

IV. LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI

In questo capitolo, coerentemente con i principali tratti della congiuntura economica delineati nel primo capitolo, si dà conto, prima di passare alla tradizionale esposizione delle politiche di sviluppo territoriale in essere e programmate, degli interventi adottati per contrastare gli effetti della crisi economica in Europa e in Italia (cfr. paragrafo IV.1).

Lo stesso avvio della programmazione della politica regionale per i prossimi anni, già difficoltoso per la concomitanza delle attività di chiusura dei programmi finanziati dal precedente ciclo, ha risentito del forte peggioramento dello scenario globale. Tuttavia, l'impegno a ricalibrare la strategia di investimento propria della politica regionale unitaria di medio periodo offre l'occasione per l'integrazione fra gli interventi di natura anticyclica con quelli strutturali volti al miglioramento dell'offerta di servizi nei territori (cfr. paragrafo IV.2).

Nel 2008 i programmi della politica di sviluppo territoriale, avviata nell'ultimo decennio, erano in corso di realizzazione e prossimi alla conclusione. Gran parte del capitolo è pertanto dedicata alla descrizione della loro articolazione e dello stato di avanzamento nelle due principali macroaree (cfr. paragrafo IV.3).

Il propagarsi della crisi all'economia reale e il diffondersi dei suoi effetti nell'ambito sociale ha riportato in evidenza l'importanza delle politiche del lavoro e del credito per un ordinato e diffuso sviluppo dei territori. I nessi con le politiche regionali per lo sviluppo non sono limitati agli aspetti finanziari ma investono gli obiettivi stessi della coesione economica e sociale. Per questo motivo gli elementi principali relativi a queste tematiche sono trattati nel paragrafo IV.4 a differenza dei Rapporti precedenti, dove avevano una articolazione a sé stante.

In un'ottica di rafforzamento delle politiche strutturali finalizzate al consolidamento dello sviluppo e della coesione nel lungo periodo, il dibattito sul futuro della politica di coesione europea riveste un ruolo strategico nel definire gli orientamenti prospettici dell'Unione (cfr. paragrafo IV.5).

IV.1 Le misure comunitarie e nazionali per il rilancio dell'economia nella crisi finanziaria 2008-2009

Piano Europeo per la ripresa economica

L'intensità della crisi economica, seguita alla crisi finanziaria, ha indotto l'UE ad adottare una strategia coordinata tale da contenerne gli effetti: il “Piano europeo per la ripresa economica” (EERP)¹⁰¹, combina a tal fine tutti gli strumenti di policy disponibili a livello europeo e nazionale, delineando una strategia di contrasto che poggia su un rilevante apporto di potere d'acquisto all'economia, e su azioni a breve termine volte a rafforzare la competitività di lungo periodo dell'Europa.

In considerazione dell'elevato grado di integrazione tra gli Stati Membri, il Piano propone interventi economici combinati sul fronte monetario e del credito, delle politiche di bilancio e azioni coerenti con la strategia di Lisbona. Rilevante risulta, inoltre, il contributo al Piano della politica di coesione, chiamata a sostenere i redditi e il rilancio economico¹⁰².

Per quanto riguarda la politica monetaria ed il credito, il Piano è orientato a rafforzare la stabilità dei mercati e a contribuire all'immissione di liquidità nel sistema¹⁰³.

La componente fiscale dell'iniziativa comunitaria si basa sulla proposta, agli Stati Membri, di un incentivo finanziario coordinato, temporaneo, mirato e implementato con rapidità, per ottenere il massimo effetto di stimolo dell'economia dell'Unione. Il Consiglio Europeo ha infatti approvato, su proposta della Commissione, un accordo per un incentivo finanziario, nel pieno rispetto del Patto di stabilità e di crescita¹⁰⁴, del valore di 200 miliardi di euro (1,5 per cento del PIL), di cui 170 miliardi di euro provenienti dal bilancio degli Stati membri e circa 30 miliardi di euro da un finanziamento UE a favore di azioni immediate. Viene proposto un mix di misure che contemplino spesa pubblica discrezionale e tagli alle imposte, tenendo conto della situazione di partenza di ciascuno Stato Membro e

¹⁰¹ Presentato dalla Commissione il 26 novembre 2008.

¹⁰² Le azioni del Piano Barroso si inseriscono in un quadro di relazioni internazionali che l'Europa intrattiene ad ampio raggio. Mantenere i rapporti commerciali e cercare le migliori opportunità di investimento può contribuire a limitare l'impatto globale della crisi.

¹⁰³ La Banca Centrale Europea (BCE) ha erogato prestiti alle banche e ha ridotto i tassi d'interesse per la zona euro. Ruolo fondamentale deve anche essere svolto dalle banche nazionali, le quali, grazie agli incentivi disponibili per il settore, debbono tornare alle loro normali attività fornendo liquidità e sostenendo l'economia reale. La Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS) aggiungerà 500 milioni di euro all'anno al livello attuale dei suoi finanziamenti nei nuovi Stati membri. Nel Consiglio Europeo di dicembre si è deciso inoltre che la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) aumenti gli interventi per un importo dell'ordine di 30 miliardi di euro nel 2009/2010.

¹⁰⁴ La revisione avvenuta nel 2005 consente una maggiore elasticità dei parametri previsti quando la congiuntura è sfavorevole. Il Consiglio europeo sottolinea che il Patto riveduto resta la pietra angolare del quadro di bilancio dell'UE. Esso offre la flessibilità necessaria per attuare tutte le misure del piano di ripresa.

mantenendo uno stretto collegamento con le azioni nei quattro settori prioritari della Strategia di Lisbona (*persone, imprese, infrastrutture e energia, ricerca e innovazione*). Il Documento individua dunque dieci azioni, di seguito elencate, da intraprendere nell’ambito dei quattro settori prioritari della Strategia di Lisbona.

Per il settore *persone*, l’obiettivo è innalzare il livello di occupazione rispettando le politiche integrate di “flessicurezza”. Le scelte da compiere riguardano la riqualificazione, l’aggiornamento delle competenze, il reinserimento dei lavoratori, al fine di evitare la disoccupazione di lunga durata.

Azione 1: Iniziativa europea di supporto all’occupazione

La Commissione propone di semplificare i criteri per la concessione degli aiuti provenienti dal *Fondo Sociale Europeo* (FSE) e di avviare i pagamenti degli anticipi a partire dall’inizio del 2009, in modo che gli Stati Membri abbiano rapidamente accesso ad un importo fino a 1,8 miliardi di euro per interventi volti al sostegno dell’occupazione. Si propone di riprogrammare la spesa a valere sul FSE, lavorando con gli Stati Membri per finalizzarla agli obiettivi sopra descritti (cfr. *Riquadro H “Le misure anticrisi nell’ambito della politica regionale comunitaria”*).

Azione 2: Creazione di domanda di lavoro

Al fine di facilitare l’assunzione dei lavoratori meno qualificati, il Piano propone la riduzione degli oneri sociali a carico del datore di lavoro per i redditi più bassi.

Nel settore *imprese*, le azioni proposte sono rivolte a migliorare le possibilità di accesso al mercato dei capitali per le PMI e a ridurne gli oneri amministrativi.

Azione 3: Rafforzare i canali di accesso al credito per le imprese

Sarà rafforzato il ruolo della BEI e del *Fondo Europeo per gli Investimenti* (FEI) (cfr. *Riquadro H “Le misure anticrisi nell’ambito della politica regionale comunitaria”*). La Commissione introdurrà un pacchetto di semplificazione, segnatamente per accelerare il suo processo decisionale in materia di aiuti di Stato e intende autorizzare temporaneamente gli Stati Membri a agevolare l’accesso al credito delle imprese attraverso sussidi alle garanzie e ai prestiti per investimenti in prodotti che superano gli standard ambientali europei.

Azione 4: Ridurre gli oneri amministrativi

Per il sostegno alle imprese, si punta anche alla riduzione degli oneri amministrativi e alla promozione dell’imprenditorialità. Tra gli interventi:

facilitazioni per le microimprese, la possibile adozione di uno “*Statuto della società privata europea*”; la riduzione dei costi per la richiesta di brevetti e marchi; controlli sul rapporto imprese-pubbliche amministrazioni volti a garantire che le autorità pubbliche paghino le fatture per le forniture e i servizi entro un mese, per alleviare i problemi di liquidità.

Settore *infrastrutture ed energia*. Pur colpito dalla bassa congiuntura, il settore è però favorito dalla trasformazione strutturale in atto verso un’economia a bassa emissione di carbonio. Le innovazioni in questo ambito porteranno alla nascita di imprese e alla creazione di posti di lavoro.

Azione 5: Avviare investimenti per modernizzare le infrastrutture europee

La Commissione propone di mobilitare ulteriori 5 miliardi di euro a favore delle interconnessioni energetiche transeuropee e dei progetti di infrastruttura a banda larga. La dotazione finanziaria di oltre 347 miliardi di euro previsti dalla politica di coesione, rappresenta anch’essa un aiuto agli investimenti pubblici¹⁰⁵. BEI e BERS aumenteranno considerevolmente il loro finanziamento per la lotta al cambiamento climatico, la sicurezza energetica e gli investimenti in infrastrutture.

Azione 6: Migliorare l’efficienza energetica delle costruzioni

Per una maggiore tutela ambientale, gli Stati Membri sono chiamati a riprogrammare i fondi strutturali nei programmi operativi per aumentare gli investimenti nel campo dell’efficienza energetica, inclusi gli investimenti riferiti all’edilizia “sociale”. A questo scopo la Commissione ha provveduto ad una revisione dei Regolamenti dei Fondi Strutturali in materia, per consentire più rapidamente le modifiche alla programmazione proposte (cfr. *Riquadro H “Le misure anticrisi nell’ambito della politica regionale comunitaria”*).

Azione 7: Promuovere il rapido decollo dei “prodotti verdi”

La Commissione propone aliquote IVA ridotte, con l’obiettivo di migliorare in particolar modo l’efficienza energetica degli edifici e promuovere l’introduzione di “prodotti verdi”.

Settore *ricerca e innovazione*. Onde evitare che la crisi porti, oltre a perdite di capitale, anche al depauperamento delle conoscenze, con conseguenze gravi per la crescita del paese, è necessario non trascurare questo settore.

¹⁰⁵ La Commissione intende accelerare l’implementazione dei fondi strutturali proponendo di rendere disponibili gli anticipi sin dai primi mesi del 2009 (fino a 4,5 mld di euro); suggerisce agli Stati Membri di utilizzare tutti i margini di flessibilità consentiti per accelerare gli investimenti cofinanziati dai Fondi Strutturali.

Azione 8: Accrescere gli investimenti in Ricerca & Sviluppo, innovazione e formazione

La Commissione propone d'aumentare gli investimenti in R&S, innovazione e istruzione e di sviluppare tecnologie pulite per le auto e l'edilizia. In relazione al secondo obiettivo, la Commissione, ha proposto di lanciare 3 partenariati tra i settori pubblico e privato nell'ambito della azione 9.

Azione 9: Sviluppare tecnologia pulita per auto e costruzioni

Il primo partenariato, finanziato grazie a contributi dell'Unione, della BEI, dell'industria e degli Stati membri, con una dotazione globale pari ad almeno 5 miliardi di euro, è rivolto al settore automobilistico per la realizzazione di "auto verdi". Il secondo partenariato riguarda invece il settore delle costruzioni. La dotazione prevista per questo progetto è di 1 miliardo di euro ed ha come obiettivo il risparmio energetico e la riduzione dell'emissione di CO₂, attraverso la realizzazione di edifici creati con tecnologie verdi. Infine il terzo partenariato dovrebbe nascere con l'obiettivo di migliorare le "fabbriche del futuro". La dotazione prevista per questa azione è di 1,2 miliardi di euro, per lo sviluppo di tecnologie ingegneristiche per macchinari adattabili e processi industriali, TIC e materiali avanzati.

Azione 10: Diffondere internet ad alta velocità

La Commissione convoglierà un ulteriore miliardo di euro verso investimenti per la rete internet.

RIQUADRO H - LE MISURE ANTICRISI NELL'AMBITO DELLA POLITICA REGIONALE COMUNITARIA

Le misure anticrisi nell'ambito della politica regionale agiscono su tre diversi fronti: interventi immediati nell'ambito della programmazione 2000-2006 in fase di chiusura, interventi di velocizzazione della spesa per la programmazione 2007-2013, tramite l'interpretazione dei regolamenti in un'ottica di semplificazione, interventi di modifiche regolamentari per il miglioramento del quadro legislativo 2007-2013¹.

In particolare, per quanto concerne la chiusura della programmazione 2000-2006, si è proposto di prorogare la data limite di ammissibilità delle spese sostenute in fase di attuazione. Tutti gli Stati Membri hanno valutato favorevolmente la

¹ Le misure sono state presentate dalla Commissaria Danuta Hubner durante la riunione informale sullo sviluppo territoriale e la politica di coesione svoltasi a Marsiglia il 26 novembre 2008.

possibilità offerta dalla Commissione europea². Successivamente l'Italia, attivata una rapida consultazione con le Amministrazioni coinvolte, ha provveduto ad inoltrare la richiesta di proroga³ per tutti i programmi operativi italiani⁴ cofinanziati in attuazione degli obiettivi dei Fondi strutturali 2000-2006. La proroga è stata formalizzata con la Decisione della Commissione C(2009)1112 del 18 febbraio 2009.

La proroga del termine ultimo dei pagamenti al 30 giugno 2009, avrà sicuramente un positivo effetto sull'attuazione dei programmi, garantendo il completo assorbimento delle risorse comunitarie assegnate, in quanto concederà alle imprese un intervallo di tempo maggiore per la conclusione degli investimenti avviati, fortemente rallentati dalla crisi di liquidità verificatasi nell'ultima parte del 2008, e consentirà agli Enti Locali di ultimare la spesa che, analogamente, aveva subito rallentamenti nell'ultima parte dell'anno, dovuti essenzialmente ai vincoli di spesa derivanti dal patto di stabilità interno.

Sul fronte della programmazione 2007-2013, la Commissione sta invece procedendo su due strade parallele: da un lato la semplificazione della programmazione a regolamenti invariati, dall'altro le modifiche ai Regolamenti del Consiglio e della Commissione.

Le modifiche in attesa di parere conforme da parte del Parlamento Europeo, relative al Regolamento 1083/2006 del Consiglio, si prefiggono l'obiettivo di facilitare la mobilitazione degli stanziamenti comunitari destinati all'avviamento dei programmi operativi per accelerarne l'attuazione e quindi l'impatto degli investimenti sull'economia. Al fine di raggiungere questo obiettivo le modifiche prevedono, tra l'altro, la possibilità per la Banca europea degli investimenti (BEI) e per il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) di aiutare gli Stati membri nella preparazione e nell'attuazione dei programmi operativi, il ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria con l'attribuzione dei relativi contratti direttamente alla BEI o al FEI, la flessibilità, nel quadro degli aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87 del trattato, delle condizioni che disciplinano il pagamento degli anticipi, il consenso all'inclusione nelle dichiarazioni di spesa delle spese relative ai grandi progetti non ancora approvati dalla Commissione, la modifica delle disposizioni relative al prefinanziamento.

Nuovo quadro di riferimento temporaneo comunitario per gli Aiuti di Stato

La Commissione europea, il 17 dicembre 2008, ha adottato una Comunicazione relativa al "Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica"⁵. Sulla base di tale quadro di riferimento sarà possibile adottare misure a sostegno dell'economia reale, per fronteggiare gli effetti negativi dell'attuale crisi economica e finanziaria sulle imprese europee.

La Comunicazione prevede poi nuove ed ulteriori misure concedibili volte a favorire l'accesso al credito da parte delle imprese, in particolare PMI, al fine di scongiurare i rischi e le ripercussioni in termini di riduzione drastica degli investimenti.

Queste misure d'aiuto temporaneo intendono perseguire due obiettivi:

² Le modalità nonché le motivazioni necessarie per la richiesta della proroga sono state poi formalizzate in una nota del 3 dicembre 2008 a firma dei Direttori Generali delle quattro Direzioni capofila dei Fondi strutturali.

³ Lettera del 22 dicembre 2008 Prot. n. 0027830

⁴ Ad eccezione del DOCUP Obiettivo 2 Regione Valle d'Aosta e del Programma operativo Obiettivo 3 della Provincia Autonoma di Trento.

⁵ (2009/C 16/01) in GUUE del 22 gennaio 2009.

- *Sbloccare i prestiti bancari alle imprese, garantendo la continuità del loro accesso ai finanziamenti;*
- *Incoraggiare le imprese ad investire nel futuro, cioè in un'economia basata su una crescita sostenibile.*

Sinteticamente, saranno consentite sino al 31 dicembre 2010:

1. *agevolazioni sino ad un massimo di 500.000 euro per impresa al lordo di imposte e oneri; possono essere concessi nel quadro di un regime di aiuti che devono essere notificati sotto forma di regime; non si applicano al settore della pesca, al settore della produzione primaria di prodotti agricoli, alle esportazioni; non devono essere discriminatorie, favorendo i prodotti nazionali rispetto a quelli importati; possono essere concesse solo previa dichiarazione in forma scritta da parte dell'impresa interessata riguardante utilizzo di altre tipologie di aiuto.*
2. *nuovi aiuti sotto forma di garanzia, nei quali il premio annuale minimo da corrispondere, affinché la CE lo ritenga un "non aiuto", è ridotto;*
3. *nuovi aiuti sotto forma di tassi di interesse agevolati per tutti i tipi di prestito;*
4. *nuovi aiuti sotto forma di prestiti agevolati per investimenti relativi alla produzione di nuovi prodotti che migliorano considerevolmente la tutela ambientale (produzione di "prodotti verdi");*
5. *aumento fino a 2,5 milioni di euro delle tranches massime di investimento in capitale di rischio per PMI destinataria.*

Sono inoltre previste semplificazioni procedurali per la dimostrazione dell'assenza di mercato, nel caso di assicurazione del credito all'esportazione a breve termine.

Dalle misure di aiuto di cui ai precedenti punti 1, 2, 3 e 4 sono escluse le imprese che, alla data del 1° luglio 2008, versavano in uno stato di difficoltà finanziaria.

La Comunicazione scade il 31 dicembre 2010, data entro la quale gli interventi adottati sulla base della Comunicazione medesima dovranno essere adeguati alle ordinarie regole, salvo il caso che la Commissione decida di prorogare la durata della Comunicazione stessa.

In ogni caso, tutti gli interventi previsti dalla Comunicazione dovranno essere notificati alla Commissione europea ai sensi dell'art. 88 par. 3 del Trattato CE.

Con l'acuirsi della crisi internazionale soprattutto sul versante finanziario, il Governo ha inizialmente varato due decreti¹⁰⁶ volti a garantire il risparmio e la stabilità del sistema creditizio, oltre alla continuità nell'erogazione del credito. In particolare il provvedimento finale introduce la possibilità di ricapitalizzazione di banche italiane, il sostegno a operazioni intese a fronteggiare gravi crisi di liquidità e la garanzia statale per i depositanti. Successivamente, visto il propagarsi delle difficoltà all'economia reale, è stato definito un pacchetto di azioni per ridurre l'impatto della congiuntura sfavorevole sulle famiglie e sulle imprese.

**Le principali
misure
nazionali
anticrisi**

¹⁰⁶ Riuniti in sede di conversione con la L. 190 del 4 dicembre 2008.

**Il decreto
anticrisi n. 185/08**

Le misure individuate dal Governo italiano per affrontare la crisi¹⁰⁷ si inseriscono nel quadro delineato dal *Piano Europeo per la ripresa economica* in una logica di riforma strutturale e sostegno all'economia reale. La massa complessiva di risorse indirizzate al contrasto della crisi ammonta a circa 40 miliardi di euro, in parte già iscritte in bilancio e provenienti dalle risorse aggiuntive per il riequilibrio dello sviluppo, ma riorientate in funzione anticongiunturale.

Le principali linee di intervento riguardano il *sostegno alle famiglie e alle imprese* (6 miliardi di euro), il finanziamento di *infrastrutture* (anche con il ricorso al *project financing*) per 16 miliardi di euro, gli *ammortizzatori sociali*, per circa 8 miliardi e il *finanziamento alle imprese*, anche attraverso l'emissione di *bond* bancari.

Sostegno alle famiglie

Una prima misura introdotta, con uno stanziamento di 2,4 miliardi di euro, è un bonus di ammontare compreso tra i 200 ed i 1000 euro per le famiglie a basso reddito, cui si aggiungono agevolazioni per le famiglie con un figlio nato (o adottato) nell'anno di riferimento, che chiedano un prestito per garanzie bancarie. Lo stanziamento è di 25 milioni¹⁰⁸.

Entro il limite di spesa di due milioni, le famiglie che hanno diritto alla carta acquisti e con figli fino a tre mesi godono di un contributo per l'acquisto di latte in polvere e pannolini. Viene rafforzato il sostegno garantito attraverso gli assegni familiari, di cui possono usufruire anche i lavoratori autonomi.

Le famiglie disagiate possono usufruire di tariffe agevolate per l'energia elettrica e di uno sconto per la fornitura di gas. Gli aumenti dei pedaggi autostradali sono sospesi fino al 30 aprile 2009 e le tariffe ferroviarie sulle tratte regionali sono bloccate per venire incontro alle esigenze dei pendolari.

La norma, con uno stanziamento di 350 milioni¹⁰⁹, introduce poi un sostegno in favore dei sottoscrittori di mutui a tasso variabile, che per il 2009 pagheranno un tasso massimo del 4 per cento, con la rimanente parte a carico dello Stato.

Altre misure introdotte dal decreto riguardano i lavori di ristrutturazione finalizzati all'efficienza energetica e uno stanziamento di 100 milioni per gli

¹⁰⁷ Misure principalmente contenute nel decreto legge n.185 del novembre 2008 conv. dalla legge n. 2 del 28 febbraio 2009.

¹⁰⁸ Stanziamento incrementabile di 10 milioni per il 2009 da destinare a famiglie con bimbi portatori di malattie rare.

¹⁰⁹ Dal primo gennaio 2009 è anche possibile ottenere un mutuo a tasso variabile indicizzato al tasso di riferimento della BCE. Nessun onorario risulta dovuto per gli atti connessi alla portabilità del mutuo. Inoltre la clausola di massimo scoperto è nulla se il conto è in rosso per meno di un mese e non si utilizza il fido.

interventi più urgenti nel settore dell'edilizia, mentre per il Piano Casa non sarà più necessaria l'intesa della conferenza unificata, ma solo un parere.

Sul fronte delle misure relative al lavoro, oltre all'accordo sugli ammortizzatori sociali (cfr. *Riquadro I* “*Accordo Stato-Regioni per interventi di sostegno al reddito e alle competenze*”), viene prorogata la detassazione dei premi di produttività e vengono introdotte agevolazioni per commercianti e giornalisti in vista della pensione, oltre a una tassazione ridotta al 10 per cento per i ricercatori e docenti che abbiano svolto attività all'estero e rientrino in Italia.

Nel provvedimento anti-crisi trovano spazio misure per rafforzare la rete infrastrutturale italiana. Per le ferrovie, è stanziato un fondo di 960 milioni per il 2009, e 480 milioni per ciascun anno tra il 2009 e il 2011. Altre misure riguardano la velocizzazione delle procedure esecutive dei progetti del Quadro strategico nazionale e la nomina di un commissario ad hoc per seguire le opere, mentre per evitare che le grandi infrastrutture siano bloccate dal potere di voto di singoli enti locali, basterà il via libera della conferenza dei servizi.

Infrastrutture e grandi opere

Per facilitare l'accesso al credito delle PMI, si prevede che gli interventi del Fondo di garanzia siano assistiti dalla garanzia di ultima istanza dello Stato, secondo modalità da stabilire con successivo decreto¹¹⁰. Un ulteriore contributo per agevolare l'afflusso di capitale alle imprese verrà dalla piena operatività del Fondo Finanza d'impresa, anche a seguito delle novità introdotte dalla Commissione Europea in materia di aiuti di Stato¹¹¹.

Credito e finanza d'impresa

Un sostegno importante alla imprese può essere offerto anche dalla Cassa Depositi e Prestiti¹¹², mentre per agire direttamente sulle difficoltà di accesso al credito delle piccole imprese meridionali il decreto propone la costituzione, in una delle regioni del Sud del Paese, della Banca per il Mezzogiorno.

¹¹⁰ Si veda, in proposito, il successivo paragrafo IV.4.3.

¹¹¹ “Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica”. Il nuovo Quadro consente di innalzare fino al 31 dicembre 2010 il limite degli interventi sul capitale di rischio per ciascuna piccola impresa destinataria da 1,5 a 2,5 milioni su un periodo di 12 mesi. Anche la SACE potrebbe intervenire, nell'ambito della sua autonoma attività, prestando garanzie a favore di banche che effettuano anticipazioni a imprese (esportatrici) in credito nei confronti della Pubblica Amministrazione o che acquistano i predetti crediti. In alternativa la SACE potrebbe procedere a smobilitare essa stessa - direttamente o tramite una società appositamente costituita - i predetti crediti. Il decreto legge n.185 prevede l'emanazione, da parte del MEF, di un decreto attuativo.

¹¹² E' allo studio la concessione di finanziamenti alle banche per prestiti alle PMI e l'affiancamento della Cassa agli istituti di credito nella concessione di prestiti. Potrebbe inoltre essere istituito un Fondo che attinga in parte dalle risorse del Fondo per le infrastrutture - esistente presso la Cassa - da impiegare, in concorso con capitali privati, in interventi nel capitale di rischio delle imprese, nella concessione diretta di finanziamenti o cofinanziamenti, nella prestazione di garanzie a sostegno della concessione di finanziamenti.

