoltura” presentano ancora un generale ritardo di attuazione. La spesa si è concentrata infatti su poche misure, quelle più tradizionali e di più rapida realizzazione. La diversificazione ha interessato principalmente la realizzazione o il potenziamento dell'attività agrituristica, mentre non sono state utilizzate appieno le potenzialità rappresentate dalle misure per la promozione dell'attività artigianale, per la trasformazione di prodotti di qualità, per l'ammodernamento e i servizi nelle aree rurali.

L'attuazione dei Programmi regionali nel settore della “Pesca” ha registrato ritardi imputabili principalmente all'iter e alla tempistica di approvazione dei regimi d'aiuto. Rimane inoltre non realizzato l'obiettivo di rendere più competitiva la flotta peschereccia nazionale, per un vincolo regolamentare comunitario intervenuto che

incide sull'attivazione della misura dedicata alla costruzione di nuove imbarcazioni e sulla possibilità del suo rafforzamento finanziario.

Città

Nell'“Asse Città” sono stati finanziati principalmente interventi di carattere infrastrutturale e di riqualificazione fisica dell'ambiente urbano, mentre si riscontrano ancora carenze e ritardi per quanto riguarda azioni rivolte allo sviluppo economico e alla competitività, alla qualità della vita e al sociale. Le politiche e gli interventi per l'inclusione sociale e la lotta al disagio registrano infatti segnali di difficoltà attuativa e una preponderanza di interventi formativi rispetto ad attività più complesse, pur evidenziandosi alcune buone prassi relative all'implementazione dei Piani Sociali di Zona. In alcuni territori si registrano ancora ritardi nell'adozione degli strumenti di pianificazione e di gestione e controllo urbanistico, con conseguenze sull'applicazione dei criteri di selezione degli interventi e sulla partecipazione del settore privato.

Trasporti

Nel campo dei “Trasporti”, il Quadro Comunitario di Sostegno ha continuato a dare impulso al percorso di adeguamento della programmazione regionale al Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e, attraverso il Gruppo di Lavoro Trasporti, ha avviato studi di interesse generale per il Mezzogiorno: effetti ambientali indotti e impatto occupazionale degli interventi sulle infrastrutture; sistemi aeroportuali regionali; logistica nel Mezzogiorno, identificandone i contenuti in partenariato tra Amministrazioni Centrali, Regioni e Parti economiche e sociali, con ciò contribuendo alla sperimentazione di un metodo di concertazione Stato-Regioni in campi con competenza concorrente. In coerenza con l'obiettivo di promozione di un sistema plurimodale a rete, risultano privilegiate, nell'attuazione, la modalità ferroviaria (41 per cento del totale degli interventi), la stradale (34 per cento), il trasporto aereo e marittimo (rispettivamente 7 per cento e 6 per cento) ed infine gli interporti per circa l'1 per cento. Rispetto ai progetti già avviati, sono in fase più avanzata di realizzazione gli interventi riguardanti autostrade (67 per cento) ed aeroporti (65 per cento); seguono strade nazionali (49 per cento), ferrovie (47 per cento), porti (40 per cento) e strade regionali e locali (38 per cento); in forte ritardo sono invece gli interventi sugli interporti (1 per cento).

Società
dell'informazione

Gli interventi nella “Società dell'Informazione” stanno evidenziando una significativa capacità di valorizzare vocazioni/opportunità presenti sul territorio, che in una prima fase ha anche anticipato la stessa politica nazionale, definita successivamente all'avvio del Quadro Comunitario di Sostegno. In tutte le Regioni

Obiettivo1 è stata completata l'approvazione dei Piani strategici regionali e sono stati stipulati i relativi APQ. Risultati di rilievo si sono ottenuti nel campo dell'e-government, in cui maggiormente si sono concentrate le risorse del Quadro Comunitario di Sostegno, attraverso azioni che riguardano lo sviluppo dei servizi infrastrutturali locali, la diffusione territoriale dei servizi per cittadini ed imprese, lo sviluppo della cittadinanza digitale, oltre l'avvio di interventi finalizzati all'inclusione dei piccoli comuni nella fruizione dei servizi. Le azioni dirette alle imprese e l'e-health stanno acquistando sempre maggiore importanza (sono già attuati progetti sperimentali per la messa in rete del sistema sanitario regionale, per l'accesso ai servizi sanitari e per la realizzazione di azioni integrate nel settore sanitario); quanto all'e-learning, sono state realizzate alcune prime esperienze di rilievo sia nell'ambito di alcuni POR che con il PON Scuola.

Capacità
amministrativa

Rilevanti sono le diverse iniziative portate avanti a fini di miglioramento dell'efficacia delle Pubbliche Amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno. Tra queste, sono state avviate azioni volte a favorire il rafforzamento strutturale delle competenze interne alle strutture amministrative, nonché attività di supporto al partenariato economico e sociale, al fine di ampliarne le competenze specialistiche e favorire il dialogo con le Pubbliche Amministrazioni.

Pari
Opportunità

E' proseguito l'impegno delle Amministrazioni Centrali e Regionali nell'attuazione del principio di "mainstreaming" di genere, ovvero nella tutela delle pari opportunità non solo nel caso di interventi non specificatamente diretti alla popolazione femminile. Le buone prassi italiane sono state presentate al Gruppo di lavoro costituito dall'Unione Europea con la rappresentanza dei diversi Stati Membri e dei Paesi Candidati.

Premialità

Prosegue inoltre l'azione delle Amministrazioni regionali e locali nei vari ambiti di intervento interessati dalla riserva di premialità comunitaria e nazionale; a conclusione (nel 2003) di questa esperienza, che ha chiaramente sostenuto i cambiamenti richiesti dal Quadro Comunitario di Sostegno per un miglioramento della qualità complessiva degli interventi, è stato concordato un sistema di monitoraggio periodico dei progressi sul fronte dell'avanzamento istituzionale. Il monitoraggio riguarda, infatti, gli indicatori di avanzamento istituzionale già considerati per la riserva nazionale di premialità del 6 per cento, e un indicatore della riserva comunitaria del 4 per cento (cfr. par. V.2). Sono inoltre ormai pienamente operativi i nuovi meccanismi di premialità introdotti dalla Delibera Cipe 20/2004; tra

questi l'innovazione più significativa è data dalle premialità regionali intese a migliorare la qualità dell'azione dei soggetti pubblici che attuano le politiche di sviluppo nel territorio regionale, incentivando il rafforzamento istituzionale di Enti locali e altre Istituzioni territoriali essenziali per azioni di sviluppo o per "progetti di qualità", con particolare attenzione a quelli di natura integrata.

IV.3.1.2 Fondi strutturali comunitari 2000-2006 per il Centro-Nord

Per le Regioni e le Province autonome del Centro-Nord²⁷ il 2004 si è concluso con l'adozione da parte della Commissione europea delle Decisioni formali di approvazione dei Documenti Unici di Programmazione (DOCUP) modificati a seguito della Mid Term Review - revisione di metà periodo. Nella prima parte dell'anno 2005 si è completato da parte delle Regioni e Province autonome il processo di adozione delle nuove versioni dei rispettivi Complementi di Programmazione per adeguarli ai Documenti Unici di Programmazione modificati.

l'impostazione
della nuova
programmazione

Conformemente a quanto concordato nell'intesa Stato Regioni-Enti locali del 3 febbraio 2005 (precedentemente richiamata al par IV.1), si sono avviate le attività per la predisposizione dei propri Documenti Strategici Regionali (DSR), in relazione alle prospettive future e le strategie da porre in essere nel prossimo periodo di programmazione 2007-2013. Come previsto dalla proposta di Regolamento generale sulla politica di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013 l'Italia presenterà infatti all'Unione Europea un Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QSN), che per l'impostazione della futura programmazione nelle Regioni del Centro-Nord costituisce una ulteriore novità in quanto, a differenza del ciclo corrente, iscrive anche le loro strategie regionali all'interno di un quadro unitario.

I Fondi strutturali interverranno nel Centro-Nord del Paese, per il periodo 2007-2013, a titolo del nuovo obiettivo "Competitività regionale ed occupazione", che, ai sensi dell'art. 3.2.b della proposta di Regolamento generale *"punta, al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo, a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni nonché l'occupazione, anticipando i cambiamenti socioeconomici, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi, mediante l'innovazione e la promozione*

²⁷ Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto.

della società basata sulla conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela ed il miglioramento dell'ambiente nonché il potenziamento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro che favoriscano l'inserimento". E' immediatamente evidente il nuovo approccio di tale obiettivo competitività, rispetto all'attuale obiettivo 2: mentre quest'ultimo persegue finalità di riequilibrio intraregionale, combattendo situazioni di difficoltà a livello locale, il futuro obiettivo competitività punta a rafforzare le capacità complessive delle regioni di competere sui mercati globali secondo le linee strategiche di sviluppo dettate dal Consiglio europeo di Lisbona del Marzo 2000. Tale svolta strategica conduce a due rilevanti conseguenze nelle programmazioni operative: in primo luogo, gli interventi non saranno più limitati geograficamente secondo microzonizzazioni vincolanti, ricadendo, quindi, in qualsiasi località ove si sviluppino progetti che contribuiscano alla competitività regionale. In secondo luogo, in applicazione delle priorità strategiche comunitarie ed in virtù di una sostanziale riduzione delle risorse finanziarie rispetto all'attuale periodo di programmazione, gli interventi dovranno concentrarsi su specifiche tematiche identificate dalla proposta di Regolamento del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) come assolutamente prioritarie: l'innovazione e l'economia basata sulla conoscenza, l'ambiente, l'accessibilità.

La strategia di
Lisbona e
l'obiettivo
Competitività

Nel corso del 2005 l'intensità di questa svolta è stata ulteriormente accresciuta dalle decisioni politico-strategiche definite dal Consiglio europeo che nel giugno 2005 ha completato il piano di rilancio della strategia di Lisbona, semplificandone gli obiettivi e riformandone i processi di *governance*. Sono stati inoltre definiti Piani nazionali di riforma, in attuazione del rilancio della strategia per l'occupazione e la competitività, rispetto ai quali la programmazione dei Fondi strutturali dovrà essere coerente. Il Consiglio europeo del dicembre 2005 ha infine stabilito *target* di spesa programmata dei Fondi strutturali direttamente correlata ai nuovi obiettivi di Lisbona (c.d. "*Earmarking*"): per l'obiettivo "Competitività" tale quota è stata fissata al 75 per cento.