**Settori
industriali in
crisi**

Il Governo è successivamente intervenuto¹¹³ a sostegno dei settori industriali in difficoltà e, in particolare, del comparto *automotive*¹¹⁴ e di beni durevoli come i mobili e gli elettrodomestici.

Le misure di intervento adottate, in armonia con le indicazioni e le decisioni prese a livello europeo, intendono sia sostenere la domanda di tali beni, sia orientare le scelte dei consumatori verso prodotti a basso impatto ambientale. Un terzo ambito di intervento punta a favorire l'aggregazione tra imprese al fine di aumentarne la competitività.

Il provvedimento mira a sostenere la domanda di veicoli a più basso impatto ambientale rinnovando per questa via il parco automobilistico e motociclistico circolante. Sono previsti incentivi all'acquisto di veicoli nuovi, contributi alla rottamazione e incentivi all'installazione di impianti ecologici, anche per i mezzi pubblici.

Le misure per i settori degli elettrodomestici e dei mobili riguardano una detrazione fiscale in caso di ristrutturazioni domestiche e di acquisto di mobili ed elettrodomestici ad alta efficienza energetica finalizzati all'arredo.

Nel provvedimento sono presenti anche misure generali per le imprese: si introduce nell'ordinamento la fiscalità di distretto che consentirà alle imprese di optare per la tassazione di distretto ai fini dell'applicazione Ires e si interviene inoltre sulla rivalutazione degli immobili riducendo l'imposta sostitutiva, previsione utile per ottenere il riconoscimento fiscale dei maggiori valori iscritti in bilancio sugli immobili. In ultimo è introdotto un *bonus aggregazione*, una agevolazione fiscale per stimolare l'aggregazione aziendale delle piccole e medie imprese.

RIQUADRO I - ACCORDO STATO-REGIONI PER INTERVENTI DI SOSTEGNO AL REDDITO E ALLE COMPETENZE

Il 12 febbraio 2009, il Governo e le Regioni hanno stipulato l'"Accordo sugli interventi di sostegno al reddito e alle competenze" per contrastare gli effetti sociali della crisi finanziaria ed economica. Nei casi in cui la normativa vigente non consente la possibilità di ricorrere alla Cassa Integrazione Guadagni (CIG) e alla Mobilità, ad esempio per le imprese con meno di 15 addetti, si prevede comunque, in situazioni di comprovata difficoltà occupazionale, l'accesso ai benefici di questi istituti con l'utilizzo del Fondo Sociale Europeo (FSE) di competenza di ciascuna Regione. L'Accordo è stato formalizzato l'8 aprile 2009 in Conferenza Stato-Regioni, dopo che la Commissione

¹¹³ Decreto legge n.5 del 10 febbraio 2009.

¹¹⁴ Il settore auto comprende oltre all'industria che realizza il prodotto finito, la subfornitura, la componentistica, l'engineering, il design e la rete di distribuzione per un totale di circa 2.500 imprese il cui fatturato rappresenta circa l'11,4 per cento del PIL e occupa 400 mila addetti.

europea ha concesso il via libera all'utilizzo delle risorse del FSE e il Governo ha assunto l'impegno di farsi carico di eventuali risorse aggiuntive necessarie. Il passaggio successivo sarà la conclusione di accordi con le singole Regioni.

Per il biennio 2009-2010 le somme da destinare ad azioni a sostegno del reddito e di politica attiva del lavoro ammontano a 8 miliardi di euro così suddivisi:

1. Il contributo da parte delle Regioni è pari a 2.650 milioni di euro. Ogni Regione contribuirà in relazione ai propri programmi regionali del FSE.
2. Lo Stato mette a disposizione risorse nazionali per 5.350 milioni di euro di cui: 1.400 milioni previsti in Finanziaria nel capitolo relativo al sostegno al reddito e all'occupazione, 3.950 milioni derivanti dalla legge 133/2008 (recupero da altre voci di spesa) e dalla quota nazionale del Fondo per le Aree Sottoutilizzate¹.

Il contributo nazionale verrà utilizzato per il pagamento dei contributi figurativi e per il sostegno al reddito per la parte maggioritaria. L'intervento regionale verrà utilizzato invece per la politica attiva e per il completamento del sostegno al reddito.

In relazione al contributo regionale per il finanziamento delle misure per fronteggiare la crisi è stata individuata un'ipotesi di riparto fra le Regioni appartenenti ai due obiettivi comunitari "Convergenza" e "Competitività" e, all'interno di questi raggruppamenti, fra le singole Regioni. La chiave di riparto tiene conto di due indicatori: a) la platea dei potenziali beneficiari (peso 90); b) la capacità di reinserimento nel mondo del lavoro (peso 10).

Al fine di valutare le possibilità, da parte dei singoli Programmi regionali, di contribuire al finanziamento è stato effettuato un esame delle disponibilità finanziarie delle Regioni non impegnate giuridicamente e di altri impegni formalmente assunti secondo le rispettive leggi di contabilità. Qualora la quota di intervento del FSE per ciascuna Regione non risulti sufficiente a coprire la domanda per interventi di sostegno al reddito, ovvero nel caso di tensioni concordemente ritenute eccessive sull'impiego del FSE, il Governo si impegna a integrare le risorse con una quota delle risorse nazionali.

L'Accordo sarà, peraltro, oggetto di periodico monitoraggio sia in relazione all'evoluzione della crisi, sia allo stato di attuazione degli interventi previsti.

Inoltre al fine di assicurare tutte le condizioni per l'efficace attuazione dell'Accordo, sono stati individuati i correttivi di natura legislativa volti ad evitare problemi di liquidità da parte delle Regioni e ad assicurare la necessaria flessibilizzazione di vincoli del Patto di stabilità interno.

IV.2 La politica regionale nel medio periodo

Nel 2008 i contenuti strategici e di policy del Quadro strategico nazionale 2007-2013, che costituisce la cornice programmatica per la politica regionale unitaria finanziata da risorse nazionali e comunitarie, sono stati ricalibrati, secondo principi e criteri indicati dal Governo in sede di impostazione della manovra economica finanziaria, contenuta nel DPEF 2009-2013 e nel decreto legge n.112/2008 convertito dalla legge n.133/2008. Ferma restando la definizione e la dotazione della programmazione comunitaria, gli impegni finanziari di fonte nazionale sono stati

¹ Si specifica che la componente finanziaria derivante dal FAS si articola in due diversi sistemi di vincoli territoriali: quanto deriva dalle rivenienze ex articolo 6-quater, comma 1, del decreto legge n.112/2008 non avrà vincoli di destinazione territoriale tipici di tale fondo; quanto invece deriva dalle risorse FAS della programmazione 2007/2013 mantiene i vincoli di riparto territoriale per macroaree e per Regioni del Fondo stesso.

ridimensionati in coerenza con la riduzione delle stime programmatiche riguardanti la spesa in conto capitale della PA, all'interno della manovra di bilancio.

Principi ispiratori della manovra estiva di finanza pubblica sono stati la concentrazione delle risorse aggiuntive nazionali su interventi strategici in settori prioritari quali: infrastrutture, ricerca, energia, nonché la conferma dell'obiettivo generale di miglioramento dei servizi e in termini finanziari della riserva premiale, decisa nell'ambito del QSN 2007-2013, a favore delle regioni impegnate nel conseguimento degli obiettivi di servizio nei settori idrico, rifiuti e istruzione e inclusione sociale.

Il sopravvenire della crisi economica e finanziaria nell'ultima parte dell'anno ha modificato il contesto di riferimento e le prospettive del quadro economico e finanziario nel breve e medio periodo.

IV.2.1 Avvio e stato di attuazione del Quadro strategico nazionale 2007-2013: i programmi operativi comunitari

Nel corso del 2008 è stato completato il processo di approvazione dei programmi operativi indicato nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007–2013. Sono stati, infatti, adottati il Programma operativo interregionale (POIN) Attrattori culturali naturali e turismo, dell'Obiettivo Convergenza, ed i Programmi operativi (PO) Italia - Malta, Italia - Grecia, ENPI Mediterraneo ed ENPI Italia – Tunisia, dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea.

Il quadro complessivo della programmazione dei fondi strutturali comunitari 2007–2013 è così strutturato (cfr. Tavola IV.1):

- Obiettivo Convergenza: riguarda le Regioni in ritardo di sviluppo (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). Ad esso è attribuita la parte prevalente di risorse destinate all'Italia (43,6 miliardi di euro, pari al 73,4 per cento del totale delle risorse degli Obiettivi Convergenza e Competitività), programmata e gestita attraverso dieci programmi operativi regionali (due per ciascuna Regione, l'uno cofinanziato dal FESR, l'altro dal FSE), sette programmi nazionali (PON “Per l'Assistenza tecnica”, PON “Ricerca e competitività”, PON “Sicurezza”, PON “Reti e mobilità”, due Programmi per l'istruzione, l'uno cofinanziato dal FESR l'altro dal FSE, e due Programmi per l'Assistenza tecnica e le Azioni di sistema, e due programmi interregionali (POIN “Attrattori culturali e turismo”, POIN “Energia”).

- Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione: punta a rafforzare la competitività e l'attrattività delle Regioni al di fuori dell'Obiettivo Convergenza. Si compone di 32 programmi operativi regionali (16 finanziati dal FESR e 16 dal FSE) e di un programma operativo nazionale FSE (PON “Azioni di sistema”), per un totale di 15,8 miliardi di euro di risorse.
- Obiettivo Cooperazione territoriale: riguarda tutte le Regioni e le Province italiane che concorrono a realizzare 18 Programmi operativi con aree omologhe degli altri Stati membri con una dotazione complessiva di 2,07 miliardi di euro, di cui 1,07 a carico dell’Italia.

**Tavola IV.1 – QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013 – ITALIA,
PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA, PROGRAMMI OPERATIVI**
(importi in milioni di euro)

Obiettivo	Tipo	Risorse finanziarie		
		Costo Totale (1) = (2) + (3)	EU (2)	Nazionale (3)
Convergenza	Nazionali	12.888	6.392	6.496
	Interregionali	2.639	1.319	1.319
	Regionali	28.072	13.929	14.144
	Totale	43.599	21.640	21.959
Competitività	Nazionali	72	29	43
	Regionali	15.742	6.296	9.446
	Totale	15.814	6.325	9.489
Totale Convergenza e Competitività		59.414	27.965	31.448
Cooperazione (*)	Transfrontalieri	824	635	189
	Transnazionali	929	744	185
	Preadesione	106	90	16
	Prossimità	217	199	18
	Totale	2.076	1.033	219
Risorse complessive		61.490	28.998	31.668

(*) Le risorse finanziarie comprendono la quota dell’Italia e quella a carico degli Stati membri partecipanti ai programmi.
Fonte: elaborazioni DPS su dati UE-SFC2007 (Sistema informativo della Commissione europea)

Le priorità di intervento

In attuazione degli orientamenti e delle disposizioni comunitarie¹¹⁵ l'Italia, sulla base di un impegno formalizzato nel QSN, ha destinato il 68 per cento delle risorse comunitarie dell'Obiettivo "Convergenza" e l'82 per cento di quelle dell'Obiettivo "Competitività" all'attuazione della Strategia europea per la crescita e l'occupazione (Agenda di Lisbona). Ne consegue che i settori prioritari di intervento sono quelli della ricerca e innovazione, dell'energia e dei trasporti, delle competenze e del capitale umano.

Nell'ambito del suddetto impegno complessivo, un impegno specifico è stato assunto per assicurare alle politiche energetiche l'8 per cento delle risorse comunitarie attribuite all'Obiettivo "Convergenza" e il 12 per cento di quelle destinate all'Obiettivo "Competitività".

Più in dettaglio, l'analisi della struttura della programmazione per Obiettivo, Fondo strutturale e programma segnala quanto segue (cfr. Tavola IV.2):

- circa il 27 per cento delle risorse totali della programmazione 2007-2013 è attribuito alla ricerca, innovazione, società dell'informazione. Si tratta di una quota tra le più rilevanti a livello europeo;
- le politiche attive per il lavoro, la formazione e gli interventi per l'inclusione sociale rappresentano, nel complesso, poco meno del 18 per cento del totale delle risorse;
- alle infrastrutture e ai servizi di trasporto e telecomunicazione, è destinato circa il 14 per cento della programmazione complessiva;
- alle infrastrutture ambientali è destinato oltre l'8 per cento della programmazione complessiva, con interventi rivolti sia al miglioramento di alcuni servizi essenziali (acqua, rifiuti), sia alla difesa del suolo;
- l'istruzione assorbe poco più del 7 per cento della programmazione complessiva, con interventi promossi sia a livello nazionale, sia a livello

¹¹⁵ La ripartizione delle risorse dei programmi comunitari 2007-2013 tra i diversi settori di intervento è stata orientata dalle seguenti disposizioni e indicazioni:

• I regolamenti comunitari specifici dei singoli Fondi Strutturali: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE) che individuano i settori di intervento di ciascun Fondo, per i due obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione" (cfr. Regolamento 1080/2006 e Regolamento 1081/2006).

• Il Regolamento generale 1083/06 e gli Orientamenti Strategici Comunitari per la Coesione che hanno indirizzato la programmazione dei Fondi Strutturali a sostegno dell'Agenda di Lisbona, quantificando la soglia minima di risorse che ciascun Paese, per ognuno dei due Obiettivi deve destinare a tali priorità (rispettivamente il 60 per cento delle risorse dell'Obiettivo "Convergenza" e l'80 per cento di quelle attribuite all'obiettivo "Competitività").

regionale e mirati, in sintesi, al miglioramento delle competenze dei giovani e al contrasto della dispersione scolastica;

- di poco inferiore (6,7 per cento circa) risulta la quota assorbita dagli interventi per lo sviluppo delle energie rinnovabili, il risparmio e l'efficienza energetica, sostenuta oltre che dai programmi regionali anche dal Programma Interregionale Energia rinnovabile e risparmio energetico. Si tratta di un importo molto rilevante, che pone l'Italia ai primi posti tra gli Stati membri, distanziando importanti paesi quali la Francia, la Gran Bretagna, la Germania e la Spagna;
- alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali e al miglioramento dell'attrattività turistica è destinata una quota pari a circa il 6 per cento. In questo ambito interviene il Programma Interregionale Attrattori culturali, naturali e turismo;
- infine un impegno significativo (4,7 per cento) è dedicato al miglioramento delle capacità istituzionali, all'assistenza tecnica ed alle azioni di sistema, essendo il miglioramento delle capacità istituzionali considerato dallo stesso QSN un prerequisito indispensabile per l'efficacia della politica di sviluppo.

Tavola IV.2 - QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013 – PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA (importi in milioni di euro)

Settore	Convergenza *		Competitività **		Italia	
	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale
Ricerca, innovazione e società dell'informazione ***	12.552	28,8	3.728	23,6	16.280	27,4
Interventi per il mercato del lavoro, la formazione e l'inclusione sociale	4.583	10,5	6.005	38,0	10.588	17,8
Reti Totale	7.517	17,2	713	4,5	8.231	13,9
di cui Infrastrutture di trasporto	7.295	16,7	563	3,6	7.858	13,2
Telecomunicazioni	222	0,5	150	1,0	373	0,6
Infrastrutture ambientali (acqua, difesa suolo e qualità dell'aria)	3.557	8,2	1.228	7,8	4.785	8,1
Istruzione	3.040	7,0	1.314	8,3	4.354	7,3
Energia	2.941	6,7	1.049	6,6	3.989	6,7
Risorse naturali, culturali e turismo	3.005	6,9	657	4,2	3.662	6,2
Miglioramento capacità istituzionali, assistenza tecnica e azioni di sistema	2.097	4,8	704	4,5	2.801	4,7
di cui Assistenza tecnica	1.278	2,9	526	3,3	1.804	3,0
Altri aiuti alle imprese	424	1,0	10	0,1	434	0,7
Altro	3.883	8,9	405	2,6	4.288	7,2
di cui Rigenerazione urbana e rurale	2.548	5,8	330	2,1	2.878	4,8
Infrastutture sociali e per la sanità	1.335	3,1	75	0,5	1.410	2,4
Totale	43.599	100,0	15.814	100,0	59.414	100,0

* L'obiettivo Convergenza include le regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Basilicata.

** L'obiettivo Competitività include tutte le regioni non incluse nella Convergenza.

*** La metodologia per la quantificazione delle risorse differisce da quella adottata in sede comunitaria (vedi documento SEC(2007) 1547 del 14/11/07), in quanto quest'ultima contiene altre voci relative allo sviluppo della capacità di adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori. In base alla metodologia UE la programmazione delle risorse sale a 20,7 miliardi di euro, pari al 34,9 per cento del totale.

Fonte: elaborazioni DPS su dati UE-SFC 2007

Stato di attuazione

Lo stato di effettiva operatività dei singoli Programmi al 31 dicembre 2008 risulta alquanto differenziato e risente anche delle condizioni di contesto complessive venutesi a determinare per effetto della crisi economica e finanziaria, nonché di alcune problematiche comuni a tutti gli Stati membri inerenti la definizione degli adempimenti preliminari in materia di gestione e controllo. In considerazione di questa situazione, nell'ambito della comunicazione della Commissione al Consiglio europeo del 26 novembre scorso¹¹⁶, la Commissione ha proposto una serie di misure di accelerazione dell'attuazione e semplificazione, che includono, in alcuni casi, la modifica dei regolamenti comunitari, attualmente all'esame del Parlamento europeo e che entreranno in vigore presumibilmente entro la metà del mese di maggio 2009. Le modifiche con un impatto immediato sui flussi finanziari a favore dei singoli Programmi operativi riguardano il Regolamento (CE) 1083/06, dove si stabilisce che l'importo dell'anticipo versato dall'Unione europea al momento dell'adozione di ciascun Programma operativo è aumentato dal 5 per cento al 7,5 per cento, ovvero dal 7 per cento al 9 per cento per quei programmi a cui si applica la regola dell'N+3. Nel caso dell'Italia, l'innalzamento dell'anticipo al 9 per cento riguarda esclusivamente alcuni Programmi operativi dell'Obiettivo Cooperazione, segnatamente quelli che coinvolgono Stati che hanno aderito alla UE dal 1° maggio 2004 o successivamente.

La modifica proposta comporterà un esborso di cofinanziamento comunitario e nazionale a favore dei Programmi operativi del QSN 2007-2013 complessivamente pari a 1.504 milioni di euro, di cui 1.090 a favore di quelli appartenenti all'Obiettivo Convergenza e 395 a favore di quelli appartenenti all'Obiettivo Competitività. Questa ulteriore quota di anticipo avrà conseguenze positive sotto i seguenti profili:

- aumento della disponibilità di cassa a favore dei territori interessati dai Programmi operativi in un momento di acuta crisi economico-finanziaria;
- abbassamento della soglia minima di spesa da certificare entro il 31 dicembre 2009 alla Commissione europea per evitare il disimpegno automatico;
- miglioramento del saldo negativo dell'Italia nei confronti del bilancio comunitario¹¹⁷.

¹¹⁶ COM(2008) 800 del 26 novembre 2008.

¹¹⁷ La DG bilancio riporta che per il solo 2007, il saldo negativo per l'Italia è pari a 2 miliardi di euro (http://ec.europa.eu/budget/documents/2007_en.htm#table-3_2).

Limitatamente agli Obiettivi Convergenza e Competitività, la spesa minima da realizzare entro il 31 dicembre 2009 diminuisce da 5,26 a 3,81 miliardi di euro (cfr. Tavola IV.3).

Tavola IV.3 – PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2007-2013, EFFETTI DELL'AUMENTO DELL'ANTICIPO AL 7,5 PER CENTO (importi in milioni di euro)

Obiettivo	Fondo	Annualità 2007	Spesa Minima al 31/12/2009 *	Spesa Minima al 31/12/2009 **
Convergenza	Totale	5.808	3.679	2.625
	FESR	4.794	3.050	2.177
	FSE	1.014	630	448
Competitività	Totale	2.371	1.580	1.185
	FESR	1.264	855	651
	FSE	1.107	725	534
Totale		8.178	5.259	3.810

* Calcolata con anticipo al 5 per cento, già erogato.

** Calcolata con anticipo al 7,5 per cento, come da proposta della Commissione europea.

Fonte: elaborazione MISE-DPS-DGPRUC su dati UE-SFC2007

Al 31 dicembre 2008¹¹⁸, secondo anno di attuazione (come è noto la spesa è ammissibile a far data dall’1 gennaio 2007), lo stato di attuazione dei Programmi operativi 2007-2013 è stato modesto (cfr. Tavola IV.4).

I Programmi della Convergenza cofinanziati dal FESR presentano un volume di impegni e pagamenti, pari, rispettivamente al 4,8 per cento ed allo 0,7 per cento del costo totale. E’ relativamente migliore l'avanzamento dei sette Programmi cofinanziati dall'FSE. Per l'Obiettivo Competitività, i Programmi cofinanziati dal FESR hanno raggiunto un livello di impegni pari al 5 per cento e di pagamenti pari all'1,5 per cento e i programmi cofinanziati dall'FSE mostrano livelli di attuazione più alti.

Tavola IV.4 – ATTUAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2007-2013, al 31 dicembre 2008 (importi in milioni di euro)

Obiettivo	Fondo	Costo Totale	Programmazione 2007-2013 Stato di attuazione al 31/12/2008 (*)	
			Impegni	Pagamenti
Convergenza	FESR	35.916	4,8	0,7
	FSE	7.683	13,9	1,9
Competitività	FESR	8.176	5,0	1,5
	FSE	7.638	19,4	2,3

(*) Dati IGRUE al 31 dicembre 2008 – I dati relativi al FSE sono al 28/02/2009.

Fonte: elaborazioni MISE-DPS-DGPRUC su dati UE-SFC2007

¹¹⁸ Banca dati unica per il monitoraggio dei progetti finanziati nell’ambito del QSN 2007-2013.

Il quadro finale del primo biennio di attuazione della programmazione 2007-2013 potrebbe tuttavia essere molto diverso. Infatti nel valutare questi dati occorre considerare in ogni caso i rischi di una sovrastima dei ritardi, dovuti essenzialmente all'ancora parziale alimentazione del sistema di monitoraggio da parte delle Autorità di gestione, tuttora impegnate nella chiusura della Programmazione 2000-2006¹¹⁹. Deve infatti essere ancora completata l'attività di ricognizione definitiva dei progetti in overbooking sulla programmazione 2000-2006, eventualmente rendicontabili sui nuovi programmi, una volta accertata la conformità e la coerenza con le pertinenti disposizioni e indicazioni programmatiche.

In particolare nel caso dell'Obiettivo 1, l'ammontare degli impegni registrati al 31 dicembre 2008 risulta pari a 52,2 miliardi di euro, un importo superiore del 20 per cento al totale delle risorse programmate dal QCS 2000-2006 (45,9 miliardi di euro). Pur considerando che l'importo dei progetti effettivamente rendicontabili sui programmi 2007-2013 possa essere, per ragioni tecniche e procedurali¹²⁰, anche sensibilmente inferiore a tale ammontare, è indubbio che all'esito di questa ricognizione, che porterà a identificare anche i cosiddetti "progetti a cavallo" tra i due cicli di programmazione¹²¹, si dovrebbe registrare un miglioramento dei dati di attuazione di molti programmi.

Flussi finanziari relativi ai Fondi strutturali

I Fondi Strutturali hanno operato per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo perseguiti sia nelle aree del Mezzogiorno (cosiddetto Obiettivo 1), sia nelle Regioni del Centro-Nord (Obiettivi 2 e 3), sia per la realizzazione dei programmi complementari ai predetti obiettivi, ripartiti su tutto il territorio nazionale (Urban, Leader, Equal, Interreg, Azioni innovative, ecc.). Per la realizzazione di tali obiettivi e programmi, nel corso del 2008, l'Unione europea ha complessivamente accreditato all'Italia contributi per 3.042 milioni di euro (cfr. Tavola IV.5)¹²².

¹¹⁹ Prorogata in tutti gli Stati membri al 30 giugno 2009.

¹²⁰ Non tutti i programmi presentano una rilevante quota di impegni eccedente rispetto all'importo programmato. Non tutti gli interventi ammessi a cofinanziamento nel periodo 2000-2006 possono essere cofinanziati nel 2007-2013, per i vincoli posti dai nuovi Regolamenti, dal QSN e dai PO. In ogni caso una quota di tali impegni dovrà essere mantenuta nella certificazione finale di spesa, da presentare alla Commissione con la richiesta di saldo finale, per potersi garantire la possibilità di sopperire a eventuali spese non ritenute ammissibili dai Servizi della Commissione.

¹²¹ Sulla base delle pertinenti disposizioni comunitarie che regolano la possibilità di finanziare e rendicontare su più cicli di programmazione susseguenti o con il contributo di risorse nazionali "a completamento" lotti finanziari e funzionali nel medesimo progetto.

¹²² Gli importi sono calcolati al netto dei programmi Interreg, i cui pagamenti comprendono quelli destinati ai partner di altri Stati membri.

Tavola IV.5 - SOMME ACCREDITATE DALL'UNIONE EUROPEA ALL'ITALIA – FONDI STRUTTURALI PROGRAMMAZIONE 2000-2006, ANNO 2008 (milioni di euro)

Fondo	Accrediti UE	
	al 31/12/2008	al 31/12/2007
F.E.S.R.	1.993	2.482
F.S.E.	643	1.314
F.E.O.G.A.	370	497
S.F.O.P.	36	59
Totale	3.042	4.352

Fonte: elaborazioni DPS su dati del Sistema finanziario della Commissione europea

Il contenuto volume degli accrediti dell'esercizio 2008, rispetto al 2007 e alla media del periodo, è dovuto a due fattori: il ciclo di programmazione 2000-2006 si trova nell'ultimo anno di attuazione, le procedure finanziarie relative agli accrediti dell'Unione europea prevedono che questi non possono superare il 95 per cento delle risorse disponibili per ogni Programma¹²³. Di conseguenza una parte consistente delle risorse sarà rimborsata dall'Unione europea a seguito della domanda di saldo finale, presumibilmente tra la fine del 2010 e il primo semestre del 2011.

Per quanto riguarda il ciclo di programmazione 2007-2013 si deve tenere conto che i Fondi strutturali propriamente detti si sono ridotti ai soli FESR e FSE. A seguito dell'approvazione di tutti i Programmi Operativi in cui è coinvolta l'Italia, nell'anno 2008 sono stati accreditati all'Italia 945,21 milioni di euro dovuti a titolo di seconda rata di prefinanziamento (cfr. Tavola IV.6).

Tavola IV.6 - SOMME ACCREDITATE DALL'UNIONE EUROPEA ALL'ITALIA – FONDI STRUTTURALI PROGRAMMAZIONE 2007- 2013, ANNO 2008 (milioni di euro)

Obiettivo	FESR	FSE	Totale
Convergenza	625	113	738
Competitività	94	95	190
Cooperazione	18		18
Totale	737	208	945

Fonte: elaborazioni DPS su dati del Sistema finanziario MEF – IGRUE.

¹²³ Regolamento (CE) 1260/1999 del Consiglio, art. 32, comma 3, ultimo paragrafo.

IV.2.2 La manovra finanziaria 2009-2011 e la legge finanziaria 2009: i tagli sul Fondo Aree Sottoutilizzate

Manovra di finanza pubblica

Il procedimento di formazione della manovra annuale di finanza pubblica per il 2009 è stato caratterizzato da due importanti novità.

In primo luogo, l'anticipazione temporale nell'adozione delle misure tese al miglioramento dei conti pubblici e al perseguimento degli obiettivi programmatici del Governo, che è avvenuta con le disposizioni del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n.133.

In secondo luogo, l'introduzione per la prima volta del principio della triennalità della manovra di finanza pubblica, che ha conferito al bilancio natura programmatica e non solo previsionale e ha dato maggiore certezza alla pianificazione delle risorse e alla programmazione delle attività di ciascuna Amministrazione.

Ne è conseguita una maggiore snellezza della legge finanziaria per il 2009¹²⁴, che non contiene disposizioni finalizzate al sostegno o al rilancio dell'economia, ma reca alcune norme essenziali riguardanti proroghe fiscali in particolari settori dell'economia, interventi relativi alle gestioni previdenziali e assegnazione di risorse per rinnovi contrattuali. In merito al Fondo per le aree sottoutilizzate, essa ha stabilito l'obbligo del Governo di trasmettere una relazione annuale al Parlamento sull'utilizzo delle relative risorse¹²⁵, ma ha confermato, per le Regioni, le regole di inclusione di tali risorse fra quelle considerate ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno, derogate invece per le spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione europea¹²⁶.

Orientamenti politica regionale

Tornando ai contenuti della manovra economica "estiva", le novità introdotte in tema di sviluppo territoriale sono state:

- l'istituzione del "Fondo infrastrutture" per garantire interventi di potenziamento della rete infrastrutturale nazionale, comprese le reti di telecomunicazioni ed energetiche. La sua dotazione è alimentata dagli stanziamenti nazionali assegnati

¹²⁴ Legge 22 dicembre 2008, n. 203. Le tabelle C e F allegate scontano le riduzioni apportate dalla manovra economica triennale (decreto legge n. 112/2008) e dagli altri provvedimenti legislativi di urgenza che l'hanno preceduta e seguita.

¹²⁵ L'art. 2, commi 43 e 44 della legge 203/2008 cit. stabilisce che, con relazione annuale alle Commissioni parlamentari competenti e alla Conferenza Stato-Regioni, il Governo indichi l'ammontare delle risorse FAS disponibili e di quelle utilizzate in forza di delibere CIPE o di provvedimenti normativi che recano variazioni alla dotation complessiva del Fondo, precisando l'incidenza di tali impieghi sulla ripartizione territoriale 85-15 per cento tra Mezzogiorno e Centro-Nord. Tale adempimento è previsto anche per l'anno 2008.

¹²⁶ Art. 2, comma 42 della legge 203/2008 che ha aggiunto i commi 5-bis e 5-ter all'art. 77-ter del decreto legge 112/2008 convertito dalla legge 133/2008.

per l'attuazione del QSN 2007-2013 in favore di programmi di interesse strategico nazionale, di progetti speciali e di riserve premiali, con esclusione delle risorse già impegnate in programmi esaminati dal CIPE alla data del 31 maggio 2008 e per quelle destinate al progetto Obiettivi di servizio¹²⁷;

- la concentrazione verso interventi di rilevanza strategica nazionale delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate della precedente programmazione 2000-2006, per le quali si dispone la revoca in quanto assegnate alle Amministrazioni centrali con delibere CIPE fino al 31 dicembre 2006, ma non utilmente impegnate o programmate in Accordi di Programma Quadro entro il 31 maggio 2008¹²⁸;
- la ricognizione e riprogrammazione delle risorse derivanti dal finanziamento dei “progetti coerenti”, per favorire il tempestivo e coordinato utilizzo delle risorse della programmazione unitaria; anche tali risorse dovranno essere indirizzate a interventi di potenziamento della rete infrastrutturale nazionale e regionale¹²⁹.

In continuità con tali norme, le misure urgenti varate a novembre 2008 hanno ribadito il proposito di concentrare le risorse disponibili del FAS su obiettivi prioritari per il rilancio dell'economia italiana, quali le opere pubbliche e l'emergenza occupazionale e hanno affidato al CIPE il compito di destinare una quota delle predette risorse, senza modificarne la distribuzione territoriale tra Mezzogiorno e Centro-Nord, sia al “Fondo infrastrutture” sia al “Fondo sociale per occupazione e formazione” di nuova istituzione¹³⁰.

In concomitanza a questa nuova strategia di destinazione delle risorse nazionali aggiuntive verso grandi progetti di investimento nelle infrastrutture materiali e immateriali, nelle telecomunicazioni, nell'ambiente e nell'energia, sono stati operati tuttavia numerosi tagli a carico del Fondo aree sottoutilizzate: alcuni già previsti dalla legge finanziaria per il 2008, altri disposti da una serie di provvedimenti legislativi d'urgenza varati nel corso dell'anno 2008, che hanno

Riduzioni della dotazione finanziaria del FAS

¹²⁷ Art. 6 quinque del decreto legge n. 112/2008 conv. con modificazioni dalla legge n. 133/2008.

¹²⁸ Art. 6 quater del decreto legge n. 112/2008 cit. Derogano a tale disposizione le assegnazioni per progetti di ricerca, anche sanitaria.

¹²⁹ Art. 6 sexies del decreto legge n. 112/2008 cit.

¹³⁰ Art. 18, comma 1, 1ett.a-b del decreto legge n.185/2008 conv. dalla legge n.2/2009. Le risorse destinate al Fondo sociale per occupazione e formazione devono essere utilizzate per attività di formazione e per accrescere la dote degli ammortizzatori sociali; quelle assegnate al Fondo infrastrutture devono essere impiegate, oltre che per interventi infrastrutturali, anche per la messa in sicurezza delle scuole, per le opere di risanamento ambientale, per l'edilizia carceraria, per le infrastrutture museali ed archeologiche, per l'innovazione tecnologica e le infrastrutture strategiche.

ridotto di 12.976,40 milioni di euro la dotazione del Fondo esistente al momento dell'avvio della programmazione 2007-2013¹³¹.

Tavola IV.7 - RIDUZIONI OPERATE SUL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE (milioni di euro)

Riduzioni operate sul FAS nel corso del 2008*	
Misure di stabilizzazione della finanza pubblica - Art. 60 D.L. 112/2008	7.972,49
Salvaguardia potere di acquisto delle famiglie - Esenzione ICI Art. 5 D.L. 93/2008 (risorse ex art. 2 comma 538 L.F. 2008 - viabilità Sicilia e Calabria)	1.000,00
Salvaguardia potere di acquisto delle famiglie - Esenzione ICI Art. 5 D.L. 93/2008 (risorse ex art. 2 comma 135 L.F. 2008 - peronospora)	150,00
Riqualificazione energetica e del patrimonio edilizio (risorse ex art. 1 comma 22 L.F. 2008 - riduzione Legge 488/92)	934,20
Acquisto veicoli per il soccorso civile Art. 3 comma 158 L.F. 2008	150,00
Emergenza rifiuti Campania Art. 17 D.L. 90/2008	450,00
Servizio di gestione rifiuti ed igiene ambientale nei comuni area Convergenza con più di 500.000 abitanti - Art. 4-bis comma 8-9 D.L. 97/2008	240,00
Finanziamento a favore dei Comuni di Roma e Catania - Art. 5 comma 3 D.L. 154/2008	640,00
Finanziamento Comuni e Servizio sanitario nazionale - Art. 6 comma 1 D.L. 154/2008	1.305,00
Agevolazioni tributarie Marche e Umbria - Art. 3 commi 2 e 2 bis D.L. 162/2008	45,00
Provvedimenti urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario - Art. 4 D.L. 180/2008	62,94
Subtotale riduzioni al 18 dicembre 2008	12.949,63
Finanziamento Comuni e Servizio sanitario nazionale - Art. 6 comma 1 D.L. 154/2008 Incremento apportato in sede di conversione del decreto	4,78
Agevolazioni tributarie Marche e Umbria - Art. 3 commi 2 e 2 bis D.L. 162/2008 Incremento apportato in sede di conversione del decreto	22,00
Subtotale riduzioni al 31 dicembre 2008	12.976,41
Riduzioni operate sul FAS nel corso del 2009	
Contributi a Molise e Puglia - Art. 6 comma 4 ter D.L. 185/2008 conv. dalla L. 2/2009 (modificato dall'art. 41, comma 6 bis lett.b del D.L 207/2008 conv. dalla L. n. 14/2009)	281,20
Subtotale riduzioni 2009	281,20

* La delibera CIPE n. 112 del 18 dicembre 2008 ha ripartito l'onere delle riduzioni sui due cicli di programmazione: 2.447 milioni di euro gravano sulla Programmazione 2000-2006; 10.505 milioni di euro gravano sulla Programmazione 2007-2013.

Fonte: elaborazioni DPS

Poiché le disposizioni che hanno operato le riduzioni non hanno identificato il periodo di programmazione a carico del quale le stesse gravavano, è stato

¹³¹ Le riduzioni operate sul FAS nel 2008 sono state le seguenti:

- 7.972,49 milioni di euro per misure di stabilizzazione della finanza pubblica (art. 60 , elenco 1 del decreto legge 112/2008 cit.);
- 1000 milioni di euro per dare copertura all'esenzione ICI (art. 5 decreto legge n.93/2008, conv. con modificazioni dalla legge n.126/2008), modificando l'art. 2, comma 538 della legge n.244/2007 (finanziaria per il 2008) che aveva assegnato tali risorse per interventi di viabilità alla Sicilia e alla Calabria;
- 150 milioni di euro per dare copertura all'esenzione ICI (art. 5 decreto legge 93/2008 cit.), modificando l'art. 2, comma 135 della Legge 244/2007 che aveva assegnato tali risorse per combattere la peronospora in Sicilia;
- 934,2 milioni di euro per interventi di riqualificazione energetica e del patrimonio edilizio (art. 1, comma 22 della legge n.244/2007 che ha disposto la sottrazione delle risorse occorrenti agli interventi di cui alla legge n.488/1992);
- 150 milioni di euro (art. 3, comma 158 della legge n.244/2007);
- 450 milioni di euro per interventi di emergenza rifiuti in Campania (art. 17 decreto legge n.90/2008, conv. con modificazioni dalla legge n.123/2008);
- 240 milioni di euro per servizio gestione rifiuti ed igiene ambientale nei Comuni dell'area Convergenza con più di 500.000 abitanti (art. 4 bis, commi 8-9 del decreto legge n.97/2008, conv. con modificazioni dalla legge n.129/2008);
- 640 milioni di euro per il finanziamento ai Comuni di Roma e Catania (art. 5, comma 3 del decreto legge n.154/2008, conv. dalla legge n.189/2008);
- 1309,779 milioni di euro per integrare i minori introiti dei Comuni derivanti dal taglio ICI e per fronteggiare i maggiori oneri del SSN (art. 6, comma 1 del decreto legge n.154/2008 cit.);
- 67 milioni di euro per agevolazioni tributarie a favore di Marche e Umbria (art. 3, comma 2 del decreto legge n.162/2008, conv. con modificazioni dalla legge n.201/2008);
- 62,936 milioni di euro per provvedimenti urgenti per diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario (art. 4 del decreto legge n.180/2008);

necessario a fine 2008 ripartire, con apposita delibera del CIPE¹³², l'onere dei tagli sui due cicli di programmazione 2000-2006 e 2007-2013, ponendo a carico della prima una riduzione di 2.444,63 milioni di euro e della seconda una riduzione ancor più corposa di 10.505 milioni di euro. Quest'ultima riduzione, imputata alle due distinte macroaree geografiche del Mezzogiorno e del Centro-Nord secondo la tradizionale chiave di riparto 85-15 per cento, è stata coperta con una decurtazione delle assegnazioni che erano state disposte dalla delibera CIPE 21 dicembre 2007, n. 166 a favore dei programmi nazionali, regionali, interregionali e ai progetti speciali, nonché con l'accantonamento per riserva di programmazione previsto dalla medesima delibera. E' stato definito il nuovo profilo finanziario pluriennale della programmazione 2007-2013, nel rispetto dei limiti di assegnazione indicati dalla legge finanziaria per il 2007¹³³ e tenendo conto delle preallocazioni definite per legge o in forza di delibera CIPE¹³⁴.

Con la medesima delibera n.112/2008 il CIPE ha altresì disposto, ai sensi dell'art. 18 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, l'assegnazione al Fondo infrastrutture di 7.356 milioni di euro¹³⁵, per interventi di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Tali risorse, da destinare sempre nel rispetto della chiave di riparto 85-15 per cento¹³⁶, sono state tratte dalle dotazioni già assegnate con la delibera n.166/2007 sui programmi di interesse strategico nazionale e sui progetti strategici speciali, non esaminati dal CIPE entro il 31 maggio 2008, nonché dalla riserva di programmazione per progetti innovativi e di qualità.

Fondo infrastrutture

All'inizio del 2009¹³⁷, sotto la spinta dell'esigenza di disporre di un quadro finanziario certo per dare avvio ai programmi d'investimento ormai maturi, il CIPE

¹³² Delibera CIPE del 18 dicembre 2008, n. 112.

¹³³ Art. 1, comma 863 della legge n.296/2006.

¹³⁴ 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010 (art. 2, comma 547 della legge n.244/2007) e 500 milioni di euro per la viabilità secondaria delle regioni Calabria e Sicilia, assegnate con delibera CIPE n.154/2007 e rimodulati in 90 milioni (2007), 90 milioni (2008), 90 milioni (2009), 100 milioni (2010) e 130 milioni (2011).

¹³⁵ Tale assegnazione è comprensiva dell'importo di 3.705 milioni di euro, finalizzato alla copertura delle seguenti preallocazioni sul Fondo infrastrutture:

- 900 milioni di euro da far confluire nel Fondo per l'adeguamento dei prezzi (art. 1, comma 11 del decreto legge n.162/2008 cit.);
- 390 milioni di euro per il finanziamento della Società di navigazione Tirrenia S.p.a. (art. 26 del decreto legge n.185/2008, conv. con modificazioni dalla legge n.2/2009);
- 960 milioni di euro per il Fondo per gli investimenti del Gruppo Ferrovie dello Stato S.p.a. (art. 25, comma 1 del decreto legge n.185/2008 cit.);
- 1440 milioni di euro destinati a Trenitalia S.p.a. (art. 25, comma 2 del decreto legge n.185/2008 cit.);
- 15 milioni di euro per mobilità fiere (art. 18, comma 4 ter del decreto legge n.185/2008).

¹³⁶ Il vincolo di destinare alle regioni del Mezzogiorno l'85 per cento delle risorse derivanti dal FAS è sancito dall'art. 6-quinquies del decreto legge n.112/2008 conv. dalla legge n.133/2008 ed è stato poi ribadito dall'art. 18, comma 3 del decreto legge n.185/2008 conv. dalla legge n.2/2009.

¹³⁷ Seduta del CIPE del 6 marzo 2009.

ha deliberato un aggiornamento della dotazione del FAS 2007-2013. In particolare, intervenendo sulle assegnazioni recate con la precedente delibera n. 166/2007 e tenendo conto delle riduzioni operate alla fine del 2008 e oltre¹³⁸, ha confermato la destinazione per il periodo 2007-2013 di 27.027 milioni di euro ai programmi strategici regionali, interregionali e agli obiettivi di servizio (di cui 21.831,5 milioni di euro al Mezzogiorno e 5.195,5 al Centro-Nord).

La quota del FAS, pari a 18.053 milioni di euro, già assegnata ai programmi delle Amministrazioni centrali, è stata invece riprogrammata e destinata per 4.000 milioni di euro al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione¹³⁹ e per 5.000 milioni di euro al Fondo infrastrutture¹⁴⁰.

La residua disponibilità, pari a 9.053 milioni di euro, è stato accantonata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁴¹.

Risorse FAS 2009-2015

Tenuto conto delle dotazioni delle leggi finanziarie precedenti e delle riduzioni per la quota parte relativa all'esercizio in corso, la dotazione finanziaria di competenza del Fondo per le aree sottoutilizzate per il 2009 ammonta a 6.360 milioni di euro, a cui si aggiungono 16.598 milioni di euro di residui e disponibilità extra-bilancio al 31 dicembre 2008 (cfr. Tavola IV.8)¹⁴².

¹³⁸ La dotazione del Fas è stata ulteriormente ridotta ad inizio 2009 dall'art. 6, commi 4 bis e 4 ter del decreto legge n.185/2008 conv. dalla legge n.2/2009 (modificato dall'art. 41, comma 6 bis lett.b del decreto legge n.207/2008 conv. dalla legge n.14/2009) per 281,2 milioni di euro, per estendere alcune agevolazioni fiscali, già previste per alcuni territori di Marche e Umbria colpiti da calamità naturali del 1997 (art. 3 decreto legge n.162/2008 cit), anche ad alcune zone delle province di Foggia e Campobasso, colpite dagli eventi sismici dell'ottobre 2002. All'inizio del 2009 è stata altresì disposta la pre-allocazione sul FAS di 470 milioni di euro per provvedimenti urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario (art. 3, commi 1 e 2 del decreto legge n.180/2008, conv. con modificazioni dalla legge n.1/2009. L'importo è stato elevato in sede di conversione e ne è stata disposta l'assegnazione con delibera Cipe sul programma di competenza del Ministero dell'Istruzione).

¹³⁹ La cui dotazione salirebbe a 9.000 milioni, perché 1.000 milioni erano stati stanziati dalla legge finanziaria 2009 e altri 4.000 finanziati d'intesa con le Regioni.

¹⁴⁰ Con una pre-allocazione di 1.000 milioni di euro per l'edilizia scolastica e di 200 milioni di euro per l'edilizia carceraria.

¹⁴¹ Con una prima destinazione di 400 milioni di euro per interventi urgenti relativi al G8 e all'emergenza rifiuti in Campania (termovalORIZZATORE di Acerra).

¹⁴² La tavola non tiene conto delle ulteriori riduzioni poste a carico del FAS dalle disposizioni del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 9 aprile 2009, n. 33.

Tavola IV.8 - FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE RISORSE NAZIONALI SPENDIBILI
(milioni di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale
Dotazioni leggi finanziarie precedenti	9.339,4	9.793,7	16.997,5	11.000,0	11.000,0	9.400,0	8.713,0	76.243,6
D.L. 112 art. 60 commi 1 e 10 e L.F. 2008 - art. 1 comma 22	-2.889	-2.591	-3.957					-9.438,2
D.L. 97/08 art. 4-bis, commi 8 e 9	-90,0	-60,0						-150,0
Rimodulazioni operate in Tab F L.F. 2009			-7.366,4	1.841,6	1.841,6	1.841,6	1.841,6	0,0
Totale fondi aree sottoutilizzate	6.360,0	7.142,2	5.673,8	12.841,6	12.841,6	11.241,6	10.554,6	66.655,4
Stima residui e disponibilità extrabilancio al 31/12/2008	16.598,5							16.598,5
TOTALE RISORSE SPENDIBILI	22.958,5	7.142,2	5.673,8	12.841,6	12.841,6	11.241,6	10.554,6	83.253,9

Fonte: elaborazioni DPS

La programmazione degli interventi finanziati dal Fondo per le aree sottoutilizzate, nell'ambito della politica regionale unitaria, è proseguita nel corso del 2008 con l'approvazione dei Programmi attuativi regionali (PAR).

I Programmi attuativi regionali

Questa attività è stata, peraltro, particolarmente interessata dalla manovra economica avviata dal Governo nell'estate 2008, sopra richiamata.

Nelle sedute del 18 dicembre 2008 e del 6 marzo 2009 il CIPE ha provveduto a riprogrammare le assegnazioni ai Programmi attuativi nazionali e a ridurre – seppur per un ammontare limitato, oscillante tra il 5-6 per cento - quelle a favore dei programmi regionali.

L'incertezza conseguente a queste procedure di rimodulazione delle risorse ha avuto come effetto un certo rallentamento nella definizione dei programmi regionali. Dall'autunno 2008 l'istruttoria degli atti ha peraltro ripreso vigore, ed ha portato alla chiusura degli atti per 10 programmi regionali, inoltrati nel marzo 2009 al CIPE per la competente presa d'atto (cfr tavola IV.9). L'istruttoria dei restanti programmi è stata invece avviata nei primi mesi del 2009, e potrà essere completata entro il primo semestre dell'anno.

**Tavola IV.9 – STATO DI ISTRUTTORIA DEI PROGRAMMI ATTUATIVI REGIONALI (PAR) FAS
2007-2013 (milioni di euro)**

Regione	Risorse FAS assegnate dal CIPE II 06/03/09 (meuro)	Predisposizione Documento Unitario di Programmazione (DUP)	Predisposizione del Programma Attuativo Regionale (PAR) FAS	I noltro al CIPE per presa d'atto
Piemonte	833,4	□	□	□
Valle d'Aosta	39,0	□	□	□
Lombardia	793,4	□	□	□
P.A. Bolzano	80,5	□	□	□
P.A. Trento	54,0			
Veneto	570,5	□	□	
Friuli Venezia Giulia	178,2			
Liguria	320,6	□	□	□
Emilia Romagna	268,1	□	□	□
Toscana	709,7	□	□	□
Umbria	237,4	□	□	□
Marche	225,5	□	□	□
Lazio	885,3	□	□	
Abruzzo	811,1			
Molise	452,3	□	□	
Campania	3.896,4			
Puglia	3.105,1		□	
Basilicata	854,4	□		
Calabria	1.773,3			
Sicilia	4.093,8	□	□	□
Sardegna	2.162,5	□	□	

Fonre: DPS

IV.2.3 Il Quadro finanziario ed economico di lungo periodo

La programmazione della spesa in conto capitale della PA a sostegno dello sviluppo ormai da alcuni anni si avvale di un quadro delle compatibilità finanziarie che valuta a livello macroeconomico l'andamento della spesa destinata, in particolare, alle aree del Mezzogiorno, nel contesto del quadro di finanza pubblica delineato dai principali documenti programmatici del Governo.

Le prospettive finanziarie 2009-2015

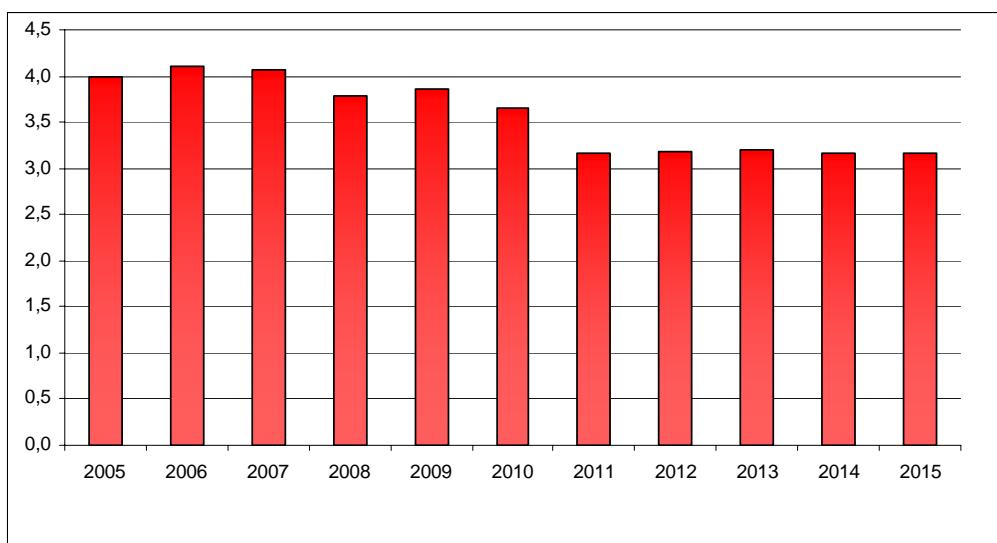
Il profilo della spesa pubblica nazionale in conto capitale nel periodo 2009-2015 - più aggiornato, ma comunque non definitivo, considerato il continuo evolversi della congiuntura economica - tiene conto dell'impatto sulla spesa pubblica in conto capitale delle diverse misure varate per sostenere l'economia¹⁴³. Il dato provvisorio di spesa per il 2008, si pone ad un livello inferiore rispetto alle

¹⁴³ Decreto legge n.185/2008 convertito nella legge n.2/2009 del 28 gennaio scorso..

precedenti stime del Governo di circa 1,5 miliardi di euro, attestandosi intorno ai 59 miliardi di euro¹⁴⁴. Secondo le previsioni contenute nella Nota informativa al Parlamento essa risalirebbe a 63,8 miliardi per l'anno 2009¹⁴⁵; a questo importo tuttavia vanno detratti circa 1,9 miliardi di euro di una operazione *una tantum*, predisposta per legge, consistente nel riacquisto degli immobili non venduti nell'operazione SCIP 2. Negli anni successivi la spesa in conto capitale nazionale si ridurrebbe in termini nominali a 59,6 miliardi nel 2010 e a 53,4 miliardi nel 2011.