Ulteriori elementi di novità sono rappresentati dal fatto che l'obiettivo "Competitività" comprenderà territorialmente le Regioni Sardegna (a titolo di *phasing in*) e Molise, determinando una discrasia nella definizione geografica tra la politica regionale UE e quella nazionale che continuerà a fare riferimento al Mezzogiorno, mentre finanziariamente all'obiettivo competitività confluiranno

Il Fondo
Sociale
Europeo nelle
Regioni
Centro-Nord:
verso il nuovo
obiettivo
Competitività

risorse comunitarie sia dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale sia dal Fondo Sociale Europeo (FSE).

Nell'attuale periodo di programmazione, infatti, l'intero territorio del Centro-Nord (e anche l'Abruzzo) rientra nell'obiettivo 3, attuato tramite Programmi Operativi Regionali inseriti in un Quadro Comunitario di Sostegno (Quadro Comunitario di Sostegno) finanziato dal Fondo Sociale Europeo. Il Quadro Comunitario di Sostegno obiettivo 3 riprogrammato a metà percorso, anche attraverso l'ausilio offerto dal relativo rapporto di Valutazione intermedia²⁸, dispone di complessivi 9.099 milioni di euro, e non ha mutato la sua strategia complessiva.

In sintesi, il Fondo Sociale Europeo è stato utilizzato per sostenere attività formative, ma anche per azioni di carattere più innovativo quali, ad esempio, l'orientamento ed i percorsi integrati per l'inserimento lavorativo e la creazione d'impresa, spesso a carattere individualizzato²⁹. Buona è stata la capacità delle Amministrazioni, centrali, regionali e locali (un ruolo incisivo sul territorio è stato svolto dalle Province, coerentemente con i processi di decentramento in atto) di programmare in maniera operativa attività tradizionali come la formazione, con attenzione dedicata a coniugare questo tipo di interventi con altre azioni (azioni di sistema e di accompagnamento), nell'ottica di realizzare interventi sempre più mirati all'occupazione.

Alla luce dei risultati ottenuti, e considerando gli indirizzi offerti dalla nuova regolamentazione del Fondo Sociale Europeo (ancora in bozza) nonché gli obiettivi di Lisbona, si stanno in questa fase elaborando indicazioni per il futuro delle politiche rivolte alle risorse umane all'interno del percorso più generale per la definizione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) e in ogni Regione. Vi è necessità di coniugare interventi a favore di maggiore competitività con quelli diretti a rafforzare l'inclusività dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro.³⁰ Nell'ambito della formazione continua, si presenta l'esigenza di raccordo con gli interventi finanziati in ambito nazionale, al di fuori del Fondo Sociale Europeo, per

²⁸ L'aggiornamento della Valutazione intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno obiettivo 3 è stata elaborata dalla Struttura Nazionale di Valutazione dell'Isfol.

²⁹ La materia è trattata in particolare per il Mezzogiorno nel paragrafo VI.1 al quale si rimanda.

³⁰ Un'importante notazione riguarda la necessità di porre maggiore attenzione ai giovani a rischio di dispersione scolastica e formativa, agli adulti con titoli di studio bassi, inattivi non inseriti né nel sistema dell'istruzione né in quello della formazione, cercando di migliorare la qualità dei Servizi per l'impiego. Lo sviluppo che le attività di orientamento, informazione e consulenza hanno già ricevuto nell'attuale programmazione (coinvolgendo circa un quarto dei 2,8 milioni destinatari raggiunti dal Quadro Comunitario di Sostegno obiettivo 3), copre solo una parte di questa esigenza.

Le attività a
supporto della
nuova
programmazione

l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. In tema di adattabilità, come anticipazione e gestione del cambiamento, il nuovo Fondo Sociale Europeo, infine, potrebbe costituire un'opportunità di costruzione di capacità "previsiva" delle imprese (o di sistemi di imprese) che ne favoriscano il necessario riposizionamento competitivo.

Il contesto di forte cambiamento ha rafforzato l'idea, peraltro già concretizzatasi per l'attuale fase di programmazione, di continuare sulla strada del partenariato interistituzionale e in tale ottica insieme alle altre Amministrazioni competenti le Regioni e province autonome sono state avviate attività volte ad affrontare e meglio preparare il prossimo periodo di programmazione.

In primo luogo si è proceduto alla verifica delle conseguenze programmatiche del cambiamento strategico nelle finalità del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale nel Centro-Nord, verificando analiticamente la replicabilità delle singole azioni/misure dei Documenti Unici di Programmazione regionali e stimando quindi la quota di spesa 2000-2006 replicabile nel 2007-2013. I risultati sintetici indicano la necessità di un profondo riorientamento della programmazione: solo il 26 per cento delle azioni del 2000-2006 sarebbe immediatamente replicabile nel 2007-2013, mentre il 55 per cento lo sarebbe solo con modificazioni più o meno sostanziali, e il 19 per cento mostra una manifesta non replicabilità. Se si guarda alle risorse finanziarie effettivamente programmate la quota di immediata replicabilità scende al 17 per cento, quella di replicabilità con modificazioni sale al 59 per cento, quella di non replicabilità sale al 24 per cento. A titolo sperimentale si è anche proceduto a confrontare questi dati con quelli risultanti dallo studio di replicabilità delle misure di un Documento Unico di Programmazione della Gran Bretagna, la cui quasi totale replicabilità ha evidenziato con maggior chiarezza le linee direttrici da seguire nella modifica sia delle strategie, sia degli strumenti da utilizzare per i nuovi programmi operativi³¹.