Rispetto alle previsioni del precedente Rapporto l'incidenza della spesa in conto capitale sul PIL nominale, superiore al 4 per cento nel 2006 e 2007 scenderebbe al 3,8 del 2008, fino a toccare il 3,2 per cento del PIL nel periodo 2011-2015 (cfr. Figura IV.1).

Figura IV.1 - SPESA IN CONTO CAPITALE CORRETTA DELLA PA: INCIDENZA SUL PIL (valori percentuali)



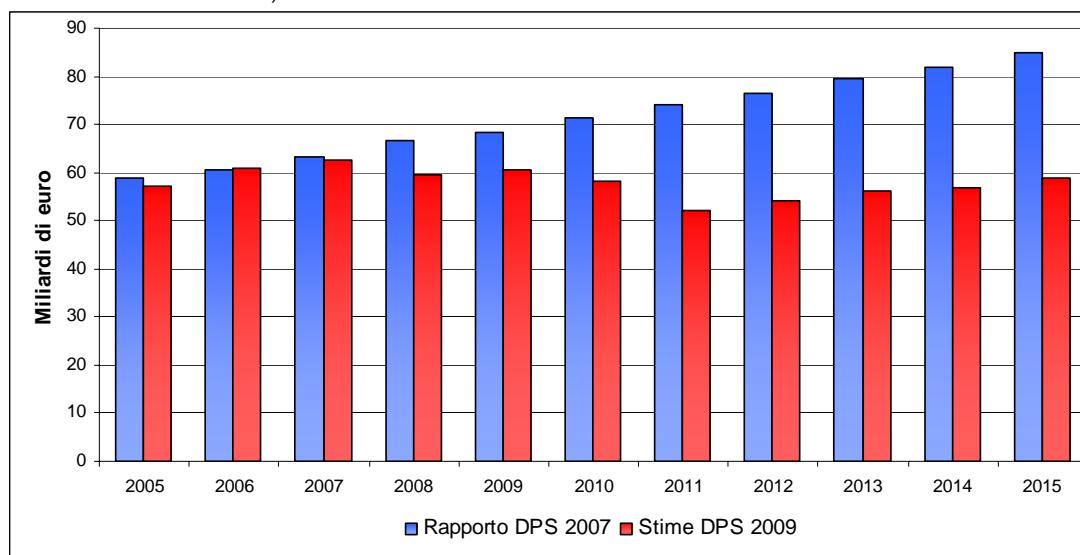
Fonte: elaborazioni DPS

Il confronto con i valori programmatici del Rapporto DPS per l'anno 2007 evidenzia una riduzione consistente soprattutto a partire dal 2011 (cfr. Figura IV.2), laddove la programmazione della politica regionale unitaria definita nel QSN 2007-2013 faceva riferimento ad un volume di risorse in conto capitale significativamente superiore.

¹⁴⁴ Di cui 35 miliardi circa di investimenti pubblici, 23,1 di contributi in conto capitale e poco meno di un miliardo di altre spese in conto capitale. Cfr. ISTAT *Conti economici nazionali* 2 marzo 2009

¹⁴⁵ Nota informativa allegata al Piano di Stabilità e Crescita presentato a febbraio 2009.

Figura IV.2 - SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (valori assoluti in miliardi)



Fonte: elaborazioni DPS

La riduzione della spesa in conto capitale nazionale, la crisi economica in atto, insieme alle nuove esigenze urgenti di rilancio economico, hanno ulteriormente condizionato il quadro del finanziamento complessivo delle politiche di sviluppo nazionali e del Mezzogiorno. Ulteriori modifiche della struttura e delle finalizzazioni del sistema di finanziamento dei fondi per le aree sottoutilizzate (anche con frequenti tagli agli stanziamenti per la copertura finanziaria di emendamenti in sede legislativa per altri settori), l'esigenza di finanziamento degli ammortizzatori sociali, la necessità di coprire interventi immediati e concentrare le risorse su alcuni progetti infrastrutturali¹⁴⁶, hanno indotto ad una riprogrammazione dei fondi mediante delibere del CIPE¹⁴⁷, anche in accordo con le Regioni¹⁴⁸. In tale situazione gli effetti in termini di previsione della allocazione delle risorse tra i vari strumenti finanziari nei profili pluriennali, di consueto delineati dal Quadro Finanziario Unico, risulta allo stato attuale complessa; le previsioni inglobano dunque una notevole incertezza e le ipotesi sottostanti non appaiono ancora stabilizzate per procedere ad una ripartizione territoriale delle risorse. Il riporto programmatico tra le zone del Paese e le fonti di finanziamento, a causa di esigenze congiunturali, potrà anche discostarsi da quello enunciato dalle norme.

¹⁴⁶ Vedi decreto legge n.112/2008 conv. con modificazioni dalla legge n. 133/2008, art. 6 quater e 6 quinque e del decreto legge n.185/2008 conv. dalla legge n.2/2009 art. 18, comma 1, lett.a-b),

¹⁴⁷ Sedute del 18 dicembre 2008 e 6 marzo 2009.

¹⁴⁸ Accordo con le Regioni dello scorso 12 febbraio.

Per tal motivo si descrivono brevemente solo alcune linee di tendenza prevalenti nelle proiezioni programmatiche, senza il dettaglio pluriennale per fonti finanziarie di provenienza delle risorse.

La spesa indirizzata al Mezzogiorno, pari al 34,5 per cento del totale italiano nel 2008¹⁴⁹, si attesterebbe intorno al 36,3 per cento nel 2009 in considerazione dell'accelerazione delle erogazioni a valere sul Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 in virtù dello slittamento semestrale del termine ultimo per la rendicontazione dei programmi comunitari.

Negli anni successivi, in ipotesi di piena attuazione dei programmi di investimento comunitari e nazionali e nel rispetto del principio di addizionalità richiesto dai regolamenti comunitari, la quota della spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno sul totale italiano potrà tornare a crescere e situarsi su valori superiori alla corrispondente quota di popolazione.

Al fine di mantenere la trasparenza sui profili finanziari programmatici delle risorse destinate allo sviluppo sarà cura del Dipartimento aggiornare il Quadro Finanziario Unico.

Il profilo programmatico della spesa in conto capitale derivante dal Quadro, **Le prospettive economiche** costituisce, infatti, tradizionalmente un input rilevante per la valutazione delle prospettive economiche territoriali, in particolare per il Mezzogiorno. Tuttavia, anche il quadro macroeconomico programmatico territoriale per il 2009-2015 risente dell'elevata incertezza sull'evoluzione della crisi economica globale e della necessaria cautela sottesa agli esercizi di previsione (cfr. paragrafo I.3). Nell'ipotesi di uscita dalla crisi tra la fine dell'anno in corso e l'inizio del prossimo, il riavvio del ciclo economico positivo potrebbe essere lento e caratterizzato da tassi di aumento del PIL ancora inferiori a quelli degli altri paesi europei.

La stima dello sviluppo del PIL per grandi ripartizioni è improntata, pertanto, a un ridimensionamento rispetto alle tendenze ipotizzate nel precedente Rapporto.

L'attivazione di percorsi di crescita più sostenuti per il paese e per il Mezzogiorno a medio-lungo termine è, da un lato, decisamente condizionata dalle modalità di uscita dalla crisi economica e finanziaria in atto e dalla capacità di conciliare l'utilizzo delle risorse della politica regionale a fini antinciclici con la salvaguardia della strategia degli interventi di medio lungo periodo connessi all'attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Molte scelte operate

¹⁴⁹ Stime indicatore anticipatore cfr. Capitolo III paragrafo III.

nell'impostazione dei programmi sono infatti un presupposto indispensabile per lo sviluppo com'è il caso dell'istruzione e delle politiche per l'innovazione e la ricerca, dell'impegno per un uso sostenibile delle risorse ambientali e per l'adeguamento delle infrastrutture. Un contributo cruciale per l'ottenimento di più elevati tassi di crescita economica e dell'occupazione in particolare femminile, nonché per il miglioramento della qualità della vita nel Mezzogiorno dovrà provenire dal raggiungimento degli obiettivi di servizio previsti dal QSN in alcuni ambiti (i livelli d'istruzione, il servizio idrico e la gestione dei rifiuti urbani, la disponibilità dei servizi socio-sanitari a favore dell'infanzia e della popolazione anziana).

IV.2.4 Gli obiettivi di miglioramento dei servizi

L'esigenza di conseguire risultati quantificati, verificabili e visibili in ambiti essenziali per la qualità della vita e per il benessere dei territori interessati, ha portato a definire, nella elaborazione del Quadro strategico Nazionale 2007-2013¹⁵⁰, il progetto "obiettivi di servizio" che si propone di raggiungere nel Mezzogiorno standard adeguati nell'erogazione di servizi collettivi, con riferimento alle quattro aree dei rifiuti, dell'acqua, della qualità dell'istruzione e dei servizi di cura per l'infanzia e per la popolazione anziana.

L'incentivo al conseguimento dei risultati prefissati (*valori target*) è rappresentato da una quota premiale di cui sono destinatarie le Regioni¹⁵¹, che verrà erogata in occasione della verifica intermedia del novembre 2009 e di quella finale del novembre 2013¹⁵².

Per garantire una migliore riuscita del progetto è stata prevista la partecipazione delle Amministrazioni centrali competenti (Ministero dell'Ambiente, Ministero del Lavoro Salute e Politiche Sociali, Dipartimento delle Politiche per la Famiglia) con azioni di assistenza tecnica e di intensificazione e accelerazione di interventi di politica ordinaria che si vanno ad integrare con quelli di politica di coesione.

¹⁵⁰ Cfr. paragrafo III.4 del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

¹⁵¹ Per l'obiettivo istruzione destinatario del premio è il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca.

¹⁵² Per un'analisi dettagliata del meccanismo collegato al raggiungimento degli obiettivi di servizio e del suo funzionamento cfr. paragrafo II.1 e il relativo Riquadro.

Nel corso del 2007¹⁵³ sono state definite regole, procedure e modalità di attuazione del meccanismo premiale (indicatori e valori target, regole, premi finanziari, procedure di verifica), è stato istituito il Gruppo tecnico centrale di accompagnamento, è stato definito il progetto di assistenza tecnica e di azioni di sistema delle Amministrazioni centrali e si è dato avvio alle attività di supporto per acquisire l'informazione statistica occorrente¹⁵⁴.

Nel 2008 ha avuto corso l'attività operativa dei vari soggetti istituzionali coinvolti, mentre il Dipartimento ha fornito il supporto necessario per l'avanzamento del progetto. Le Regioni hanno predisposto i rispettivi Piani di azione¹⁵⁵, documenti che devono guiderle nel raggiungimento dei *target*, attraverso l'esplicitazione delle azioni programmate, delle risorse finanziarie, umane e organizzative impegnate e dei tempi previsti. Sono stati promossi incontri tematici per obiettivo, nel corso dei quali i responsabili regionali addetti alla programmazione e/o preposti ai singoli dipartimenti o assessorati coinvolti hanno evidenziato le rispettive situazioni in merito agli obiettivi e hanno segnalato la necessità di approfondimenti specifici relativamente alle fonti statistiche utilizzate per la misurazione degli indicatori. Sono seguiti, presso quasi tutte le Regioni del Mezzogiorno, incontri di interlocuzione tecnica, per verificare la congruenza delle bozze di piano d'azione predisposte dalle Regioni ai requisiti previsti dalla delibera Cipe n. 82/2007, al fine di rendere i piani sufficientemente operativi, con l'identificazione puntuale degli interventi, la loro localizzazione e articolazione temporale.

Attualmente risultano pervenuti, debitamente approvati dai competenti organi istituzionali, i Piani d'azione di tutte le Regioni coinvolte, mancando quindi solo il Piano del Ministero dell'Istruzione¹⁵⁶. I Piani pervenuti sono stati acquisiti dal Gruppo Tecnico Centrale di Accompagnamento che sta eseguendo un'analisi e una lettura trasversale dei contenuti per riferirne poi al Comitato nazionale di attuazione del QSN.

¹⁵³ Delibera n. 82 del 3 agosto 2007, cfr. sito web del Cipe: http://www.cipecomitato.it/ML_Cipe.asp. La delibera, che ha fatto seguito al parere favorevole espresso in sede di Conferenza Stato-Regioni in data 1 agosto 2007, ha anche quantificato le risorse necessarie che sono state poi assegnate con la delibera 21 dicembre 2007, n. 166 punto 1.1.1 lett. b) 1. espressamente fatte salve da operazioni di riduzioni del FAS, ai sensi dell'art. 6 quinquies del decreto legge n. 112/2008 convertito nella legge n. 133/2008.

¹⁵⁴ Cfr. paragrafo V.5 del Rapporto Annuale del DPS 2007 per una dettagliata illustrazione dei contenuti e dei profili tecnici del progetto.

¹⁵⁵ Avvalendosi dell'ausilio dell'Istituto per la promozione industriale (IPI), sulla base di una convenzione già in essere e concernente la gestione, il monitoraggio e il controllo degli interventi finanziati con il Fondo aree sottoutilizzate.

¹⁵⁶ I testi dei piani di azione regionali sono consultabili sul sito all'indirizzo:
http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/documenti.asp

Inoltre, ha preso avvio l'attività delle Amministrazioni centrali titolari del “Programma di assistenza tecnica e azioni di sistema per gli obiettivi di servizio”. Sulla base delle esigenze espresse dalle Regioni nei loro Piani di azione e in incontri diretti, le Amministrazioni hanno definito le linee di attività in cui articolare il progetto di assistenza e ne hanno demandato lo svolgimento ad istituti specializzati “in house”, con i quali hanno stipulato apposite convenzioni.

Questo Dipartimento ha dato il proprio contributo sia definendo i criteri e le modalità di funzionamento del Gruppo tecnico centrale di accompagnamento¹⁵⁷, sia concludendo accordi con alcuni soggetti produttori di dati, in modo da assicurare una informazione statistica adeguata nella qualità e nella tempistica per il monitoraggio del meccanismo e per la misurazione del conseguimento degli obiettivi. Pertanto, oltre ai due protocolli di collaborazione con l'INVALSI (per gli indicatori sull'istruzione) e con il Ministero della Salute (per gli indicatori relativi all'assistenza domiciliare integrata agli anziani), sono state concluse due convenzioni rispettivamente con l'ISPRA (ex APAT) per acquisire un maggior dettaglio territoriale nella qualità e diffusione dei dati relativi alla raccolta differenziata, e con l'ISTAT per dare supporto metodologico al Gruppo tecnico e fornire i dati sugli abbandoni scolastici, il servizio idrico integrato e i servizi per l'infanzia.

Infine, per valorizzare l'esperienza degli obiettivi di servizio in ambito internazionale, promuovendo attività specifiche per favorire la consultazione pubblica dei dati e degli indicatori utilizzati nei quattro ambiti selezionati, il Dipartimento ha riconosciuto un contributo al Progetto dell'OCSE *Global Project on measuring the progress of societies*, che prevede la costruzione di una banca dati geo-referenziata a scala territoriale fine. L'obiettivo è quello di sostenere e accompagnare il raggiungimento dei target previsti stimolando la consapevolezza e la mobilitazione delle Amministrazioni coinvolte e della cittadinanza.

IV.3 L'attuazione della politica regionale nei territori: ambiti e strumenti di intervento nel Mezzogiorno e nel Centro Nord

Nel 2008 è proseguita l'attuazione della politica regionale impostata alla fine degli anni novanta, in connessione con l'ingresso dell'Italia nella Unione economica e monetaria.

¹⁵⁷ Decreto del Capo Dipartimento del 25 giugno 2008.

La trattazione che segue dà conto dello stato di avanzamento finanziario dei programmi dei fondi strutturali, di quelli inseriti in Intese Istituzionali di programma stipulate con le Regioni e del sistema degli incentivi alle imprese. Si evidenzia che l'azione di intervento pubblico nell'economia è entrata in una fase più matura: i programmi finanziati sulle risorse comunitarie e dal relativo cofinanziamento nel ciclo 2000-2006 sono quasi completamente realizzati, le opere previste dalle Intese Istituzionali di programma sono in larga parte nella fase di cantiere, segno che il sistema di premialità e sanzioni ispirato a prassi e regole dei fondi strutturali europei e volto ad accelerarne la spesa, sta dando esiti positivi. A distanza di dieci anni sono visibili alcuni risultati conseguiti grazie al volume di investimenti destinato ai territori.

Il sistema degli incentivi, che ha recentemente subito una battuta di arresto, potrà continuare a svolgere un'azione mirata e complementare di sostegno al sistema produttivo anche grazie ai contratti di programma riformati e ai nuovi contratti di sviluppo.

IV.3.1 Le politiche di sviluppo nel Mezzogiorno

Quadro generale delle risorse aggiuntive

Nel Mezzogiorno le assegnazioni di risorse ai programmi di investimento attivati nell'ambito della politica regionale, nel periodo 2000-2008¹⁵⁸, sono pari a oltre 100 miliardi di euro, di cui il 46 per cento a valere sui Fondi strutturali comunitari e cofinanziamento nazionale e per la parte restante sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS): 18 per cento alle Regioni, nelle Intese Istituzionali di programma e il resto alle Amministrazioni Centrali per l'attivazione di strumenti nazionali.

Le risorse dei fondi strutturali nel Mezzogiorno¹⁵⁹ sono destinate per il 35 per cento ai settori industria e servizi, trasporti e viabilità, per circa il 15 per cento all'ambiente e al ciclo integrato dell'acqua (cfr. Tavola IV.10). La concentrazione

Risorse Fondi strutturali

¹⁵⁸ Si considera l'arco temporale corrispondente al ciclo di programmazione dei fondi strutturali “2000-2006” che riguarda il periodo dal 2000 al 2008. In tale arco temporale si considerano le risorse comunitarie e di cofinanziamento assegnate per la programmazione comunitaria 2000-2006 a titolo dell’Obiettivo 1 e degli Obiettivi 2 e 3 limitatamente alla Regione Abruzzo e quelle nazionali assegnate dal CIPE per le aree sottoutilizzate al 31 dicembre 2008 (cfr. Appendice Tavole aIII.3.b, aIII.1.d).

¹⁵⁹ Comprendenti quindi le regioni dell’obiettivo 1 2000-2006, incluso il Molise in *phasing-out* dall’obiettivo 1 e per la regione Abruzzo il DOCUP obiettivo 2, il POR obiettivo 3 e la quota destinata alla regione del PON obiettivo 3.

progettuale¹⁶⁰, è più elevata nei settori agricoltura e pesca (26,5 per cento), istruzione (18 per cento), industria e servizi e formazione. I progetti conclusi sono circa 148 mila, di cui il 30 per cento nel programma istruzione e i pagamenti cumulati al 2008 si attestano a 43,9 miliardi con un incremento di oltre 6 miliardi rispetto all'anno precedente (cfr. paragrafo IV.3.1.1).

TAVOLA IV.10 - PROGRAMMAZIONE E SPESA DEI FONDI STRUTTURALI NEL MEZZOGIORNO PER SETTORE, ANNI 2000-2008

Settore CPT	Numero progetti		Costo ammesso Totale ¹		Progetti conclusi ²		Pagamenti cumulati al 2008 ³	
	n.	%	milioni di euro	%	n.	%	milioni di euro	%
Agricoltura e pesca	70.370	25,3	5.663	9,4	39.103	26,5	4.399	10,0
Altri Trasporti	599	0,2	6.004	10,0	347	0,2	4.986	11,4
Ambiente	7.531	2,7	3.985	6,6	2.206	1,5	2.738	6,2
Amministrazione generale	-	-	-	-	-	-	-	-
Ciclo integrato dell'acqua	2.785	1,0	4.700	7,8	1.208	0,8	3.170	7,2
Cultura e servizi ricreativi	4.692	1,7	3.028	5,0	1.730	1,2	2.168	4,9
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	858	0,3	1.264	2,1	586	0,4	1.147	2,6
Edilizia abitativa e urbanistica	3.052	1,1	2.687	4,5	890	0,6	1.404	3,2
Energia	8.675	3,1	670	1,1	5.479	3,7	321	0,7
Formazione	29.247	10,5	1.766	2,9	7.317	5,0	1.325	3,0
Industria e Servizi	47.173	17,0	10.863	18,1	24.375	16,5	7.753	17,7
Interventi in campo sociale	1.469	0,5	554	0,9	405	0,3	422	1,0
Istruzione	49.863	18,0	1.334	2,2	44.854	30,4	1.156	2,6
Lavoro	24.159	8,7	3.505	5,8	5.031	3,4	2.598	5,9
Ricerca e sviluppo	4.747	1,7	3.504	5,8	2.478	1,7	2.628	6,0
Rifiuti	2.677	1,0	1.434	2,4	1.231	0,8	928	2,1
Sanità	-	-	-	-	-	-	-	-
Telecomunicazioni	9.053	3,3	1.401	2,3	5.271	3,6	991	2,3
Turismo	4.814	1,7	2.300	3,8	1.560	1,1	1.387	3,2
Varie	4.699	1,7	947	1,6	3.185	2,2	858	2,0
Viabilità	1.320	0,5	4.519	7,5	496	0,3	3.510	8,0
Totale Mezzogiorno	277.783	100,0	60.128	100,0	147.752	100,0	43.889	100,0

¹Il costo ammesso totale indica il valore complessivo dei progetti ammessi a finanziamento nell'ambito del sistema di monitoraggio della programmazione comunitaria. Esso può risultare superiore al totale delle risorse stanziate dagli strumenti di programmazione (QCS e POR e DOCUP Regione Abruzzo), ma approssima correttamente il valore complessivo della programmazione secondo i principi e i criteri di selezione comunitari. Il valore qui riportato, come il numero di progetti avviati e conclusi è riferito a dicembre 2008.

²In questa sede, si definiscono "conclusi" i progetti identificati come tali nel monitoraggio procedurale.

³I pagamenti sono riferiti al 31 dicembre 2008.

Fonte: elaborazioni DPS

Risorse FAS in Intese Istituzionali di programma

Le risorse FAS in Intese Istituzionali di programma sono concentrate prevalentemente nel settore dei "trasporti", in particolare in quello della "viabilità", seguito da "ciclo integrato dell'acqua" e "industria e servizi" (cfr. Tavola IV.11). La concentrazione nel settore trasporti è ancora più accentuata se si considera che nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro si riversano risorse provenienti da fonti finanziarie diverse¹⁶¹, includendo quindi anche le risorse di altre fonti finanziarie (il FAS costituisce nel Mezzogiorno circa un terzo del valore complessivo degli accordi), al settore è destinato nel complesso circa il 49 per cento del valore degli accordi per il finanziamento di oltre 2.200 progetti, con un ruolo notevole della

¹⁶⁰ La numerosità dei progetti nell'ambito della programmazione dei fondi comunitari è fortemente influenzata dall'elevata presenza di misure di aiuto alle imprese.

¹⁶¹ Le Intese istituzionali di programma si attuano mediante Accordi di Programma Quadro che fanno convergere sugli obiettivi fonti finanziarie di diversa natura: pubbliche ordinarie (nazionali e regionali), fondi strutturali e relativo cofinanziamento, Fondo aree sottoutilizzate, risorse private (cfr. paragrafo IV.3.1.2).

voce “altri trasporti”, il cui peso è pari a oltre il 20 per cento¹⁶². Nei settori “ciclo integrato dell’acqua” e “cultura e servizi ricreativi” è concentrato oltre il 43 per cento dei circa 12 mila progetti previsti. I progetti conclusi sono circa 4.500 e il costo realizzato al 2008 per l’insieme di tali progetti ha raggiunto i 14,5 miliardi, circa 4 miliardi in più rispetto all’anno precedente (cfr. paragrafo IV.3.1.2).

TAVOLA IV.11 - PROGRAMMAZIONE E SPESA IN INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA NEL MEZZOGIORNO PER SETTORE, ANNI 2000-2008

Settore CPT	Numero progetti		Valore Accordi ¹		di cui risorse FAS		Progetti conclusi ²		Costo realizzato al 2008 ³	
	n.	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%	n.	%	milioni di euro	%
Agricoltura e Pesca	135	1,1	1.059	2,1	358	2,0	48	1,1	308	2,1
Altri trasporti	596	5,0	10.232	20,5	1.544	8,7	204	4,5	3.051	21,1
Ambiente	1.161	9,7	1.682	3,4	1.222	6,9	385	8,6	454	3,1
Amministrazione generale	19	0,2	166	0,3	116	0,7	5	0,1	22	0,2
Ciclo integrato dell’acqua	2.725	22,8	6.927	13,9	2.927	16,4	1.197	26,7	2.521	17,4
Cultura e servizi ricreativi	2.479	20,7	2.398	4,8	1.555	8,7	947	21,1	955	6,6
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	54	0,5	54	0,1	52	0,3	20	0,4	15	0,1
Edilizia abitativa e urbanistica	353	2,9	441	0,9	361	2,0	64	1,4	98	0,7
Energia	390	3,3	768	1,5	220	1,2	190	4,2	104	0,7
Formazione	67	0,6	67	0,1	27	0,2	29	0,6	21	0,1
Industria e Servizi	623	5,2	7.438	14,9	1.941	10,9	207	4,6	2.421	16,7
Interventi in campo sociale	290	2,4	287	0,6	92	0,5	193	4,3	178	1,2
Istruzione	201	1,7	499	1,0	342	1,9	20	0,4	94	0,7
Lavoro	2	0,0	12	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0
Ricerca e sviluppo	300	2,5	650	1,3	408	2,3	21	0,5	165	1,1
Rifiuti	55	0,5	552	1,1	149	0,8	4	0,1	26	0,2
Sanità	114	1,0	287	0,6	84	0,5	28	0,6	91	0,6
Telecomunicazioni	328	2,7	1.164	2,3	653	3,7	147	3,3	558	3,9
Turismo	189	1,6	1.010	2,0	346	1,9	25	0,6	396	2,7
Varie	275	2,3	186	0,4	154	0,9	90	2,0	61	0,4
Viabilità	1.620	13,5	13.991	28,1	5.272	29,6	666	14,8	2.919	20,2
Totale Mezzogiorno	11.976	100,0	49.869	100,0	17.824	100,0	4.490	100,0	14.457	100,0

¹Il valore complessivo dell’accordo (qui inteso all’ultimo monitoraggio) può variare nel corso del tempo a causa di integrazioni o rimodulazioni rispetto al valore iniziale alla stipula. Il valore qui riportato, riferito a fine 2008, può pertanto differire dal valore alla stipula. Analoghe considerazioni valgono per il valore delle risorse del FAS programmate negli Accordi. Sono riferiti a fine 2008 anche il numero di progetti inclusi in accordi e i progetti conclusi.

² In questa sede, si definiscono “conclusi” i progetti che hanno terminato la fase di “Esecuzione lavori” ovvero che si trovano nelle fasi successive quali “Conclusione lavori”, “Collaudo”, “Entrata in funzione”.

³ Il costo realizzato approssima l'avanzamento della spesa degli APQ stipulati nel periodo 1999-2008. La quota è calcolata sul valore dell'accordo all'ultimo monitoraggio al netto delle economie. Il valore del costo realizzato nell'anno 2008, rilevato nel sistema di monitoraggio a marzo 2009, può subire ulteriori integrazioni in corso d'anno. L'avanzamento delle realizzazioni è influenzato sia dall'anno di stipula degli accordi, sia dal settore di intervento.

Fonre: elaborazioni DPS

La programmazione nei territori è soggetta alle decisioni delle Regioni sulla destinazione dei fondi. Con riferimento alle risorse aggiuntive (Fondi strutturali e FAS in APQ) e rispetto alla distribuzione complessiva tra settori già descritta precedentemente, si rilevano alcune differenziazioni fra le regioni del Mezzogiorno¹⁶³ (cfr. Tavola IV.12):

- il settore “industria e servizi” risulta prevalente in Puglia e Campania e, sia pure con valori assoluti meno ingenti, anche in Abruzzo e Basilicata; in tutte le regioni il settore ha un peso comunque pari o superiore al 15 per cento delle risorse;

**Articolazione
della programma-
zione per regione**

¹⁶² In questo settore è molto rilevante il contributo alla programmazione da parte delle risorse statali ordinarie. Il valore complessivo delle risorse di diversa fonte destinate all’ambito trasporti (viabilità e altri trasporti) in APQ supera i 22 miliardi, cfr. oltre.

¹⁶³ Le variabili considerate sono il costo pubblico ammesso per i Fondi strutturali comunitari e il valore della componente FAS del valore degli Accordi di programma quadro. Entrambe sono considerate al monitoraggio di giugno 2007.

- al settore “viabilità” sono destinati in Calabria il 18,9 per cento e in Sicilia il 17,6 per cento delle risorse aggiuntive; in Molise il settore supera il 23 per cento. Agli investimenti sulle modalità di trasporto diverse dalla viabilità è dedicato nella regione Campania il 14,1 per cento delle risorse, più delle altre regioni del Mezzogiorno;
- gli investimenti programmati in “ricerca e sviluppo” si concentrano in Campania (circa l’8 per cento delle risorse); anche in Puglia la dotazione del settore “ricerca e sviluppo” (6,2 per cento delle risorse) è superiore alla media del Mezzogiorno;
- gli interventi nel “ciclo integrato dell’acqua” risultano rilevanti in Sardegna, e sia pure in misura minore in Puglia e in Calabria, (con percentuali di risorse superiori al 10 per cento e stanziamenti attorno a 1 miliardo ciascuna);
- i finanziamenti nell’ambito del settore “lavoro” raggiungono valori molto superiori alla media in Abruzzo e Basilicata.

Tavola IV.12 - ARTICOLAZIONE PER REGIONE E SETTORE DELLA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE AGGIUNTIVE¹: FONDI STRUTTURALI E FAS IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO 2000-2008 (valori percentuali e milioni di euro)

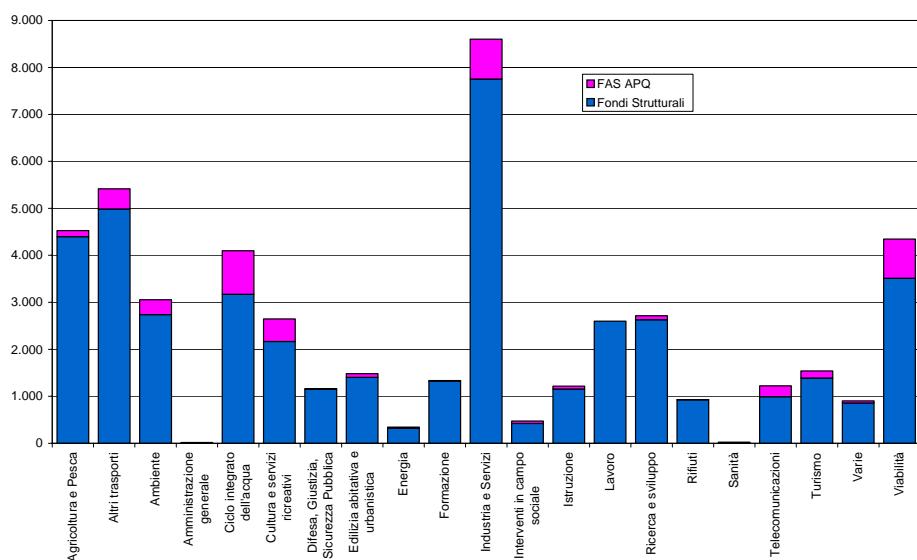
Settore CPT	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia	Mezzogiorno	Per memoria
Agricoltura e Pesca	0,1	9,3	9,3	6,1	7,3	6,1	11,1	8,4	7,7	6.021
Altri trasporti	8,2	3,9	8,1	14,1	2,1	11,5	6,8	8,2	9,7	7.548
Ambiente	11,0	4,8	7,1	6,9	12,4	6,2	7,7	5,6	6,7	5.207
Amministrazione generale	0,0	-	0,8	0,0	1,3	0,0	-	0,0	0,1	116
Ciclo integrato dell’acqua	6,8	10,2	10,5	7,6	8,6	11,3	13,9	8,8	9,8	7.626
Cultura e servizi ricreativi	5,5	5,6	3,3	6,7	9,6	5,0	7,2	6,6	5,9	4.583
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	0,1	2,4	1,4	1,5	0,1	1,8	2,2	1,9	1,7	1.317
Edilizia abitativa e urbanistica	0,8	2,8	5,1	5,4	1,5	3,2	5,2	2,4	3,9	3.049
Energia	-	0,6	1,4	0,7	0,7	0,3	1,6	2,0	1,1	890
Formazione	7,4	3,7	2,3	2,1	4,0	2,1	1,6	2,0	2,3	1.794
Industria e Servizi	18,7	16,2	14,2	17,8	12,9	21,8	13,5	14,0	16,4	12.804
Interventi in campo sociale	0,3	0,4	0,5	0,3	0,1	0,2	0,9	2,1	0,8	645
Istruzione	1,4	3,7	1,9	2,2	2,5	2,1	3,2	1,6	2,2	1.676
Lavoro	13,5	7,5	5,6	2,8	2,4	5,1	4,5	3,7	4,5	3.507
Ricerca e sviluppo	2,1	4,5	1,9	7,9	1,2	6,2	3,0	4,9	5,0	3.912
Rifiuti	0,7	1,2	1,5	1,9	0,4	1,7	1,6	3,3	2,0	1.583
Sanità	0,1	0,6	0,1	-	1,5	-	0,1	0,2	0,1	84
Telecomunicazioni	5,4	3,6	1,2	2,3	4,0	4,1	3,6	1,8	2,6	2.053
Turismo	3,0	4,1	3,9	4,5	1,2	2,3	1,5	3,7	3,4	2.646
Varie	2,9	2,5	1,2	1,4	2,8	1,4	1,4	1,1	1,4	1.101
Viabilità	11,9	12,4	18,9	7,7	23,3	7,7	9,5	17,6	12,6	9.791
Totale settori	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	77.952
Per memoria	1.889	3.863	11.819	18.240	1.194	13.515	8.545	18.887	77.952	

¹Si considera il costo ammesso totale per i fondi strutturali e il FAS programmato in APQ stipulati. La variabili sono a dicembre 2008.
Fonte: elaborazioni DPS

Quadro generale della spesa per settori

In linea con l’articolazione settoriale della programmazione, la spesa complessiva nel Mezzogiorno, a valere sui Fondi Strutturali e sul FAS programmato in APQ con le Regioni (oltre 48 miliardi nel periodo 2000-2008) rispettivamente per il 90 e il 10 per cento, è concentrata nei settori “industria e servizi”, “viabilità” e “trasporti” e “ciclo integrato dell’acqua” (cfr. Figura IV.3).

Figura IV.3 - DESTINAZIONE PER SETTORE DI INTERVENTO DELLA SPESA¹ DEI FONDI STRUTTURALI E DEL FAS PROGRAMMATO IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO REGIONI NEL MEZZOGIORNO- ANNI 2000-2008 (milioni di euro)



¹ cfr. note Tavole IV.9 e IV.10.

Fonte: elaborazioni DPS

La diversa ampiezza del contributo alla spesa proveniente dalle due componenti delle risorse aggiuntive destinate alla politica regionale unitaria va letta alla luce di alcune concasse: la coincidenza nel 2008 con la chiusura del ciclo di programmazione 2000-06 dei fondi strutturali¹⁶⁴, che ha indotto le amministrazioni responsabili a concentrare gli sforzi su questi programmi; nell'ambito dei Fondi strutturali sono stati finanziati anche gli aiuti alle imprese che presentano una più rapida attuazione; gli interventi programmati in APQ riguardano investimenti in opere pubbliche che hanno tempi di attuazione più lunghi (cfr. paragrafo IV.3.1.2, Riquadro L “Miglioramento e accelerazione della spesa in APQ” e paragrafo V.3).

IV.3.1.1 Il Quadro comunitario di sostegno Obiettivo 1 2000-2006

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) è il documento quadro per il ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006 nei territori dell’Obiettivo 1¹⁶⁵. Il QCS definisce la strategia, gli obiettivi, le priorità di azione, nonché la quota di partecipazione dei Fondi strutturali e delle altre risorse finanziarie alla realizzazione della strategia. La dotazione finanziaria del QCS, circa 46 miliardi di euro, è distribuita in sei assi tematici, cui si aggiunge un asse relativo al supporto tecnico,

¹⁶⁴ La proroga al 30 giugno 2009 è stata accordata solo alla fine del 2008 (cfr. paragrafi IV.1 e IV.3.1.1).

¹⁶⁵ Corrispondenti all’intero territorio del Mezzogiorno ad eccezione dell’Abruzzo.

attuati da 7 programmi operativi regionali (POR) e 7 programmi operativi nazionali (PON). L'attuazione formale dei programmi, che originariamente doveva essere conclusa entro la fine del 2008, grazie alla recente proroga dei termini concessa dalla Commissione europea, si concluderà il 30 giugno 2009; tuttavia, successivamente a questa data, secondo le regole del QCS, proseguirà la realizzazione di progetti per un valore pari a quelle spese contabilizzate sul QCS, ma realizzate nel periodo 2000-2008 grazie a fonti finanziarie diverse da quelle in dotazione al QCS stesso (vedi oltre, la sezione Progetti coerenti).

Nel periodo dal 2000 al 2008, i programmi operativi hanno identificato come ammissibili al finanziamento circa 269.000 progetti di diverse tipologie (cfr. Tavola IV.13), di cui il 73 per cento ormai conclusi.

Tavola IV.13 - CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI AMMESSI A COFINANZIAMENTO NEL QCS OBIETTIVO 1 2000-2006 (valori percentuali sul totale delle risorse del QCS)

Classificazione sintetica	TOTALE	RISORSE NATURALI	RISORSE CULTURALI	RISORSE UMANE	SISTEMI LOCALI	CITTÀ'	RETI E NODI DI SERVIZIO	ASSISTENZA TECNICA
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	7,9	6,8	0,4	-	0,5	0,1	-	-
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	4,6	0,1	3,9	-	0,3	0,2	-	-
Infrastrutture di trasporto	19,1	-	-	-	1,1	0,8	17,2	-
Reti fisciche (idriche, elettriche, fognarie)	8,2	7,0	-	-	0,2	0,1	0,9	-
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	1,6	1,4	-	-	0,2	-	-	-
Infrastrutture di servizio al commercio ed all'industria	3,0	-	-	0,8	2,0	0,1	0,2	-
Infrastrutture urbane	3,0	-	-	-	-	2,8	0,2	-
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	2,3	-	-	1,5	-	0,4	0,4	-
Strutture sportive, ricreative	1,2	0,1	-	-	0,8	0,3	-	-
Totale opere fisiche	50,9	15,4	4,3	2,2	5,2	4,8	18,9	-
Piani, studi e monitoraggio	5,2	0,8	0,2	0,6	-	0,1	2,2	1,2
Campagne Promozionali, informative e pubblicitarie	1,5	0,2	0,2	0,2	0,6	-	0,1	0,1
Ricerca	1,2	-	-	1,1	0,1	-	-	-
Servizi alle imprese	1,3	-	-	0,1	0,8	-	0,3	0,1
Servizi alle persone	0,9	-	-	0,6	0,1	-	0,3	-
Attività ricreative e culturali	0,1	-	-	-	-	-	-	-
Formazione dipendenti pubblici	0,3	-	-	0,2	-	-	-	0,1
Formazione a privati non-occupati	5,5	-	0,1	5,1	0,1	-	0,1	-
Formazione a privati occupati	1,9	-	0,1	1,3	0,1	0,1	0,2	-
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	2,1	-	-	2,0	-	0,1	-	-
Totale interventi immateriali	20,0	1,1	0,6	11,3	1,9	0,3	3,2	1,5
Trasferimenti ad individui	0,8	-	-	0,7	-	-	-	-
Trasferimenti a enti Non-Profit	0,1	-	-	-	-	0,1	-	-
Trasferimenti ad imprese: 1 innovazione-ricerca	2,0	-	-	2,0	-	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: 2 ambiente	0,7	0,6	-	-	0,1	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: 3 occupazione-training-organizzazione interna	0,5	-	-	0,4	0,1	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: 4 qualità-certificazione	-	-	-	-	-	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: 5 generalisti	24,3	1,0	0,1	-	22,8	0,2	0,1	-
Trasferimenti a consorzi di imprese	0,8	-	-	-	0,8	-	-	-
Totale trasferimenti a privati	29,1	1,6	0,1	3,1	23,9	0,3	0,1	-
Totale QCS	100,0	18,2	5,1	16,6	31,0	5,4	22,2	1,5

Per memoria	
Totali valore assoluto risorse (milioni di euro)	10.731,24
Totali valore assoluto progetti (numero progetti)	21.832

Note:

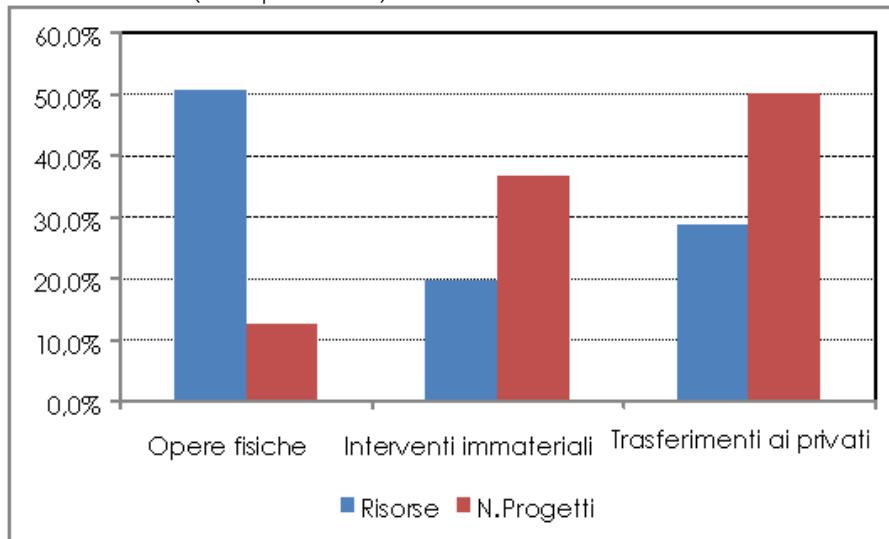
le quote sono calcolate sul valore del costo ammesso a dicembre 2008;
nella Tavola i valori nulli sono identificati con il simbolo " - "; i valori che non raggiungono la cifra significativa dell'ordine minimo considerato sono segnalati con il valore "0,0".

Fonre: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT) al 31 dicembre 2008

La grande numerosità dei progetti è dovuta principalmente alla circostanza che il QCS non si caratterizza come un programma dedicato solo alla realizzazione di opere infrastrutturali, ma finanzia progetti di natura immateriale (come ad esempio interventi nel campo della ricerca, dell'istruzione e della formazione, ma anche di

progettazione e servizi a imprese, istituzioni e persone) e di trasferimento (soprattutto incentivi a imprese) che, seppure costituiscono la metà del valore delle risorse, contano per l'88 per cento dei progetti (cfr. Figura IV.4).

Figura IV.4 - QCS-DISTRIBUZIONE DEI PROGETTI IN INFRASTRUTTURE, INTERVENTI IMMATERIALI E TRASFERIMENTI PER VALORE E NUMEROSITÀ A FINE 2008* (valori percentuali)



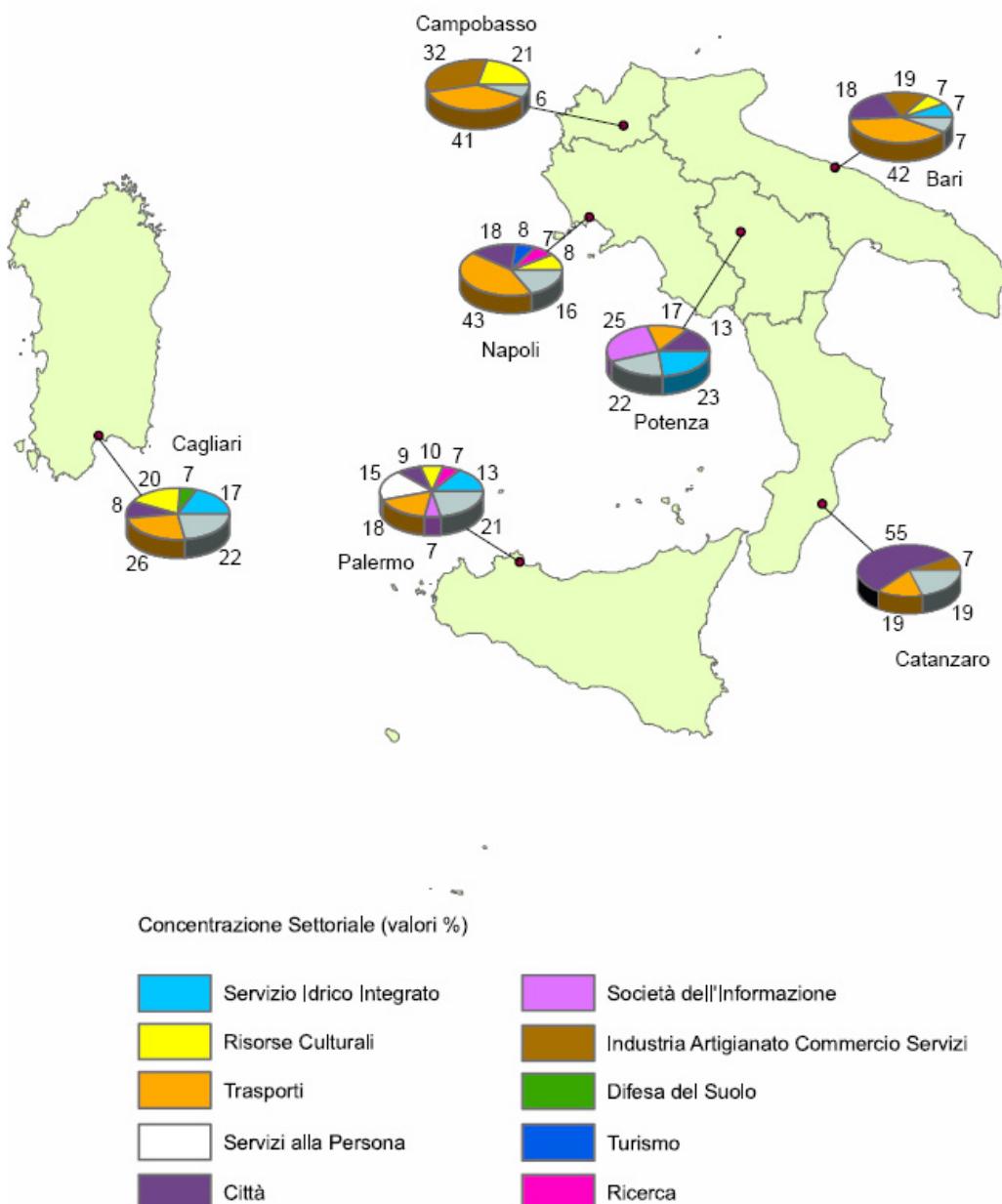
* Nella figura è rappresentato il peso delle grandi tipologie di progetti ammessi al finanziamento dei programmi del QCS (distinti tra opere fisiche-infrastrutture, interventi immateriali e trasferimenti-incentivi a imprese e persone) in termini di valore (costo ammesso totale, corrispondente a un valore di circa 59 miliardi di euro), numerosità (numero dei progetti, per un totale di circa 269.083 progetti) come presenti nei dati di monitoraggio nell'autunno del 2007.

Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

Considerando il valore dell'insieme dei progetti ammessi al finanziamento (che includono tutti i progetti identificati dall'avvio dell'attuazione dei programmi fino al 2008), il 50,9 per cento delle risorse destinato ad opere infrastrutturali (per circa 34.000 progetti) è concentrato soprattutto negli assi 1 (Risorse Naturali) e 6, (Reti e nodi di servizio). L'impiego finanziario è assai rilevante nelle infrastrutture di trasporto (19,3 per cento delle risorse, corrispondente a circa 5.450 progetti) e nel sostegno generale all'investimento delle imprese (23,3 per cento delle risorse corrispondenti a quasi 104.000 progetti).

La composizione settoriale degli interventi nei capoluoghi di regione conferma gli orientamenti strategici della programmazione e la capacità di attrazione dei centri urbani più grandi (cfr. Figura IV.5).

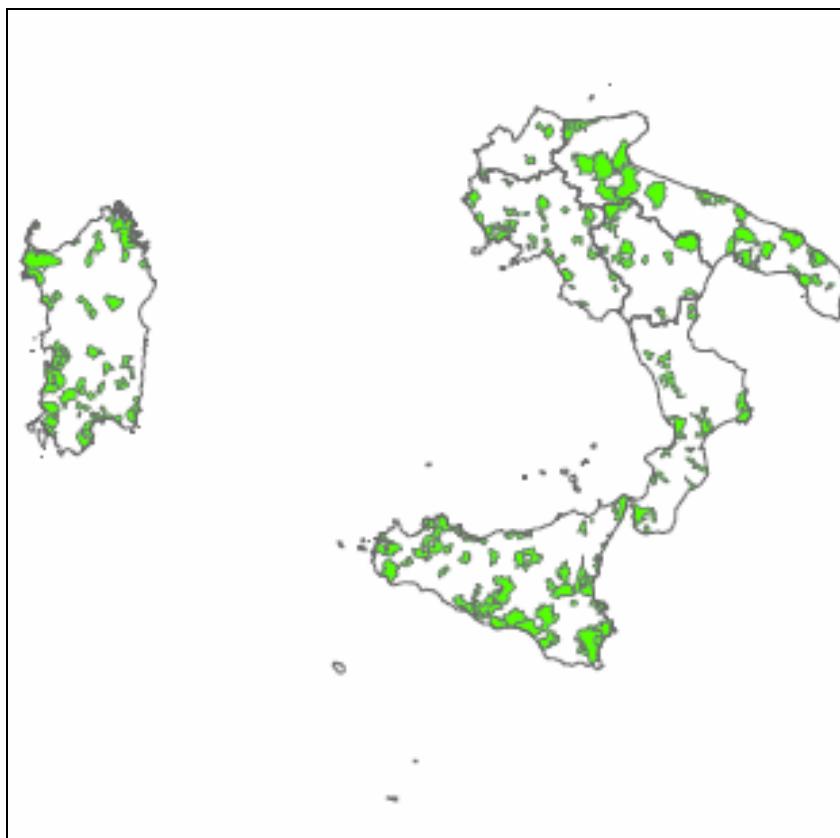
Figura IV.5 - QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO 2000-2006: CONCENTRAZIONE SETTORIALE DEGLI INTERVENTI NEI CAPOLUOGHI



Fonte: elaborazioni DPS

Nell'ambito dei progetti conclusi, circa la metà del totale ammesso al finanziamento, una quota significativa ha un valore superiore a 5 milioni. La collocazione territoriale di tali progetti, analizzata considerando i comuni ove insiste almeno un progetto di importo superiore ai 5 milioni, evidenzia un forte addensamento in alcune aree della Sicilia, della Puglia e della Sardegna, e una maggiore dispersione in Calabria e Campania (cfr. Figura IV.6).