I risultati dell'esercizio di replicabilità sono stati apprezzati sia dalle autorità di programmazione regionali che hanno utilizzato i dati anche per la predisposizione dei propri Documenti Strategici Regionali (DSR), sia dai valutatori indipendenti dei Documenti Unici di Programmazione che ne hanno tenuto conto, laddove sono state

³¹ Le conclusioni di queste attività sono state illustrate alle Regioni in occasione di un *workshop* tenutosi a Roma il 6 luglio 2005 in collaborazione con l'IPI, nel corso del quale è stato anche presentato uno studio sullo stato di attuazione al 31 dicembre 2004 degli strumenti di incentivazione alle imprese in obiettivo 2, realizzato nell'ambito della specifica *task force* MEF – MAP – IPI

analizzate le prospettive della programmazione 2007-2013, in fase di redazione dei rapporti di aggiornamento delle valutazioni intermedie. Tali rapporti³² hanno potuto finalmente considerare anche i risultati dei Documenti Unici di Programmazione ormai apprezzabili dopo quattro anni dall'avvio della programmazione (cfr. par. IV.2).

In secondo luogo si è effettuata una accurata analisi del testo della proposta di Regolamento del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, raccogliendo e razionalizzando i problemi interpretativi sollevatisi attorno alle novità proposte dalla Commissione, attivando strumenti di confronto e condivisione nazionali ed internazionali, cercando di reperire possibili strumenti di interpretazione nel complesso panorama degli atti di programmazione e delle normative dell'Unione Europea. Ciò ha consentito di fornire informazione utile alle autorità regionali in vista del lavoro di predisposizione dei programmi e alle strutture che seguono il negoziato ancora aperto sui regolamenti dei Fondi.

Infine si è iniziato lo studio delle problematiche di applicazione della regola dell'*earmarking*, mediante una prima analisi delle categorie di intervento dei Fondi strutturali più o meno direttamente correlate con gli obiettivi di Lisbona, sulla base dei primi documenti tecnici pervenuti in proposito dalla Commissione Europea. In considerazione della natura stessa dell'Obiettivo "competitività", particolarmente legato alle strategie di Lisbona, e della forte concentrazione tematica nella spesa, può manifestarsi un cauto ottimismo sulla possibilità della programmazione italiana del Centro-Nord di rispettare la soglia del 75 per cento decisa nel Vertice europeo di dicembre 2005.

Il Seminario
internazionale
di Torino

Le prospettive strategiche della politica regionale comunitaria nel futuro obiettivo Competitività sono state, altresì, oggetto del seminario internazionale di Torino³³. L'analisi che ne è scaturita ha rilevato le differenze nelle strategie che si vanno delineando tra gli Stati membri in riferimento sia al ruolo strategico della Commissione nella definizione delle politiche comunitarie, sia ai processi di elaborazione dei documenti strategici. Tutti gli scenari analizzati risentivano inevitabilmente del negoziato sulle prospettive finanziarie, che si sarebbe poi

³² Trasmessi ai Servizi della Commissione entro il mese di dicembre.

³³ L'incontro, svoltosi a Torino il 15 e 16 settembre 2005, promosso dalla Direzione Generale per le Politiche regionali, che ha visto la partecipazione di rappresentanti di 50 Regioni di otto Stati membri (Italia, Spagna, Francia, Regno Unito, Grecia, Svezia, Repubblica ceca e Ungheria) sono intervenuti, tra gli altri, esperti della Commissione europea, Presidenti di Regioni, il Dipartimento delle Politiche di sviluppo e coesione e rappresentanti di Amministrazioni centrali.

concluso con risultati, peraltro, apprezzabili per le aree del Centro-Nord nel corso del Consiglio europeo del 16 dicembre (cfr. par. IV.1.3).

A conclusione dei due *atelier* organizzati sulle politiche di innovazione e di sviluppo sostenibile, dove sono stati presentati esempi di “buone pratiche”, italiane e straniere, incentrate su tematiche portanti del futuro obiettivo competitività, è emersa l’esigenza di puntare su alcuni elementi che rafforzino l’efficacia di tali politiche, quali una maggiore selettività degli interventi, considerato anche il ridimensionamento delle risorse finanziarie, attraverso una più stringente attività valutativa, e un’attenzione maggiore rivolta alla diffusione di idee e di creazione di reti di efficienza. Il tutto in un’ottica di maggiore integrazione tra strutture amministrative, politiche e professionali.

L’incontro
annuale per
l’obiettivo 2

Nel corso dell’incontro annuale per l’obiettivo 2³⁴ la Commissione ha evidenziato il miglioramento complessivo della qualità dei Rapporti annuali di esecuzione³⁵, della completezza delle informazioni in essi contenute e un incremento del ritmo di utilizzo delle risorse comunitarie, perfettamente in linea con le previsioni di spesa per il completo utilizzo delle risorse.

Anche se l’avvio dei programmi nel Centro-Nord del Paese è partito un anno dopo il Mezzogiorno, infatti, gli effetti in termini di risultati e di realizzazioni fisiche sono ora tangibili e sovente i componenti dei Comitati di Sorveglianza dei Documenti Unici di Programmazione hanno avuto modo, attraverso sia visite dirette sia presentazioni in Comitati di Sorveglianza, di verificare alcune realizzazioni e poter riconoscere, tra queste, diverse *best practices* che potranno essere replicate anche nel futuro.

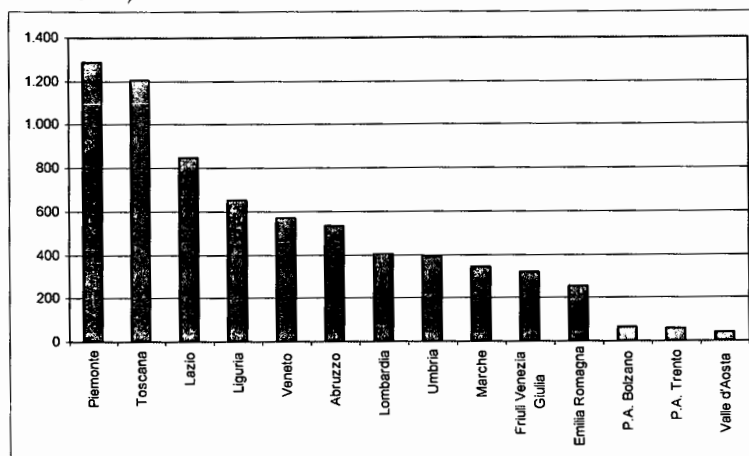
L’attuazione
della spesa

Parallelamente a questa attività è proseguito, come negli anni precedenti, l’impegno di tutti i soggetti coinvolti nell’attuazione dei programmi nell’ambito della dotazione complessiva di ogni Documento Unico di Programmazione (fig. IV.11).

³⁴ Incontro del 21 novembre fra la Commissione Europea e le Autorità di Gestione dei Documenti Unici di Programmazione obiettivo 2, il DPS - Servizio per i Fondi Strutturali comunitari.

³⁵ I Rapporti annuali di esecuzione 2004 presentati entro il mese di giugno 2005 sono stati tutti ritenuti conformi dai Servizi della Commissione e definitivamente approvati.

Figura IV.11 - OBIETTIVO 2 - 2000-2006 - DOTAZIONE TOTALE DEI DOCUMENTI UNICI DI PROGRAMMAZIONE (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni DPS

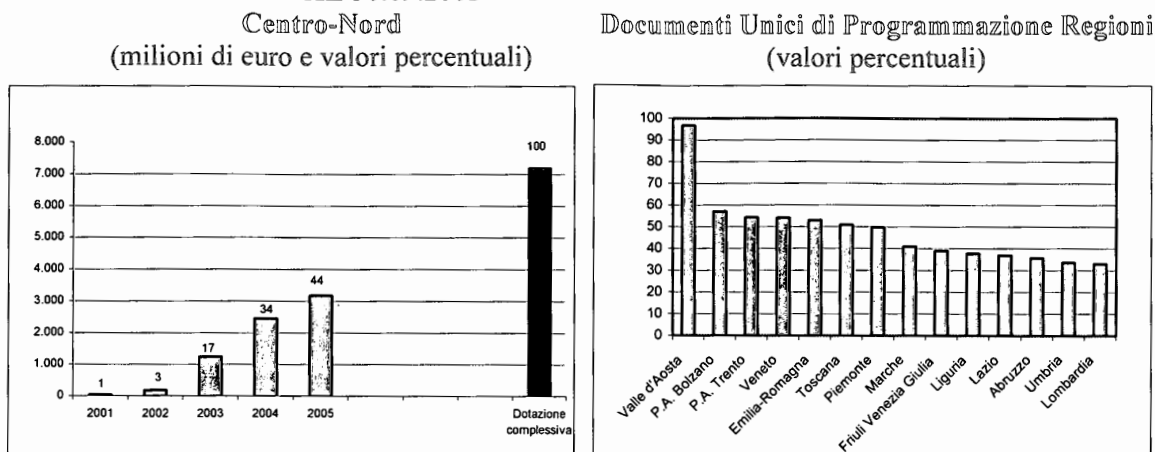
L'efficacia di tale impegno da parte delle Amministrazioni regionali non è stata sempre costante nel corso dell'anno; la crescita di impegni e spese è comunque aumentata sensibilmente a partire dall'autunno.

Peraltro, anche nel 2005 tutti i Documenti Unici di Programmazione sono stati in grado di raggiungere il livello della spesa necessario per evitare il disimpegno automatico³⁶; nessun Documento Unico di Programmazione ha sinora subito perdite di risorse avendo tutte le Regioni e Province Autonome sempre rispettato tempi e risultati della regola sul disimpegno automatico detta dell' $N+2$ ³⁷ (tav. IV.7 e fig. IV.12).

³⁶ Cfr. Paragrafo IV.2.

³⁷ L'articolo 31 del Regolamento 1260/99, stabilisce che le somme impegnate dalla Commissione relative a ciascuna annualità del piano finanziario di ogni programma, se non spese e rendicontate nei due anni successivi, vengono automaticamente disimpegnate e, pertanto, definitivamente perse.