Figura IV.6 - QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO 2000-06: LOCALIZZAZIONE DEI PROGETTI CONCLUSI DI IMPORTO SUPERIORE A 5 MILIONI DI EURO

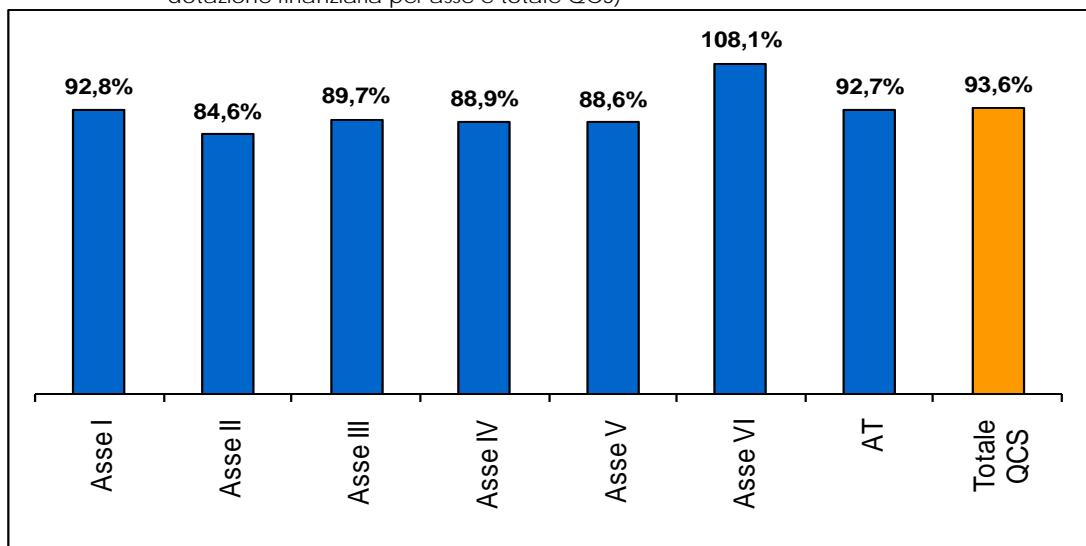


Fonte: elaborazioni DPS

I più recenti dati di monitoraggio finanziario (al 31 dicembre 2008) mostrano un livello di pagamenti, per il QCS, pari al 93,6 per cento del totale delle risorse disponibili (cfr. Figura IV.7). Si registra, tuttavia una evidente varianza tra i singoli assi, con un livello minimo registrato per l'asse 2 (Risorse culturali), pari all'84,6 per cento e un livello massimo registrato per l'asse 6 (Reti e nodi di servizio), pari al 108,1 per cento. Al di sotto della media gli altri assi.

Lo stato di attuazione contabile del QCS

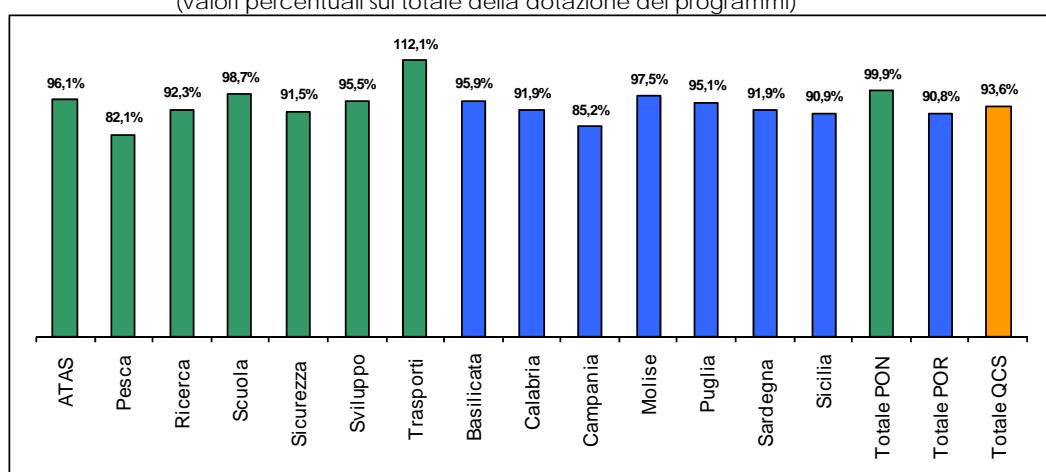
Figura IV.7 - QCS- PAGAMENTI PER ASSE AL 31 DICEMBRE 2008 (valori percentuali sulla dotazione finanziaria per asse e totale QCS)



Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

Relativamente all'avanzamento della spesa dei singoli programmi, i livelli di attuazione sono differenziati. Più avanzato il livello di spesa per i 7 programmi operativi nazionali (PON), in media al 99,9 per cento, con un intervallo che varia dall'82,1 per cento del PON Pesca al 112,1 per cento del PON Trasporti. Inferiore quello dei Programmi operativi regionali, che presentano livelli di attuazione in generale inferiori alla media QCS, con l'eccezione dei POR Basilicata, Molise e Puglia (cfr. Figura IV.8).

Figura IV.8 - QCS- PAGAMENTI PER PROGRAMMA OPERATIVO AL 31 DICEMBRE 2008 (valori percentuali sul totale della dotazione dei programmi)



Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

Progetti coerenti e reimpiego delle risorse relative

Una quota dei pagamenti registrati dai programmi è però relativa a progetti, originariamente definiti sulla base di altre fonti di finanziamento, che la normativa comunitaria e le disposizioni di attuazione del QCS consentono di inserire nella

programmazione comunitaria in quanto progetti coerenti con il QCS, nella tipologia, nella tempistica di attuazione e negli altri requisiti di ammissibilità previsti dai documenti di programmazione. Tale inserimento è previsto per sostenere l'attuazione contabile dei programmi entro i termini definiti dalle regole del bilancio comunitario e contribuire così a ottenere l'effettivo apporto delle risorse comunitarie che avviene a rimborso di spese effettivamente sostenute. A tale categoria di progetti (cd. coerenti) si riferiscono pagamenti per circa 14,2 miliardi di euro su un totale di oltre 43 miliardi di spesa contabilizzata dal QCS.

Il valore complessivo di tali progetti (in gran parte ancora in corso di realizzazione) è pari a 20,4 miliardi di euro, concentrati largamente in tipologie di intervento a carattere infrastrutturale, nell'ambito delle Risorse naturali (20,4 per cento) e delle Reti e nodi di servizio (41 per cento) e in progetti di sostegno all'investimento privato, nell'asse 4 – Sviluppo locale (20 per cento). Secondo le disposizioni del QCS, comunque, sia i rimborsi comunitari, sia le quote nazionali relativi a tali progetti devono essere totalmente e tempestivamente reinvestite per la realizzazione di ulteriori nuovi progetti, anch'essi da identificare in ottemperanza ai contenuti definiti dai programmi operativi e ai criteri di selezione previsti dal QCS.

In vista dell'approssimarsi della chiusura del ciclo 2000-2006, ad integrazione delle disposizioni del Quadro, il Comitato di Sorveglianza del QCS, con decisione del luglio 2008, ha fissato in modo più puntuale la tempistica di riutilizzo delle risorse liberate. Con tale decisione è stato anche stabilito che la quantificazione definitiva delle risorse liberate potrà essere effettuata solo a chiusura del ciclo di programmazione 2000-2006. Successivamente nel contesto della manovra di finanza pubblica la legge 133/2008, nel dettare ulteriori disposizioni in merito alla ricognizione e al riutilizzo delle risorse liberate, ha richiesto di estenderne la ricognizione alla quantificazione degli impegni giuridicamente vincolanti assunti a valere sui rimborsi effettivamente acquisiti¹⁶⁶.

Nei dati disponibili a fine 2008, circa l'81 per cento del valore dei rientri sui pagamenti effettuati in relazione ai progetti cd. coerenti risultava già destinato a nuovi progetti da realizzare¹⁶⁷. I dati di monitoraggio a fine 2008 evidenziano che il valore totale dei progetti ammessi al finanziamento del QCS ha già superato di circa 13 miliardi la dotazione iniziale (cfr. Tavola IV.14).

¹⁶⁶ Cfr. paragrafo IV.2.2.

¹⁶⁷ Non sono compresi i dati dei POR Puglia e Sicilia, perché non ancora comunicati dalle Regioni al momento della redazione del presente Rapporto.

Tavola IV.14 - QCS -DOTAZIONE INIZIALE E VALORE DEI PROGETTI TOTALI E COERENTI PER ASSE A FINE 2008 (milioni di euro)

Assi	Valore dotazione Finanziaria	Valore progetti identificati	Valore progetti coerenti
RISORSE NATURALI	7.658	10.731	4.173
RISORSE CULTURALI	2.517	2.982	794
RISORSE UMANE	8.285	9.778	1.542
SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO	14.760	18.268	4.092
CITTÀ'	2.041	3.213	1.433
RETI E NODI DI SERVIZIO	9.775	13.087	8.377
ASSISTENZA TECNICA	883	903	23
Totale QCS	45.918	58.962	20.433

Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

Rimborsi comunitari e regola n+2

L'ultimo anno di attuazione del ciclo di programmazione 2000-2006 non prevede l'applicazione della regola "N+2". Per l'ultima annualità della programmazione, infatti, la data presa in considerazione per le verifiche rispetto agli impegni assunti sul Bilancio comunitario è quella della presentazione della domanda di saldo finale¹⁶⁸.

Il livello di attuazione dei Programmi operativi dell'Obiettivo 1¹⁶⁹ ha permesso di presentare domande di pagamento a tutto il 2008 pari al 97,3 per cento del contributo comunitario assegnato, a fronte delle quali il livello dei rimborsi ha raggiunto il 93,6 per cento del contributo stesso. Nel corso del 2008 sono stati ottenuti dall'Italia rimborsi comunitari, a valere sui programmi Obiettivo 1, per 2,3 miliardi di euro, pari al 74,2 per cento dei rimborsi complessivamente ottenuti nel 2008 dal nostro Paese per la programmazione 2000-2006 (cfr. paragrafo IV.2.1).

IV.3.1.2 Le intese istituzionali di programma nel Mezzogiorno

Numerosità degli APQ e valore dell'investimento

Nel corso del 2008 sono state finalizzate in APQ le ultime risorse del FAS assegnate alle Regioni nel ciclo di programmazione 1999-2006. Poiché tali risorse erano già state per la maggior parte programmate entro la fine del 2007 e le risorse del FAS stanziate successivamente a tale periodo sono da includere nell'ambito del nuovo ciclo di programmazione settennale - inserito nel Quadro Strategico Nazionale

¹⁶⁸ Per la programmazione 2000-2006 è fissata dal Regolamento 1260/99 allo scadere del quindicesimo mese dalla data finale dell'ammissibilità delle spese. Tale termine, in considerazione del recente provvedimento di proroga adottato dalla Commissione europea, scade il 30 settembre 2010.

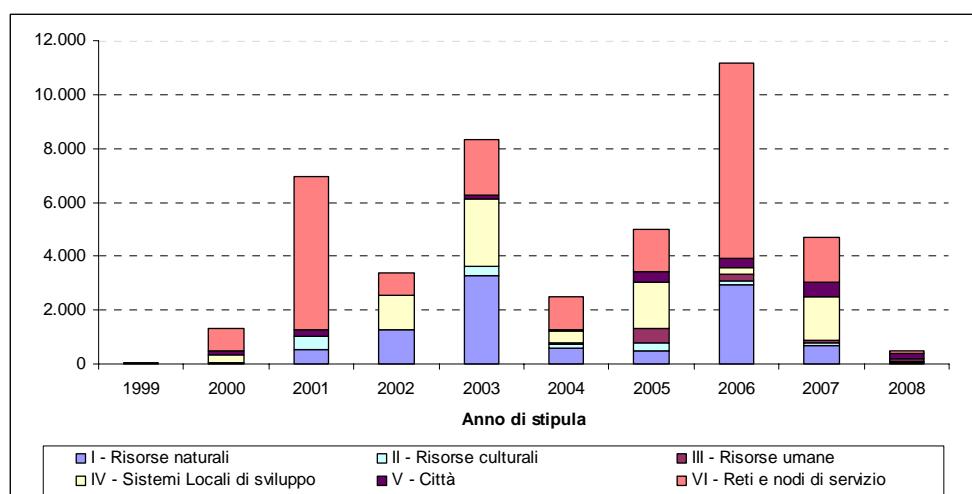
¹⁶⁹ Il Regolamento (CE) 1260/99 prevede che la Commissione rimborsi fino ad un massimo del 95 per cento delle risorse stanziate per ogni Programma/Fondo, prevedendo la liquidazione del restante 5 per cento, una volta eseguite le procedure di chiusura contabile del programma, a saldo dei rimborsi comunitari effettivamente maturati. E' dunque rispetto a tale quota, che rappresenta il livello massimo di contributi rimborsabili, che può essere commisurato il livello di esecuzione finanziaria del QCS Obiettivo 1 raggiunto nel 2008.

2007-2013 – nell'ultimo anno sono stati firmati solamente 23 APQ, per un valore di 500 milioni di euro, di cui oltre 285 a valere su risorse del FAS.

Complessivamente, al 31 dicembre 2008, sui quasi 72.000 milioni di euro di investimenti globali programmati alla stipula degli APQ su base nazionale, per un totale di 747 atti sottoscritti, il 71 per cento interessa il Mezzogiorno, per un valore di quasi 44.000 milioni di euro (cfr. Figura IV.9 e Tavola aIII.2.b dell'Appendice). Gli APQ stipulati sono 360 attraverso i quali sono stati attivati circa 10.500 interventi (17.300 su base nazionale).

A partire dal 2004, il valore medio degli APQ stipulati risulta in sensibile calo rispetto agli anni precedenti, passando dai circa 320 milioni di euro per gli APQ stipulati nel periodo 2000-2003 ai circa 71 milioni di euro del periodo 2004-2008. Occorre peraltro tenere conto che in alcuni casi questo fenomeno è collegato alla presenza di particolari tipologie di accordo: ad esempio, il 2008 è stata caratterizzato dalla sottoscrizioni e di 10 accordi in materia di politiche giovanili, con interventi di limitata dimensione finanziaria, peraltro non finanziati dal FAS.

Figura IV.9 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA – MEZZOGIORNO - APQ PER ANNO DI STIPULA E ASSE AL 31 DICEMBRE 2008 (milioni di euro)



Nota: I principali settori contenuti negli assi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 sono per l'asse Reti e nodi di servizio: viabilità, altri trasporti e telecomunicazioni; per Risorse Naturali: ambiente, ciclo integrato dell'acqua e rifiuti; per Risorse culturali: cultura e servizi ricreativi; per Risorse Umane: formazione, lavoro e ricerche; per Sistemi locali di sviluppo: industria e servizi, agricoltura, turismo, energia; per l'asse Città: edilizia abitativa e urbanistica, e interventi in campo sociale.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo Intese

Nel Mezzogiorno, sono circa 8.900 gli interventi finanziati, in parte o interamente, dal FAS ed inseriti in APQ (al netto degli interventi catalogati come aiuti di stato). Rispetto alla dimensione economica di questi interventi, più della metà delle risorse FAS (55,7 per cento) è apposta su interventi di valore superiore a 10 milioni di euro, mentre un ulteriore 11,1 per cento su interventi con un valore

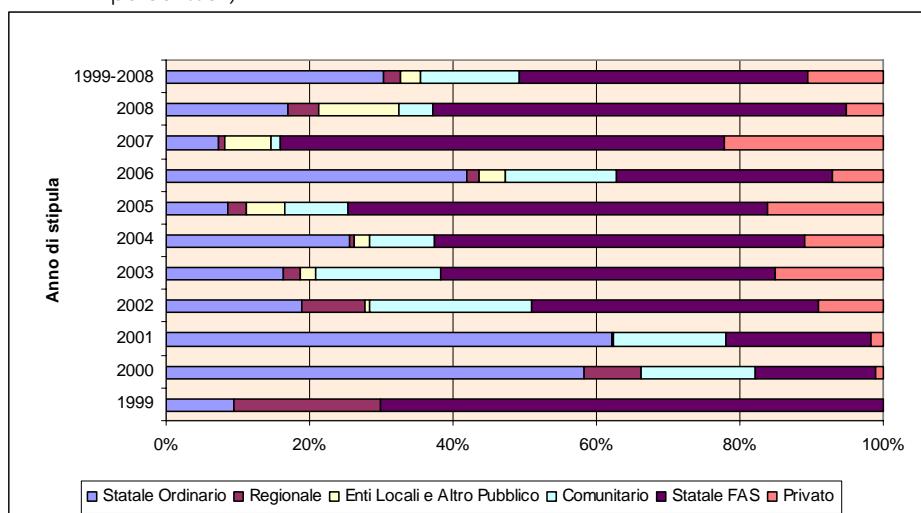
compreso tra i 5 ed i 10 milioni di euro; dati che denotano una discreta concentrazione di risorse FAS su infrastrutture di media e grande dimensione, e quindi di maggiore impatto in termine di sviluppo. Solo il 10 per cento delle risorse è allocato su interventi di limitata dimensione, con un valore inferiore a 1 milione di euro.

Composizione delle fonti di finanziamento

Gli APQ sono finanziati da risorse pubbliche ordinarie, da risorse private, nonché da risorse aggiuntive, sia comunitarie sia nazionali a valere sul FAS. Nel Mezzogiorno, oltre il 40 per cento delle risorse programmate provengono dal FAS (contro una media del 30 per cento circa a livello nazionale), il 30 per cento da risorse statali ordinarie (contro il 37 per cento circa a livello nazionale).

Nel 2008 il peso delle risorse FAS è rimasto sui livelli del 2007 (58 per cento circa), è aumentata la quota percentuale delle risorse ordinarie (statali, regionali e di altri enti pubblici) ed è diminuito l'apporto delle risorse private (cfr. Figura IV.10).

Figura IV.10 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - MEZZOGIORNO – FONTI DI COPERTURA FINANZIARIA DEGLI APQ PER ANNO DI STIPULA (quote percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo Intese

Dei circa 16,7 miliardi di euro di risorse FAS assegnati alle Regioni del Mezzogiorno nel periodo 1999-2006, ne sono stati programmati oltre 16,2, pari a circa il 97 per cento. Ai sensi degli artt. 6 quater e 6 quinquies della legge n.133/2008 (conversione in legge del decreto legge n.112/08), le risorse del FAS - a valere sulle ultime delibere CIPE di riparto n. 35 del 2005 e n. 3 del 2006 - che le Regioni non hanno programmato in APQ sono state riprogrammate al fine di favorirne la concentrazione strategica.

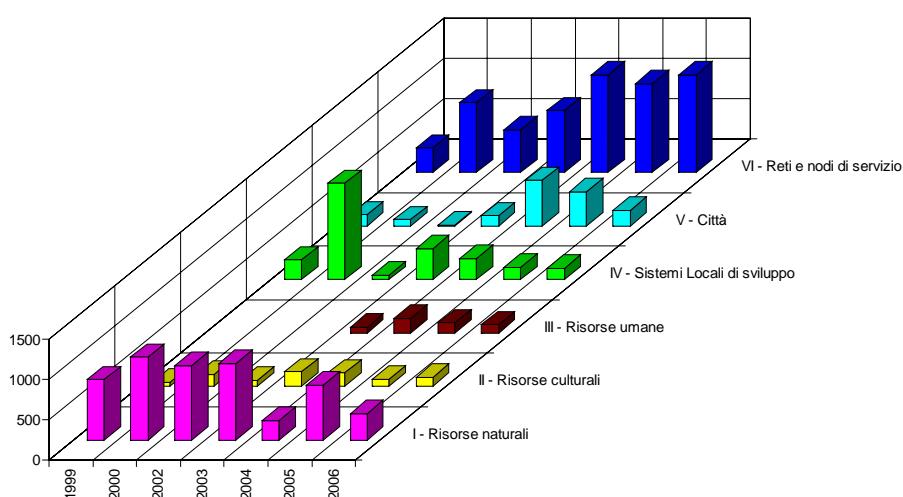
Per quanto riguarda il 2008, nel corso dell'anno sono state programmate risorse del FAS assegnate alle Regioni per un importo superiore a 400 milioni di

euro, di cui oltre 132 nel settore delle aree urbane e 120 nel settore delle risorse naturali; in diversi casi le risorse hanno contribuito alla copertura finanziaria di Ordinanze di Protezione Civile, relative tra l'altro all'emergenza rifiuti in Campania e all'organizzazione della Presidenza italiana del G8.

Dal punto di vista settoriale, l'analisi delle complessive scelte di allocazione delle risorse FAS effettuate dalle amministrazioni regionali nel periodo 1999-2006 mostra un valore tendenzialmente costante di investimenti nel settore delle infrastrutture di trasporto, stabilizzato - negli ultimi tre anni - intorno al miliardo di euro; viceversa, una tendenza alla diminuzione degli investimenti si registra nei settori dell'ambiente e dei sistemi locali di sviluppo (dopo l'ingente entità di risorse delle delibere n.84/2000 e n.138/2000 utilizzate per finanziare contratti di programma e patti territoriali) (cfr. Figura IV.11).

Si pone in evidenza come queste scelte siano anche frutto delle prescrizioni apposte dal CIPE sulle assegnazioni FAS. Ad esempio, gli investimenti dell'asse "Città" sono in larga parte collegati ai vincoli posti sulle quota "Aree Urbane" appositamente create dal CIPE nel periodo 2004-2006, per un valore complessivo di 437 milioni di euro, al fine di rafforzare gli investimenti in questa importante area dello sviluppo locale; una decisione che ha promosso la definizione di circa 20 APQ, con l'attivazione di oltre 350 interventi dal valore complessivo di circa 750 milioni di euro.

Figura IV.11 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - MEZZOGIORNO – ALLOCAZIONE DELLE RISORSE DEL FAS PROGRAMMATE IN APQ PER SETTORE E ANNO DI ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE¹ (milioni di euro)



Nota: I principali settori contenuti negli assi di riferimento sono per l'asse Reti e nodi di servizio: viabilità, altri trasporti e telecomunicazioni; per Risorse Naturali: ambiente, ciclo integrato dell'acqua e rifiuti; per Risorse culturali: cultura e servizi ricreativi; per Risorse Umane: formazione, lavoro e ricerca; per Sistemi locali di sviluppo: industria e servizi, agricoltura, turismo, energia; per l'asse Città: edilizia abitativa e urbanistica e interventi in campo sociale.

¹ Le assegnazioni della Legge finanziaria 2001 sono state ripartite dal Cipe già a dicembre 2000 con delibera n.138/2000 e sono pertanto ricomprese in tale annualità.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo Intese

In un'ottica di continuità e nella consapevolezza che le finalità del QSN 2007-13 potranno essere rafforzate se raccordate alle azioni e alle politiche attivate nel periodo precedente è stata condotta una rilettura della programmazione FAS 2000-2006 in Accordi di programma quadro al fine di valutare quanta parte della precedente programmazione risulti coerente con le nuove priorità strategiche.¹⁷⁰

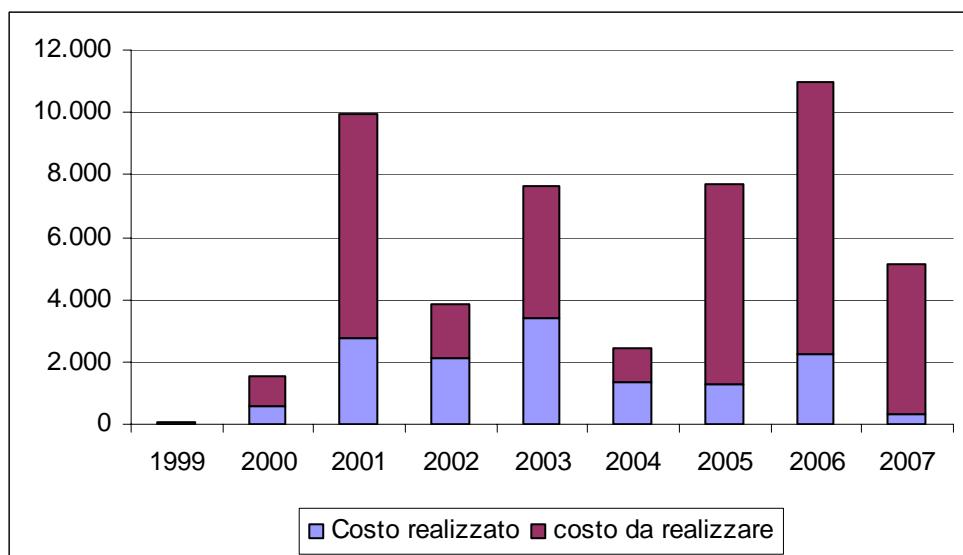
Stato di attuazione degli interventi

A valle dell'intensa attività di programmazione portata avanti nella prima metà degli anni 2000, gli interventi finanziati dal FAS 1999-2007 sono ormai entrati in piena fase attuativa (cfr. *Riquadro L “Miglioramento e accelerazione della spesa in APQ”*).