Figura IV.12 - OBIETTIVO 2 - 2000-2006 PAGAMENTI CUMULATI DATI
AL 30.09.2005

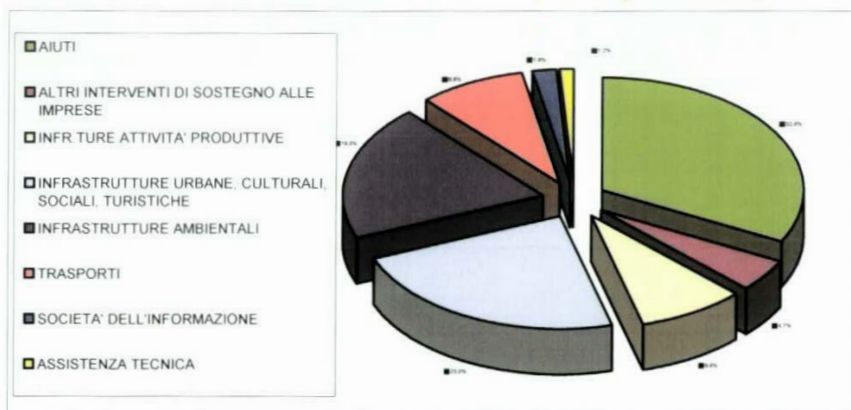


Fonte: elaborazioni DPS su dati Monit.

I dati di monitoraggio al 30 settembre 2005 evidenziano l'avvio di circa 33.000 progetti, di cui circa 24.000 iniziative imprenditoriali oggetto di aiuto, e la restante parte costituita da progetti pubblici per lo più infrastrutturali, soprattutto nei settori dell'industria, della cultura, del sociale, del turismo e dell'ambiente.

In termini finanziari, l'impegno di risorse relative ai progetti imprenditoriali è pari a circa 1,6 miliardi (il 32,6 per cento del totale). Il 23 per cento degli impegni è, invece, relativo a progetti pubblici nei settori della cultura, turismo, interventi sociali e politiche urbane; importante è anche la quota riferita a progetti ambientali, pari al 19,3 per cento. Con percentuali minori, tutte inferiori al 10 per cento, seguono progetti pubblici nel settore dei trasporti (8,8 per cento), delle attività produttive (8,6 per cento) e di sostegno al sistema imprenditoriale (4,7 per cento) (cfr. fig. IV.13).

Figura IV.13 - OBIETTIVO 2 - 2000-2006 - RIPARTIZIONE DEGLI IMPEGNI AL 30/09/2005 DEI DOCUMENTI UNICI DI PROGRAMMAZIONE (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Monit.

IV.3.2 La programmazione nazionale delle risorse aggiuntive: il Fondo per le aree sottoutilizzate.

A distanza di due anni dall'istituzione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) la scelta compiuta si è rivelata produttiva di risultati. Particolarmente rilevanti appaiono:

- la flessibilità e unitarietà nell'allocazione e nella gestione delle risorse, in modo da consentire il loro trasferimento da uno strumento all'altro, in base al loro stato di attuazione e alle esigenze espresse dal mercato;
- il metodo cooperativo nei processi decisionali, funzionale alla proficua collaborazione tra i diversi livelli di governo;
- i meccanismi di premialità che hanno stimolato una virtuosa competizione per le risorse tra le Amministrazioni destinatarie;
- il monitoraggio delle risorse, necessaria ad assicurare l'efficienza e l'efficacia della spesa;
- le procedure per l'accelerazione della spesa in conto capitale (art. 4, comma 130 legge finanziaria 2004, e delibera Cipe n. 19 del 2004).

In questa cornice, il decreto “competitività”, approvato nel maggio scorso³⁸, ha realizzato un passo significativo della riforma degli strumenti di intervento finanziati dal FAS³⁹, modificandone alcuni ed introducendone altri.

Nuovi
strumenti
finanziari del
FAS

La legge 30 dicembre 2004, n.311 (legge finanziaria per il 2005) ha previsto nuovi strumenti d'intervento, da alimentare con le risorse aggiuntive nazionali da esso gestite. Sono state introdotte due nuove misure che hanno inteso, rispettivamente:

- rafforzare l'azione di attrazione degli investimenti dall'estero nelle aree sottoutilizzate, affidata alla Società Sviluppo Italia S.p.a., prevedendo, accanto all'erogazione di contributi in conto interessi, contributi in conto capitale e partecipazioni temporanee al capitale sociale delle imprese⁴⁰.
- definire una regolamentazione di livello primario, per consentire la costituzione di fondi comuni di investimento attraverso capitale pubblico⁴¹, finalizzati a favorire l'investimento in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese innovative.

Inoltre, a carico del Fondo, per il finanziamento degli strumenti a esso facenti capo, è stata posta una parte degli oneri per interessi originati dall'attivazione del “Fondo rotativo per il sostegno alle imprese”⁴² (cfr. par. IV.3.5).

Infine, con il citato decreto legge n. 35/2005 recante disposizioni urgenti nell'ambito del “Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale”, è stata introdotta un'ulteriore nuova misura agevolativa, recante un'intensificazione dei benefici Irap per nuove assunzioni disposte nelle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno e del Centro-Nord⁴³ (cfr. par. IV.3.5.1).

³⁸ Decreto legge n. 35 del 2005, conv. con legge n. 80 del 2005.

³⁹ Per l'elenco degli strumenti finanziati dal FAS confronta Appendice note metodologiche.

⁴⁰ Art. 1, commi 215-218 legge 30 dicembre 2004, n.311

⁴¹ Art. 1, commi 222-223 legge 30 dicembre 2004, n.311

⁴² Istituito dall'art.1, commi 354.366 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, esso consente di erogare finanziamenti a medio-lungo termine, composti da un finanziamento pubblico agevolato con provvista della Cassa Depositi e Prestiti e da un finanziamento bancario ordinario, previa valutazione del merito di credito da parte delle banche che, in quanto responsabili del rimborso unitario del prestito, sono indotte a selezionare positivamente i progetti d'investimento, che possano dare garanzia di restituzione del prestito da parte dell'impresa beneficiaria. Il 15 luglio 2005 il Cipe ha definito i criteri generali di erogazione dei finanziamenti agevolati a carico del Fondo, ha approvato lo schema di convenzione per la regolazione dei rapporti tra la Cassa depositi e prestiti, che gestisce il Fondo, e i soggetti abilitati a svolgere le istruttorie dei finanziamenti e ha ripartito una prima quota delle risorse del Fondo di circa 3.700 milioni di euro (2.100 milioni di euro al Sud nel rispetto della quota ad esso destinata). Al Fondo aree sottoutilizzate fa carico, per gli interventi agevolativi dallo stesso finanziati, la copertura del differenziale tra il tasso d'interesse sulle somme erogate in anticipazione e il tasso d'interesse del finanziamento agevolato, nonché le spese di gestione da rimborsare alla Cassa Depositi.

⁴³ Art. 11 ter, commi 1 e 2 del D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito con modificazioni nella L. 14 maggio 2005, n. 80.

Dotazione
finanziaria

La dotazione finanziaria del Fondo, per il quadriennio 2005-2008, è stata pari a 8.144 milioni di euro, di cui 7.394 milioni di euro quale dotazione aggiuntiva fissata dalla tab. D della legge finanziaria per il 2005, al netto delle deduzioni operate con provvedimenti legislativi intervenuti dopo l'approvazione della finanziaria stessa⁴⁴, e 750 milioni di euro precedentemente accantonati e vincolati per la realizzazione di infrastrutture materiali e immateriali. A tali risorse si sono aggiunte ulteriori disponibilità per 1.336 milioni di euro, derivanti da minore utilizzo di alcuni strumenti del Fondo, per un totale di risorse assegnabili pari a 9.480 milioni di euro.

La delibera Cipe n. 34 del 27 maggio 2005 ha operato il riparto del complesso di tali risorse e, in conformità ai principi generali fissati dai Documenti di Programmazione Economica e Finanziaria e dalle leggi finanziarie degli ultimi anni, ha dato continuità di finanziamento a tutti gli strumenti del Fondo, pur nel rispetto di un progressivo riequilibrio tra incentivi e investimenti pubblici⁴⁵, ha proseguito il programma di accelerazione della spesa per investimenti pubblici in infrastrutture avviato nel 2004 e, infine, ha dato attuazione ad alcuni provvedimenti legislativi assunti dopo l'approvazione della legge finanziaria che, tra l'altro come si è detto, hanno introdotto nuovi strumenti agevolativi.

Investimenti

Agli investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali di cui alla legge n. 208/1998, sono stati assegnati, con la delibera Cipe n. 35 del 27 maggio 2005, 4.370 milioni di euro, allocati nel rispetto del tradizionale riparto tra le due macro aree del Mezzogiorno e del Centro-Nord (rispettivamente 85 e 15 per cento) e del consolidato criterio di distribuzione tra Amministrazioni centrali e Regioni (20-80 per cento).

In linea con il percorso avviato sin dal 2002⁴⁶, il Cipe ha confermato le priorità di finanziamento ai settori della ricerca e dell'innovazione tecnologica, cui sono stati complessivamente assegnati 400 milioni di euro, mentre la rimanente quota di risorse

⁴⁴ Tali deduzioni, pari a 450 milioni di euro, sono così articolate:

- 50 milioni di euro per il finanziamento di ulteriori interventi per i Giochi olimpici invernali "Torino 2006" (art. 8 bis L. n. 80/2005);
- 250 milioni di euro per il rifinanziamento degli interventi di deindustrializzazione e promozione industriale, previsti dalla L. n. 181/89 (art. 11, comma 9 della L. n. 80/2005);
- 30 milioni di euro per consentire la proroga della gestione temporanea della miniera carbonifera del Sulcis (art. 11, commi 14 bis e ter della L. n. 80/2005);
- 120 milioni di euro per incrementare la dotazione del Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura (art. 1, comma 3 ter del D.L. 28 febbraio 2005, n. 22).

⁴⁵ Le risorse assegnate in sede di riparto generale, per il quadriennio 2005-2008, agli investimenti pubblici sono state pari a 5.160 milioni di euro, a fronte di 3.541 milioni di euro assegnati agli incentivi.

⁴⁶ Delibere Cipe: n. 36/2002, n. 17/2003 e n. 20/2004.

destinata ai Programmi nazionali, è stata per lo più destinata a progetti pilota o sperimentali per il finanziamento di attività di ricerca e innovazione tecnologica.