Da un punto di vista strettamente economico, per il complesso degli APQ siglati nel Mezzogiorno tra il 1999 ed il 2007, il valore delle attività completate (costo realizzato) - rilevata dai dati disponibili al monitoraggio del 30 giugno 2008 - è pari a circa 14,2 miliardi di euro, circa il 29 per cento del valore degli investimenti attivati. La maggior parte della spesa realizzata è riferita agli APQ siglati tra il 2002 ed il 2004 (cfr. Figura IV.12), i cui interventi hanno spesso raggiunto la fase di apertura dei cantieri, con percentuali di attività realizzate oscillanti tra il 45 ed il 56 per cento.

¹⁷⁰ Il lavoro completo forma oggetto di una specifica ricerca, sulla programmazione 2000-2006 attuata attraverso gli APQ nel settore dei beni culturali, in corso di pubblicazione su *Materiali UVAL*. L'analisi ha evidenziato che le regioni hanno indirizzato le proprie politiche in una dimensione strategica ed operativa mirata a consolidare le emergenze storico architettoniche, patrimonio fondante del territorio, contribuendo a sviluppare le potenzialità inespresse delle realtà locali e privilegiando tipologie di azioni quali: recupero e restauro conservativo di chiese/cattedrali e musei nonché edifici di interesse storico e culturale. Tali esperienze, che hanno comportato risultati apprezzabili in termini di valorizzazione, inducono a sollecitare il territorio a limitare al massimo quelle azioni che si sono dimostrate invece poco competitive e incapaci di innescare dinamiche di filiera attorno alle progettualità in corso. Attraverso nuovi modelli organizzativi e gestionali e la diffusione di buone e migliori prassi in materia di costruzione e gestione di prodotti integrati di offerta culturale e turistica, si potranno attrarre funzioni innovative e capitale umano a elevato livello di qualificazione capace di generare nuove ed ulteriori opportunità di lavoro e di sviluppo economico sostenibile.

Figura IV.12 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - VALORE COMPLESSIVO E AVANZAMENTO AL 30 GIUGNO 2008 DELLA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI IN APQ NEL MEZZOGIORNO PER ANNO DI STIPULA (milioni di euro)



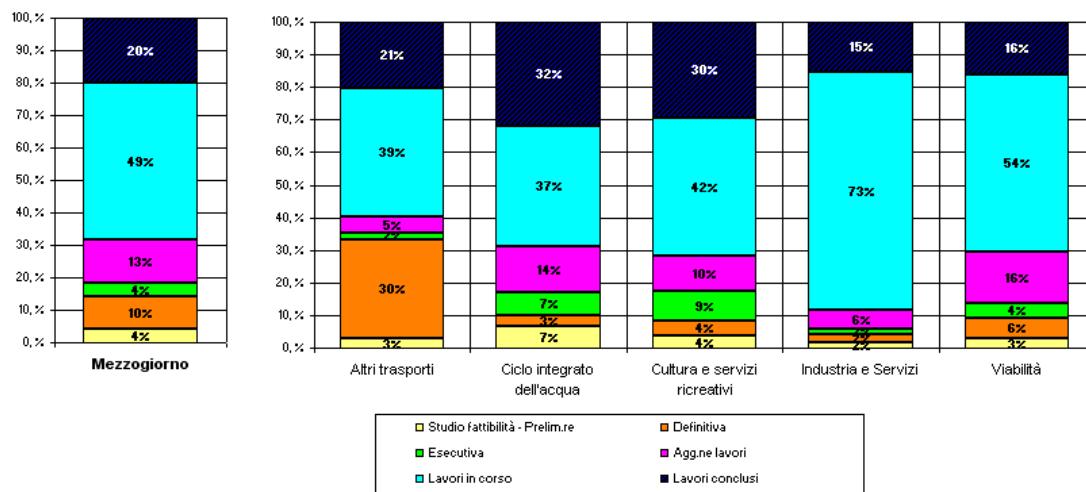
Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo Intese

I dati a carattere procedurale consentono invece di esaminare lo stato di avanzamento da un diverso punto di vista, ovvero rispetto all'avanzamento progettuale e cantieristico delle opere programmate. Il 13 per cento in valore degli interventi è prossimo all'apertura dei cantieri (fase di aggiudicazione lavori), il 49 per cento li ha ormai aperti ed un ulteriore 18 per cento ha già completato le opere finanziate. Solo il 20 per cento degli interventi si trova ancora in fase progettuale, ed il 6 per cento non ha ancora visto approvata la progettazione preliminare (cfr. Figura IV.13 e *Riquadro L “Miglioramento e accelerazione della spesa in APQ”*).

Proprio su tali interventi dovrà concentrarsi nei prossimi due anni l'attenzione dei responsabili di APQ, al fine di rimuovere le eventuali criticità sopravvenute e giungere ad appaltare le opere, evitando così alle Regioni di appartenenza di incorrere – per gli interventi cofinanziati dal FAS - nei meccanismi sanzionatori previsti dal CIPE.

In dettaglio, analizzando alcuni dei settori strategici per lo sviluppo del Mezzogiorno, si notano valori al di sopra della media per quanto riguarda gli interventi conclusi nel settore del ciclo idrico integrato (32 per cento) e quelli con cantiere aperto nel settore della viabilità (54 per cento).

Figura IV.13 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - MEZZOGIORNO - AVANZAMENTO PROCEDURALE DEGLI INTERVENTI PER SETTORE¹ (valori in percentuale delle risorse programmate)



¹ Al netto degli interventi la cui attuazione risulta sospesa nei rapporti semestrali di monitoraggio, per motivi legati a sopravvenute criticità di natura tecnica, amministrativa o soprattutto finanziaria.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo intese

IV.3.1.3 Politiche per le imprese nel Mezzogiorno

Il 2007 ha costituito un anno spartiacque per le politiche di sostegno e di incentivazione agli investimenti del settore industriale, in particolare nel Mezzogiorno. E' infatti coinciso con la fase conclusiva del PON "Sviluppo imprenditoria locale", con la scadenza dei regimi di aiuto a finalità regionale e la successiva approvazione della nuova carta degli aiuti, con l'avvio del Quadro Strategico Nazionale e della nuova programmazione 2007-2013, in particolar modo del nuovo PON "Ricerca e competitività". In questo contesto si è verificata una stasi nell'operatività di strumenti rilevanti per il Sud, quali il credito d'imposta investimenti e le agevolazioni concesse sulla base della legge n.488/1992.

Nel 2008, i dati finora disponibili mostrano come le erogazioni a valere su legge n.488/1992, contratti di programma e contratti d'area si siano consistentemente ridotte, mentre cospicue sono state quelle relative ai Pacchetti integrati di agevolazioni, soprattutto per quello *Innovazione*. In particolare per la legge 488 il calo nelle regioni del Mezzogiorno è stato di poco inferiore al 59 per cento (per un totale di 115,6 milioni di euro elargiti). Lo strumento non è stato rifinanziato, né sono state attuate le nuove regole di operatività che la legge n.127/2007 ha previsto per questa tipologia di agevolazioni. Le modifiche contabili intervenute in seguito alle disposizioni contenute nell'art. 3 commi 36-39 della legge finanziaria per il 2008,

che prevedono la riduzione da sette a tre anni dei termini della perenzione amministrativa, entro i quali i residui non pagati delle spese in conto capitale dello Stato sono eliminati dal Bilancio, hanno finito con il frenare i tiraggi a valere su tutti gli strumenti di aiuto. Per quel che riguarda i singoli Bandi della 488, la riduzione rispetto alle erogazioni avvenute nell'anno 2007 varia da un – 47,3 per l'artigianato a quasi il - 94 per cento per il Bando relativo al commercio.

Le agevolazioni concesse e le somme erogate attraverso i Pacchetti integrati di agevolazioni (PIA)¹⁷¹, che hanno unificato diversi aiuti concedibili attualmente a fronte di un'unica richiesta, hanno avuto diversi andamenti: per quello *Formazione* i contributi agevolati a favore dei 770 progetti sono risultati pari a 67,4 milioni di euro mentre le erogazioni sono giunte al 31 dicembre 2008 a 24,1 milioni, con un costo totale di formazione quantificato in 152,3 milioni di euro; quello *Networking* ha riguardato invece 14 iniziative per 91,9 milioni di euro di investimenti e 60 milioni di agevolazioni concesse, mentre le erogazioni sono iniziate nel 2008 e hanno raggiunto i 16,2 milioni di euro; quello *Innovazione* è risultato il più consistente con 793 iniziative progettuali, quasi 2.800 milioni di euro di investimenti, poco meno di 2.200 milioni di euro di agevolazioni concesse e 659 milioni erogati, di cui 207 milioni solo nel 2008.

L'importo totale degli investimenti agevolati nel Mezzogiorno¹⁷² nel 2007 è risultato pari a soli 2.765 milioni di euro con una riduzione superiore all'84 per cento rispetto al 2006. In media annua la riduzione nel quinquennio 2003-2007 è stata dell'ordine del 37 per cento circa (cfr. Tavola IV.15).

Rispetto all'anno precedente, anche il decremento delle agevolazioni approvate è risultato superiore all'80 per cento, mentre la riduzione media quinquennale è stata dell'ordine del 33 per cento.

Le erogazioni sono al contrario aumentate rispetto all'anno precedente (16,6 per cento rispetto al 2006). Tutti gli aggregati considerati risultano, nel 2007, inferiori alle rispettive medie di periodo (cfr. Tavola IV.15).

Erogazioni

¹⁷¹ Introdotti sperimentalmente durante il periodo di programmazione 2000-06 dal PON “Sviluppo e imprenditoria locale”, per migliorare la qualità dell’investimento nelle regioni in ritardo di sviluppo ex ob.1

¹⁷² La Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, pubblicata annualmente dal MSE come documento collegato al DPEF, contiene informazioni sui principali strumenti di incentivazione alle imprese. I dati contenuti nella relazione non sono però del tutto confrontabili con altre fonti più aggregate e relative al fenomeno dei trasferimenti in conto capitale alle imprese private (come ad esempio quelle dei Conti Pubblici Territoriali,) sia per le differenti fonti primarie (dati di natura amministrativa per la Relazione, dati di bilancio per i CPT), sia per le conseguenti diversità negli universi di riferimento. In particolare possono risultare sottostimati alcuni interventi a titolarità regionale anche cofinanziati dalle risorse della politica aggiuntiva (vedi oltre) e alcuni strumenti di sostegno all’agricoltura.

Tavola IV.15 – MEZZOGIORNO, INCENTIVI ALLE IMPRESE¹, ANNI 2003-2007 (milioni di euro
e valori percentuali)

	2003	2004	2005	2006	2007	MEDIA ANNUA 2003-2007	Variazione media annua 2003-2007
Investimenti	17.352,8	10.397,6	7.494,2	17.426,2	2.765,1	11.087,2	-36,8
Agevolazioni	6.354,7	5.216,5	3.787,0	7.313,5	1.311,3	4.796,6	-32,6
Erogazioni ²	3.487,1	3.131,0	2.655,8	2.347,4	2.738,4	2.871,9	-5,9
composizione percentuale erogazioni							
Nazionali	86,2	86,1	83,1	73,1	80,8	82,4	
Regionali ³	13,8	13,9	16,9	26,9	19,2	17,6	
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

¹ Sono considerati tutti gli strumenti di incentivazione negoziali, automatici e valutativi

² Le erogazioni annuali non si riferiscono necessariamente alle agevolazioni approvate nell'anno poiché possono corrispondere ad agevolazioni approvate negli anni precedenti

³ I cosiddetti "regimi trasferiti" (interventi istituiti da norme statali ma non espressamente riservati alla gestione delle Amministrazioni centrali dall'anno 2000 nei confronti dei quali le Regioni hanno iniziato ad assumerne la gestione) sono stati dal 2008 inclusi all'interno degli interventi regionali (questi ultimi stabiliti sulla base di specifiche leggi regionali con la possibilità di includere aiuti erogati a valere su risorse dei Programmi operativi regionali).

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. Anno 2008

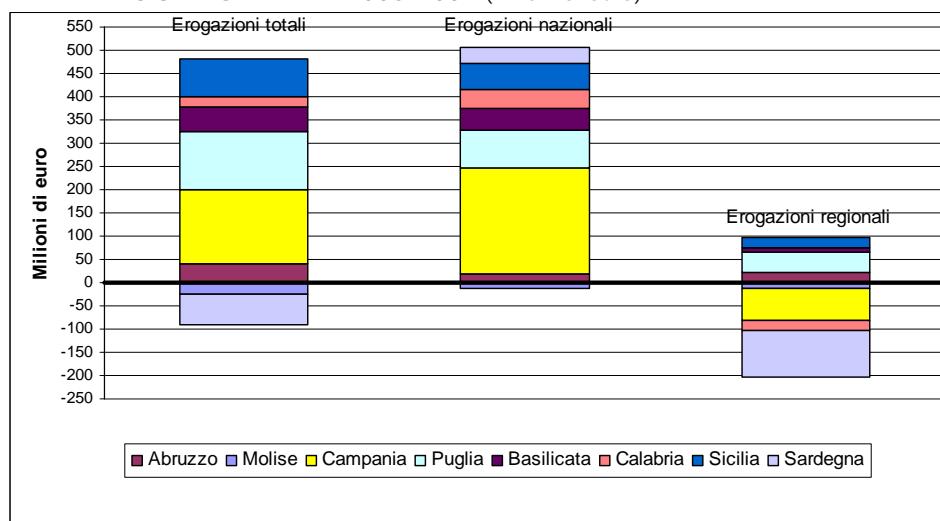
L'incremento annuo delle erogazioni si è concentrato in Campania e Puglia, mentre Sardegna e Molise registrano un andamento negativo. La componente nazionale (pari all'80,8 per cento delle erogazioni totali) è cresciuta in tutte le regioni tranne che in Molise (-2,4 milioni di euro), mentre quella regionale¹⁷³ è diminuita in Sardegna e in Campania. La forte riduzione delle erogazioni provenienti dalle amministrazioni regionali (regione in cui nel 2006 esse avevano superato il 60 per cento del totale) è stata in Sardegna in parte controbilanciata dall'aumento di quelle di provenienza nazionale (cfr. Figura IV.14), che hanno visto raddoppiare la loro quota dal 40 all'80 per cento circa fra il 2006 e il 2007. Solo in Abruzzo si registra un aumento delle erogazioni regionali.

L'instabilità delle erogazioni nel Mezzogiorno – misurata attraverso il coefficiente di variazione¹⁷⁴ – nel periodo 2003-2007 è risultata inferiore al Centro-Nord e per tutte le regioni le erogazioni regionali sono risultate più variabili di quelle nazionali, soprattutto per il Molise, sebbene siano elevati gli squilibri di variabilità anche per Campania e Puglia (cfr. Figura IV.15).

¹⁷³ All'interno delle erogazioni regionali sono state inserite anche quelle a valere sui POR per il Mezzogiorno (cfr. MSE, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, giugno 2008, pag. 5).

¹⁷⁴ Esso è dato dal rapporto fra deviazione standard della variabile oggetto di misurazione e la sua media (in questo caso la variabile è ovviamente la serie storica delle erogazioni per il periodo 2003-2007). Il coefficiente è un numero puro che varia da un minimo di zero (variabilità nulla) ad un massimo di uno (variabilità massima). Il suo utilizzo elimina i problemi determinati dalla scala degli aiuti che è variabile a seconda della loro magnitudine.

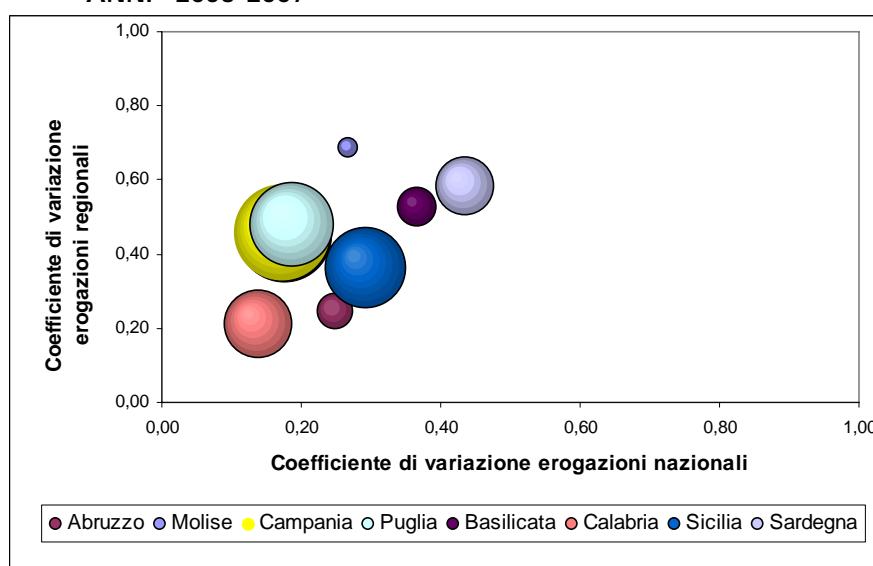
Figura IV.14 - REGIONI DEL MEZZOGIORNO: VARIAZIONE ASSOLUTA DELLE EROGAZIONI ANNI 2006-2007 (milioni di euro)



Il 74 per cento del totale delle agevolazioni concesse nel quinquennio nel Mezzogiorno è rappresentato da: legge 488/92, credito di imposta investimenti, PIA innovazione, FAR, il Fondo di Garanzia, l'Autoimprenditorialità, i Patti territoriali e gli interventi di deindustrializzazione delle aree siderurgiche.

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. Anno 2008

Figura IV.15 - MEZZOGIORNO, INSTABILITÀ E CONSISTENZA DELLE EROGAZIONI – ANNI 2003-2007



N.B.: il volume delle bolle rappresenta la dimensione della spesa cumulata del quinquennio, mentre i coefficienti di variazione sono riportati sui due assi.

Fonte: Elaborazioni MISE-DPS su dati Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, anno 2008

Quanto al numero di domande approvate il prestito d'onore continua ad essere lo strumento principale: più del 50 per cento delle domande approvate a valere sugli strumenti considerati.

Tavola IV.16 – MEZZOGIORNO, PRINCIPALI STRUMENTI DI AGEVOLAZIONE¹ – ANNI 2004-2007 (numero e ammontare delle agevolazioni in milioni di euro)

	2004		2005		2006		2007		TOTALE 2004-2007		Peso percentuale sul totale 2004-2007
	numero	mln €	numero	mln €							
Legge 388/2000 art.8 Crediti di imposta per le aree sottoutilizzate*	6.378	936,61	4.561	977,45	6.776	1.489,87	0	0,00	17.715	3.403,93	11,4
Legge 488/92 art.1 c. 2 Attività produttive nelle aree depresse**	1.164	845,54	316	194,43	371	139,20**	0	0,00	1.851	1.179,17	1,2
D.Lgs. 185/2000 Titolo II Incentivi a favore dell'auto impiego (ex L. 608/96 - Prestito d'onore)*	12.678	541,62	8.046	514,44	6.971	467,42	5.256	288,20	32.951	1.811,68	21,3
PIA Innovazione e Pacchetto Integrato di agevolazioni (PON 2000-2006) ⁶	0	0,00	0	0,00	546	1.512,73	0	0,00	546	1.512,73	0,4
Contratti di programma*	11	466,26	15	366,85	20	880,30	0	0,00	46	1.713,41	0,0
D.Lgs. 297/99, D.M. 593/00 art.5,6,9,10, 11, 14, 16 - agevolazioni automatiche o valutative del Fondo agevolazione alla ricerca (FAR) ⁷	350	547,23	218	284,54	121	181,41	64	90,63***	753	1.103,81	0,5
Legge 488/92 Turismo Estensione delle agevolazioni al turismo (legge 449/97, art.9)*	0	0,00	391	354,30	352	59,00****	0	0,00	743	513,30	0,5
Legge 662/96 art.2 c.100 lett.a Fondo di garanzia	1.764	130,98	2.186	161,20	3.367	305,60	19	2,70	7.336	600,48	4,7
D.Lgs. 185/2000 Titolo I Incentivi a favore dell'autoimprenditorialità*	168	171,27	84	89,33	73	78,66	25	27,71	350	366,97	0,2
Legge 662/96 art.2 Patti territoriali	538	296,79	79	30,58	100	30,70	149	20,10	866	378,17	0,6
Legge 181/89 artt.5 e 8 Reindustrializzazione aree siderurgiche e successive estensioni	2	16,42	8	128,46	4	61,25	8	40,65	22	246,78	0,0
Totale strumenti considerati¹	23.053	3.952,72	15.904	3.101,58	18.601	5.275,44	5.521	469,99	63.079	12.799,73	40,7
TOTALE GENERALE²	46.905	5.216,45	29.950	3.787,01	53.514	7.313,48	24.602	1.311,33	154.971	17.628,27	100,0

* Regime cofinanziato con risorse FAS

⁶ Regime cofinanziato con risorse dei Fondi strutturali

¹ Nella tavola sono considerati gli strumenti nazionali automatici o valutativi e negoziali più rilevanti nella media del periodo, presentati in ordine decrescente secondo il peso percentuale dell'ammontare delle agevolazioni approvate sul totale del periodo 2003-2007. Non sono inclusi gli ammontari di finanziamenti diretti agevolato agli investimenti.

² Nel totale generale riportato per memoria sono inclusi sia strumenti negoziali che regionali.

^{**}A seguito di modifiche normative a partire dal 2006 parte dei finanziamenti sono erogati in conto interessi riducendo la quota di contributo in conto capitale riportata nella Tavola. I 371 interventi sono finanziati con finanziamento agevolato pari a 892,14 milioni di euro.

^{***} I 64 interventi sono finanziati anche con finanziamento diretto pari a 87,85 milioni di euro.

^{****} I 352 interventi sono finanziati anche con finanziamento agevolato pari a 392,60 milioni di euro.

Fonre: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. Anno 2008

Agevolazioni

Nel periodo 2004-2007 le agevolazioni cofinanziate dai Fondi strutturali nell'ambito della programmazione regionale o del PON Sviluppo Locale sono state pari al 21,5 per cento del totale generale (per il finanziamento della legge n.488/1992, delle agevolazioni alla ricerca-FAR e del PIA), mentre quelli cofinanziati dal FAS, tramite le assegnazioni effettuate direttamente alle Amministrazioni centrali titolari degli strumenti di incentivazione sono pari al 51 per cento e si indirizzano verso la legge n.488/1992 aree sottoutilizzate, turismo e contratti di programma, credito di imposta, agevolazioni per l'autoimpiego. Nel complesso nel Mezzogiorno, gli importi agevolati cofinanziati dalle risorse

aggiuntive rappresentano il 65,8 per cento del totale degli strumenti considerati nella rilevazione (si ricordi che alcuni strumenti sono cofinanziati da entrambe le fonti).

Contratti di Programma

Per il sistema di aiuti della programmazione negoziata, più in particolare dei contratti di programma, è emersa la necessità di correttivi sostanziali alle disposizioni dell'art. 8 della legge n.80/2005, attraverso la modifica legislativa e l'emanazione dei decreti attuativi e il contestuale adeguamento del regime di aiuto alle novità introdotte dalla nuova disciplina per gli aiuti a finalità regionale in vigore dal 1° gennaio 2007.

Nella seconda metà del 2007, è stato avviato il processo di riforma dei contratti di programma¹⁷⁵ che ne prevede un forte rilancio e lo indirizza più chiaramente verso il finanziamento di grandi investimenti industriali, da realizzare soprattutto nelle aree meno sviluppate del Paese e del Mezzogiorno in particolare, non necessariamente da parte di una sola impresa, anche attraverso una più incisiva attività di *scouting*, evitando, al contempo, la possibilità di aggregazioni d'impresi eccessivamente numerose, come è invece accaduto in passato, attraverso la specificazione della taglia minima dell'investimento per impresa. Gli investimenti potranno riguardare spese per la ricerca e lo sviluppo sperimentale (quest'ultimo preponderante rispetto alla prima).

Con il decreto ministeriale 24 gennaio 2008, che ha reso operativi i nuovi contratti di programma, è stata tra l'altro introdotta un'importante novità rappresentata dall'attribuzione alla Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia) delle attività di valutazione, istruttoria e di gestione relative alle nuove proposte di contratto di programma, nonché della gestione di quelli già deliberati dal CIPE alla data di entrata in vigore dello stesso decreto ministeriale, con la permanenza in capo al Ministero dello sviluppo economico delle attività di coordinamento e di controllo. L'affidamento della gestione dello strumento all'Agenzia ha lo scopo di valorizzarne la funzione importante di attrazione degli investimenti¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Il processo di riforma è iniziato con la legge n.127/2007 e si è completato con il decreto ministeriale 24 gennaio 2008 e il decreto ministeriale 2 maggio 2008. Il primo provvedimento definisce le modalità attuative dei contratti di programma per le attività industriali, il secondo per il settore agroindustriale. In base alle modalità previste dai due decreti ministeriali in questione, sono state presentate nuove domande nonostante il blocco degli impegni che ha riguardato, peraltro, tutta la programmazione negoziata.