In questo settore sono stati, infatti, finanziati: il Progetto Tetra, presentato dal Ministero dell'Interno, per 220 milioni di euro, che prevede, con finalità di sicurezza, la realizzazione di una nuova rete nazionale radiomobile in tecnologia digitale ad uso esclusivo delle Forze di polizia; la prosecuzione del programma di infrastrutturazione della "larga banda" del Ministero delle comunicazioni, per ulteriori 80 milioni di euro; attività di ricerca e formazione, nonché azioni pilota per il trasferimento di tecnologie innovative nel Mezzogiorno, in accordo tra i Ministeri dell'economia e delle finanze e dell'istruzione, dell'università e della ricerca; la creazione di un Centro di ricerca biotecnologia nel Mezzogiorno - progetto RI-MED, in accordo tra il Ministro per lo sviluppo e la coesione territoriale e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; la prosecuzione del progetto "Biennale nel Mezzogiorno", del finanziamento dei poli museali di eccellenza nel Mezzogiorno e la promozione di attività audiovisive e culturali nel Mezzogiorno, a favore del Ministero per i beni e le attività culturali.

Complessivamente, per questi progetti pilota o sperimentali sono state assegnate risorse per 435 milioni di euro.

Per la parte relativa ai Programmi regionali, la delibera Cipe n. 35/2005 ha ribadito i principi ispiratori delle precedenti delibere, proseguendo nel finanziamento di interventi nelle città e nelle aree metropolitane, che è stato esteso, oltre che alle regioni del Mezzogiorno, come per la delibera n. 20/2004, anche alle regioni del Centro-Nord. A tali due macro aree sono state rispettivamente destinate 230 e 40,58 milioni di euro. A favore della regione Molise, sempre con la delibera n. 35/2005 è stato assegnato un importo di 20 milioni di euro per consentire la prosecuzione e il completamento degli interventi connessi agli eventi sismici verificatisi nel 2002, in linea con le finalità indicate nel Programma pluriennale di interventi volti a favorire la ripresa produttiva.

Agli investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali di cui alla legge n. 208/1998, sono stati altresì assegnati, così come favorevolmente esaminato nel corso della riunione preparatoria del Cipe del 24 gennaio 2006, ulteriori 814 milioni di euro, di cui 690 milioni di euro rinvenienti da residue disponibilità del Fondo Aree Sottoutilizzate per l'anno 2005 e 124 milioni di euro quale anticipazione

delle risorse per l'anno 2006, necessarie per garantire la copertura delle più urgenti esigenze di finanziamento dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria.

A seguito della favorevole istruttoria del Comitato tecnico per l'accelerazione (MIT – DPS) 328 milioni di euro sono stati destinati, per la totale copertura dell'intervento "Autostrada Salerno-Reggio Calabria" – Macrolotto n.2 dal Km.108 al Km.139, a concorrenza del costo complessivo di 1.039 milioni di euro previsto per la sua realizzazione. Con tale decisione di finanziamento, che sarà sottoposta all'approvazione del Cipe alla prossima seduta utile, si è dunque potuto dare avvio all'intervento, in attuazione del punto 3.1 della delibera Cipe n.98/2005, il quale prevede che, alla copertura del costo dell'intervento suindicato, posizionato al n.1 dell'elenco allegato alla medesima delibera, vanno destinate le risorse disponibili per mancata allocazione, ovvero a seguito di ribassi d'asta o in virtù del cofinanziamento dei soggetti attuatori degli interventi.

A varie iniziative avanzate dalle Amministrazioni centrali sono stati assegnati 486 milioni di euro, e già favorevolmente istruite, disponendo finanziamenti per la bonifica di siti altamente inquinati, per 165 milioni di euro, a favore del Ministero dell'Ambiente; per attività di ricerca e formazione nonché azioni pilota per il trasferimento di tecnologie innovative attive, per complessivi 105 milioni di euro a favore del Dipartimento innovazione e società dell'informazione, Ministero per lo sviluppo e la coesione territoriale, Ministeri delle attività produttive, delle politiche agricole e dell'istruzione, ricerca e università formazione; per la prosecuzione di interventi nel settore sicurezza, per 20 milioni di euro, a favore del Ministero dell'Interno; per la prosecuzione del programma di infrastrutturazione della "larga banda" del Ministero delle comunicazioni, per 35 milioni di euro, e per la realizzazione di una piattaforma convergente in larga banda per 4 milioni di euro, a favore del Ministero per i beni e le attività culturali; per il rifinanziamento di pacchetti integrati di agevolazioni (PIA), per 100 milioni di euro, a favore del Ministero delle attività produttive; per ulteriori iniziative già avviate dal Ministro per lo sviluppo e la coesione territoriale, per 52 milioni di euro, e dal Ministro per gli affari regionali per ulteriori 4 milioni di euro.

Incentivi

L'assegnazione di risorse agli incentivi si è articolata nel finanziamento di strumenti già esistenti (credito d'imposta investimenti, imprenditorialità e autoimpiego, contratti di localizzazione, contratti di filiera e distretti agroalimentari, agevolazioni per investimenti in campagne pubblicitarie localizzate) e di nuovi