¹⁷⁶ Le altre principali disposizioni del decreto in questione hanno riguardato a) il soggetto proponente, che deve essere una singola impresa di qualsiasi dimensione e non più un consorzio di PMI; b) i soggetti beneficiari
Ministero dello Sviluppo Economico

Dal punto di vista gestionale, a tutto il 2008, sono state presentate 24 proposte di contratto di programma per il settore industria¹⁷⁷ e 12 proposte di contratto di programma per il settore agroindustria¹⁷⁸, per investimenti agevolabili di importo complessivo pari a 5.211 milioni di euro, di cui 3.268 nel Mezzogiorno, agevolazioni richieste pari a 1.200 milioni di euro (719 milioni di euro nelle regioni meridionali) ed un incremento occupazionale a regime pari a 4.013 unità lavorative annue. Tuttavia, a fine 2008, non era ancora intervenuta alcuna delibera CIPE necessaria per la stipula¹⁷⁹. Sono stati invece stipulati nel Mezzogiorno 7 contratti di programma secondo le regole antecedenti per 595 milioni di euro di investimenti.

Per la prima volta nell'ambito del panorama delle leggi di incentivazione, la nuova normativa prevede la possibilità di contrattare direttamente con l'impresa la natura finanziaria dell'aiuto nelle forme di contributo in conto impianti e di contributo in conto interessi su un finanziamento bancario (forme che possono anche coesistere nel rispetto del limite previsto dai massimali agevolativi prescritti dalla Commissione). Questa opzione consente di conciliare diverse esigenze: sia quella delle imprese che hanno la necessità di coprire il fabbisogno finanziario dell'iniziativa; sia quella dello Stato di estendere lo strumento al maggior numero di iniziative possibile nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Con un unico strumento normativo si giunge quindi ad applicare diverse fattispecie di aiuto: quello a finalità regionale, quello per le PMI e quello per la ricerca e sviluppo sperimentale. Il contratto di programma individua inoltre anche eventuali interventi infrastrutturali, materiali o immateriali da realizzare a valere sulle stesse risorse che alimentano i contributi. La portata dello strumento appare quindi ben superiore a quelle delle analoghe norme emanate nel passato.

Contratti di sviluppo

In attuazione dell'articolo 43 del decreto legge n.112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n.133/2008, è stato poi definito un nuovo strumento, denominato "contratti di sviluppo", che sostituisce i contratti di programma e i contratti di localizzazione con lo scopo di favorire l'attrazione degli investimenti anche esteri e la realizzazione di progetti di sviluppo d'impresa rilevanti per il

che possono aggiungersi al soggetto proponente, purché realizzino programmi del progetto industriale in comune con quest'ultimo; c) l'ammontare degli investimenti produttivi del programma/progetto non inferiore ai 25 milioni di euro e quelli relativi all'intero progetto industriale (escluse le infrastrutture) non inferiore ai 40 milioni di euro; d) la forma con cui possono essere erogate le agevolazioni (contributi in conto impianti, in conto interessi su finanziamento bancario e misti). Di quest'ultima si dà maggiore conto nel testo.

¹⁷⁷ Le 50 iniziative ad esse afferenti riguardano comunque tutto il territorio nazionale.

¹⁷⁸ Le 100 iniziative in capo a queste proposte riguardano soprattutto il Centro-Nord.

¹⁷⁹ I contratti di programma approvati con le modalità operative precedenti riguardano le regioni del Mezzogiorno per circa l'88 per cento del totale delle erogazioni e l'83 per cento del contributo pubblico concesso.

rafforzamento della struttura produttiva del paese, con particolare riferimento alle aree del Mezzogiorno¹⁸⁰.

L'intervento presenta rilevanti elementi di novità fra i quali:

- 1) il rafforzamento del ruolo dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa. Invitalia gestirà i contratti occupandosi anche della valutazione e dell'approvazione delle proposte, nonché della loro sottoscrizione;
- 2) l'applicazione del regolamento generale di esenzione per categoria CE n.800/2008 che, dichiarando alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato, ne rende automatica l'approvazione, consentendo così agli Stati membri di applicarli senza la notifica alla Commissione;
- 3) l'estensione dell'intervento al settore del commercio.

RIQUADRO J - LE POLITICHE PER LA RICERCA E L'INNOVAZIONE NEI FONDI STRUTTURALI E NEGLI APQ

La Ricerca nel Quadro Comunitario di Sostegno 2000-06

Nel QCS 2000-2006 oltre il 6 per cento delle risorse è destinato alla ricerca I progetti ammessi a finanziamento sono 4.700, per un costo totale di 3.499 milioni di euro. In generale, con riferimento alle principali tipologie finanziarie, più della metà delle risorse si concentra sugli aiuti alle imprese per progetti di R&S di interesse industriale anche in collaborazione con altri soggetti (52,8 per cento) e, in particolare, sui progetti proposti dalle imprese con strategia bottom-up (41 per cento); la formazione per la ricerca è la seconda voce più rilevante in termini di risorse assorbendo il 27,2 per cento del totale. I progetti più numerosi riguardano sia la formazione per la ricerca (2.096 progetti) che gli aiuti alle imprese (2.261 progetti).

Quasi l'80 per cento delle risorse del settore è gestito dal PON, che si concentra su aiuti alle imprese per attività di R&S (56,4 per cento delle risorse totali) e su interventi di formazione per la ricerca (32,2 per cento). Sono, inoltre, di esclusiva competenza del PON le azioni per le Tecnologie per la formazione e e-learning e i progetti di ricerca nei settori strategici per il Mezzogiorno.

I Programmi Regionali hanno finalizzato i loro interventi in progetti proposti dalle imprese con strategia bottom-up (293 milioni di euro), voce che include anche il maggior numero di progetti ammessi e sui Centri Regionali di Competenza Tecnologica (211 milioni di euro). Emerge una significativa concentrazione degli interventi in Sicilia e Campania, dove il sistema di monitoraggio registra rispettivamente 852 e 592 progetti. Anche in termini di valore si conferma questa

¹⁸⁰ E' stato recentemente redatto uno schema di decreto interministeriale contenente criteri, condizioni e modalità per la concessione di agevolazioni finanziarie destinate a favorire la realizzazione di investimenti di grandi dimensioni, in grado di contribuire allo sviluppo economico e al rafforzamento della competitività del territorio nazionale.

concentrazione nelle due Regioni, che da sole assorbono la metà delle risorse programmate.

In generale, a pochi mesi dalla chiusura del periodo di programmazione, il settore della ricerca, dopo aver dimostrato costantemente stati di avanzamenti superiori alla media degli altri settori del QCS, si avvia al completamento degli interventi co-finanziati, dimostrando di aver ottenuto risultati significativi, in particolare con riferimento a:

- *il potenziamento di infrastrutture e attrezzature di università e centri di ricerca, oltre che dal PON è stato perseguito anche dalla Sicilia che ha dedicato circa 110 milioni di euro per 38 progetti, fra cui il potenziamento di laboratori, la rete locale, i sistemi informativi territoriali;*
- *i Centri di Competenza Tecnologica sono stati finanziati oltre che dal PON, solo dalla Campania che ha individuato in essi l'asse portante della strategia regionale per lo sviluppo dell'innovazione;*
- *gli altri progetti di trasferimento tecnologico sono stati finanziati sia dal PON sia da Calabria, Campania, Molise e Puglia; in particolare, in Calabria, sono stati ammessi al finanziamento 44 progetti orientati al rafforzamento dei laboratori tecnologici pubblico-privati, in collaborazione fra le tre Università calabresi, CNR (ICAR, ITM) e Centro di Ricerca Agro-alimentare;*
- *alla realizzazione degli altri progetti di interesse industriale proposti dalle imprese con strategia bottom-up hanno concorso sia il PON che tutti i Programmi regionali, e soprattutto Sicilia, Puglia e Campania, che hanno programmato rispettivamente 79, 82 e 63 milioni di euro;*
- *gli interventi di formazione per la ricerca sono stati finanziati oltre che dal PON anche dalle Regioni Puglia (25 milioni di euro), Sicilia (20), Campania (18), e Basilicata (10).*

In relazione al PON Ricerca¹ si sottolineano alcuni aspetti:

- *aiuti alle imprese per progetti di ricerca* - i progetti di ricerca industriale hanno finora portato al deposito di 141 brevetti, di cui 135 realizzati nell'ambito dei progetti di ricerca "bottom-up", mentre le imprese cofinanziate in 375 casi hanno innovato i loro prodotti e in 284 casi hanno innovato i loro processi. La ricerca industriale realizzata ha consentito alle imprese di sviluppare 636 nuovi prodotti, 355 nuovi processi di produzione e 221 nuovi servizi;
- *rafforzamento delle strutture di ricerca* - 42 nuovi soggetti pubblici sono stati dotati di avanzate strutture di rete a larga banda; è stato consentito ad oltre 16.000 ricercatori, 14.000 tecnici e ad oltre 400.000 studenti di disporre di facilities di avanguardia; sono stati sviluppati più di 270 servizi innovativi e oltre 117 software dedicati;
- *alta formazione* - circa 13.500 giovani sono stati interessati da interventi di alta formazione all'interno di nuovi cicli universitari a prevalente indirizzo scientifico-tecnologico; oltre 16.000 giovani laureati meridionali sono stati coinvolti in corsi master e dottorati; oltre 1.300 operatori meridionali sono stati coinvolti in interventi di alta formazione continua del PON.

¹ Fonte: "Risultati del PON Ricerca", sito web del PON Ricerca, MUR, www.ponricerca.it, aggiornato al 31/03/09. I dati scaturiscono dall'attività di monitoraggio, dalle indagini del Valutatore indipendente e da alcuni studi di approfondimento avviati dall'Autorità di Gestione.

La ricerca negli APQ

Sono 19 gli APQ ad oggi stipulati nel Mezzogiorno – che includono circa 350 interventi – nel settore della ricerca, per un valore complessivo di circa 717 milioni di euro, di cui oltre 460 a valere sul risorse del FAS e quasi 90 a valere sui Fondi Strutturali.

Gli investimenti maggiori si registrano in Puglia, con oltre 220 interventi finanziati, per un valore complessivo di oltre 326 milioni di euro (di cui ben il 73 per cento circa finanziato dal FAS); seguono la Campania, con oltre 103 milioni di euro (di cui 64 per cento su risorse FAS) e la Sardegna, con investimenti che sfiorano i 91 milioni di euro (di cui oltre la metà FAS).

Il 69 per cento degli interventi finanziati (il 50 per cento in valore) riguarda progetti di ricerca in senso stretto, realizzati soprattutto da istituti universitari o direttamente dalle imprese che usufruiscono del trasferimento di fondi a tale scopo finalizzato. Il 25 per cento degli interventi finanziati (percentuale che raggiunge il 47 per cento in valore) riguarda opere infrastrutturali per la ricerca, tra cui distretti tecnologici, centri e laboratori, oltre alle infrastrutture scolastiche e universitarie da adibire a luoghi dove svolgere l'attività di ricerca.

La restante parte, infine, riguarda sostanzialmente progetti di formazione e studi di fattibilità. Tra gli interventi finanziati, rilevante interesse assumono:

- *quelli localizzati in Campania, finalizzati alla nascita ed alla crescita del distretto tecnologico nel settore dell'ingegneria dei materiali polimerici;*
- *il progetto per lo sviluppo del distretto tecnologico della Biomedicina in Sardegna, che si basa sull'attivazione strategica di 5 programmi specifici di ricerca, sviluppo e formazione, volti a creare 5 laboratori tecnologici, nei quali far convergere le attività e le competenze scientifiche e tecnologiche presenti nelle principali università e Centri CNR e nelle Imprese;*
- *la realizzazione in Puglia, di una rete di laboratori pubblici di ricerca per lo sviluppo di settori ad alta tecnologia – tra cui quello della meccatronica, dell'agroalimentare, delle biotecnologie per la salute dell'uomo, dell'energia e dell'aeronautica spaziale – al fine di ridurre il differenziale in termini di attrezzature e strumentazioni scientifiche presente in analoghe strutture nazionali ed europee;*
- *la realizzazione di programmi di ricerca industriale in Calabria su temi coerenti con l'attività del distretto della logistica e trasformazione, come le funzioni logistiche di nodo e di rete e la logistica a supporto della trasformazione nella filiera dell'agro-alimentare.*

Lo stato di avanzamento procedurale degli interventi infrastrutturali, strumentali all'attività di ricerca, evidenzia lavori conclusi o quanto meno in itinere per oltre il 35 per cento. La percentuale sale al 66 per cento se si considerano gli interventi riguardanti esclusivamente progetti di ricerca in senso stretto. In media, gli interventi localizzati in Sicilia e Abruzzo presentano le migliori percentuali di avanzamento, ciò è in parte dovuto al fatto che nelle rispettive Intese sono presenti esclusivamente APQ in materia di ricerca sottoscritti non oltre il 2005, e quindi con maggior tempo utile alla realizzazione rispetto a quelli di altre Regioni.

Discreto risulta, infine, lo stato di avanzamento contabile – relativo cioè agli impegni e ai pagamenti effettuati dai vari soggetti attuatori – dei progetti finanziati, che ammontano rispettivamente al 49 ed al 16 per cento delle risorse complessivamente programmate negli APQ in materia di ricerca; anche in tal caso, le percentuali maggiori si riscontrano per gli interventi localizzati in Sicilia e Abruzzo.

IV.3.1.4 I Progetti Integrati Territoriali della programmazione 2000-2006 nell'Obiettivo 1: chiusura e prospettive future

Nel 2009 i PIT chiuderanno la loro esperienza di programmazione ed attuazione, assieme a quella dei POR di cui fanno parte. Sarà perciò possibile tirare le fila di ciò che questi progetti hanno realizzato, ed avviare una valutazione complessiva dei loro impatti sociali ed economici più duraturi¹⁸¹.

Nel corso del 2008 è già stata avviata l'attività di rendicontazione al pubblico delle attività dei PIT con la pubblicazione di uno studio dedicato a quest'esperienza di policy¹⁸².

A pochi mesi dalla chiusura definitiva dei progetti, è dunque possibile ricostruire un quadro delle realizzazioni dei PIT, qui sintetizzato nella Tavola IV.17, che ne illustra le scelte operative di intervento, al di là dei propositi e delle linee strategiche inizialmente annunciati.

Tavola IV.17 - INTERVENTI IN ATTUAZIONE NEI PIT OB.1 E MOLISE, AL NETTO DI PROGETTI "COERENTI" Aggiornamento 31agosto 2008

CLASSE SINTETICA	interventi ammessi		% interventi nella tipologia	% risorse nella tipologia
	numero	somma	PIT	PIT
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	536	417.565.108	6,0%	13,9%
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	826	694.618.368	9,2%	23,1%
Infrastrutture di trasporto	246	109.103.947	2,7%	3,6%
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	39	13.945.707	0,4%	0,5%
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	22	11.396.492	0,2%	0,4%
Infrastrutture di servizio al commercio ed all'industria	185	171.676.597	2,1%	5,7%
Infrastrutture urbane	183	407.774.497	2,0%	13,5%
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	27	51.698.564	0,3%	1,7%
Strutture sportive, ricreative	175	234.845.817	1,9%	7,8%
<i>Totalle opere fisiche</i>	<i>2.239</i>	<i>2.112.625.096</i>	<i>24,9%</i>	<i>70,2%</i>
Piani, studi e monitoraggio	128	45.975.791	1,4%	1,5%
Campagne Promozionali, informative e pubblicitarie	137	52.898.884	1,5%	1,8%
Ricerca	14	1.496.460	0,2%	0,0%
Servizi alle imprese	90	26.679.408	1,0%	0,9%
Servizi alle persone	21	2.840.483	0,2%	0,1%
Attività ricreative e culturali	9	5.833.947	0,1%	0,2%
Formazione dipendenti pubblici	9	227.537	0,1%	0,0%
Formazione a privati non-occupati	1.161	49.167.826	12,9%	1,6%
Formazione a privati occupati	393	45.415.202	4,4%	1,5%
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	61	18.514.200	0,7%	0,6%
<i>Totalle interventi immateriali</i>	<i>2.023</i>	<i>249.049.740</i>	<i>22,5%</i>	<i>8,3%</i>
Trasferimenti a individui	0	0	0,0%	0,0%
Trasferimenti a enti Non-Profit	6	1.196.248	0,1%	0,0%
Trasferimenti a imprese - finalità innovazione ricerca	13	6.878.671	0,1%	0,2%
Trasferimenti a imprese - finalità ambiente	9	4.026.033	0,1%	0,1%
Trasferimenti a imprese - finalità occupazione-training-organizzazione	2	1.688.350	0,0%	0,1%
Trasferimenti a imprese - finalità qualità certificazione	53	1.594.402	0,6%	0,1%
Trasferimenti a imprese - generalisti	4.647	633.068.605	51,6%	21,0%
Trasferimenti a consorzi di imprese	12	1.214.199	0,1%	0,0%
<i>Totalle trasferimenti a privati</i>	<i>4.742</i>	<i>649.666.509</i>	<i>52,7%</i>	<i>21,6%</i>
Totalle	9.004	3.011.341.344	100,0%	100,0%

Fonte: DPS, Sistema Monit

¹⁸¹ L'attività di rendicontazione al pubblico delle attività dei PIT ha già segnato un punto importante nel corso del 2008 con la pubblicazione di un numero della rivista Materiali UVAL dedicata a quest'esperienza di policy (testo scaricabile all'indirizzo web:

http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/materiali_uval/MUVAL17_PIT_def.pdf.

Altre forme di documentazione e di riflessione sono previste in concomitanza con la chiusura del Monitoraggio geo-referenziato, un servizio richiesto dal comitato di sorveglianza del QCS Obiettivo 1 nel marzo 2003, che è stato attivo nel periodo 2004-2009 grazie alla collaborazione tra il DPS e le Regioni interessate, ed al supporto tecnico della Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica.

¹⁸² Il testo è scaricabile all'indirizzo web:

http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/materiali_uval/MUVAL17_PIT_def.pdf

La tabella evidenzia che fra gli interventi ammessi a finanziamento all'interno dei PIT risultano preponderanti in valore quelli di natura infrastrutturale, che raccolgono più del 70 per cento delle risorse. Fra questi rivestono particolare importanza le “opere di recupero e valorizzazione del patrimonio culturale” e, in misura inferiore, le “opere per la tutela e la valorizzazione dell’ambiente” e le “infrastrutture urbane”, queste ultime soprattutto in virtù della loro elevata dimensione finanziaria unitaria. Se confrontato con il riparto programmatico iniziale delle risorse, desumibile dal sistema di monitoraggio PIT della Rete dei Nuclei, questo dato si differenzia per una maggior quota di risorse attribuite ad opere infrastrutturali, che nei quadri finanziari dei PIT approvati si fermava al 57 per cento circa. Questa discrepanza può essere interpretata in diversi possibili modi, ma tutti riconducibili al fatto che le altre due categorie di interventi - gli aiuti alle imprese e, soprattutto, gli interventi immateriali rivolti alle risorse umane - hanno incontrato maggiori difficoltà nel percorso di attuazione rispetto a quelli di natura più chiaramente “fisica”¹⁸³. Ciò che rimane da comprendere è se negli ultimi mesi di vita dei PIT si verificherà un ulteriore aumento degli interventi finanziati in queste due categorie, che riavvicinerebbe il dato di attuazione dei progetti al programma di investimenti inizialmente finanziato, ovvero se - permanendo tale divergenza - le componenti immateriali e di trasferimento al settore privato risulteranno essere sottodimensionate rispetto alle previsioni iniziali. Questo confronto, pur nella sua schematicità, ha il limite di presupporre che la data di chiusura dei PIT coinciderà con quella di chiusura e rendicontazione dei POR del Mezzogiorno, di cui essi fanno parte. Questo, però, può non rivelarsi vero per due ordini di motivi. Innanzitutto perché alcune regioni non hanno finanziato i PIT solo con risorse comunitarie. Quanto alla porzione del programma PIT finanziato con risorse provenienti dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate, infatti, esso potrà ricevere attuazione anche una volta scaduti i termini previsti per la rendicontazione di spese all’Unione Europea. In secondo luogo, perché alcune regioni si apprestano a dare continuità alla progettazione integrata nel ciclo entrante di programmazione delle risorse della politica regionale. Infatti, ad esempio, la parte degli investimenti di cui era previsto il finanziamento con i fondi strutturali, ma che è rimasta inattuata, potrà essere

¹⁸³ Questo elemento è già stato rilevato, e descritto in maggior dettaglio, in diversi altri contributi a carattere valutativo dedicati ai PIT, ad esempio nel citato numero di Materiali UVAL, e nell’aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Ob.1, oltre che nelle precedenti edizioni di questo Rapporto.

recuperata all'interno di nuovi progetti di sviluppo locale, variamente denominati, previsti dal periodo di programmazione entrante.

Dall'esame della programmazione 2007-2013 delle Regioni del Mezzogiorno, infatti, emerge chiaramente la centralità del ruolo delle politiche integrate di sviluppo territoriale, ma poiché il livello di definizione dei programmi non consente sempre di ricostruire il quadro delle risorse finanziarie destinate agli strumenti per il territorio, non è al momento possibile prevedere con chiarezza in che misura queste forme di intervento potranno incidere sui problemi di ciascuna area individuata, e quale peso assumeranno rispetto al complesso delle politiche di coesione.

Nell'ambito dei Programmi Operativi delle Regioni del Mezzogiorno, soprattutto cofinanziati dal FESR, sono previste diverse tipologie di progettazione integrata che - nel valorizzare i metodi di integrazione, territorialità e partenariato che contraddistinguono i progetti del passato ciclo di programmazione - introducono elementi d'innovazione consistenti principalmente nella maggiore specializzazione territoriale o tematica. I progetti e programmi di sviluppo urbano 2007-2013, infatti, in alcuni casi prevedono misure per le aree interne e marginali, in altri casi si specializzano in particolari settori che richiedono di essere valorizzati e potenziati, come il turismo e i beni culturali.

Il moltiplicarsi dei dispositivi di individuazione e finanziamento di progetti territoriali, e della loro complessità, presenta rischi, ma anche opportunità reali di attivazione di processi di sviluppo e di apprendimento collettivo. Da un lato, la frammentazione delle modalità di intervento, a fronte di limitate risorse umane in grado di gestire questa complessità dal lato pubblico, presenta il rischio che l'efficacia delle misure adottate venga ridotta, o che alcuni dispositivi previsti non siano addirittura in alcuni casi attivati. D'altro canto, questa stessa varietà corrisponde alla ricerca di una flessibilità e di un adattamento della progettazione alle peculiarità di ciascun territorio, la cui mancanza era stata in alcuni casi denunciata con riguardo alla programmazione dei PIT, e da cui ci si attende un effetto positivo sull'impatto dei progetti, per la sua capacità di attivare le energie e di fare leva sui veri vantaggi competitivi locali.

La moltiplicazione degli strumenti e dei processi di progettazione per lo sviluppo locale rappresenterà un incremento delle opportunità per i territori se le Amministrazioni sapranno ricondurre a sintesi i diversi strumenti all'interno di cornici di programmazione territoriale, come alcune regioni stanno già facendo, per

evitare sovrapposizioni e favorire sinergie e complementarietà fra gli interventi, facilitando il loro governo complessivo su scala territoriale.

IV.3.1.5 I progetti di cooperazione bilaterale: il caso della Cina

La promozione dello sviluppo territoriale e degli strumenti della politica regionale a livello internazionale sono obiettivi che hanno caratterizzato l'esperienza italiana. Tali obiettivi sono stati perseguiti sia attraverso la partecipazione al dibattito sulla politica regionale in seno ad alcuni dei principali Organismi internazionali dove si discute delle strategie e si attua l'aggiornamento delle *policies* che incidono sui temi dello sviluppo territoriale, sia mediante azioni più operative volte alla progettazione di iniziative bilaterali con Autorità centrali e locali di altri Paesi (Paesi candidati all'ingresso nell'Unione europea o potenzialmente candidabili, Paesi partner dell'Unione europea, altre Regioni o Paesi terzi). La cooperazione bilaterale, in particolare, ha rappresentato un mezzo efficace per trasferire in altri contesti le migliori esperienze italiane e le impostazioni metodologiche in materia di politica regionale nonché per creare relazioni istituzionali stabili con le strutture pubbliche che in altri Paesi operano sugli stessi ambiti di policy.

E' evidente che lo sviluppo di "reti" con altri Paesi ha una valenza strategica nella prospettiva di condividere e promuovere posizioni comuni sulla politica regionale, con l'obiettivo di accrescere, per questa via, il peso dell'Italia nello scenario europeo ed internazionale, nelle sedi istituzionali dove si finalizzano i processi decisionali.

La cooperazione istituzionale con altri Paesi rappresenta, inoltre, un fattore fondamentale nell'intento di generare ricadute economiche sul sistema regionale. In questa ottica, il livello centrale di governo deve farsi carico di una funzione importante di coordinamento, di assistenza nell'impostazione delle iniziative progettuali e di facilitazione all'avvio di processi di apertura verso l'estero delle economie territoriali, con l'obiettivo di aggregare le esperienze regionali e di condividere con le Regioni un paradigma comune sulla strategia di internazionalizzazione del sistema Paese, nonché di assicurare un utilizzo meno frammentato e più efficace degli strumenti comunitari e nazionali previsti a supporto di tale processo. Nell'attuale situazione di gravi difficoltà congiunturali per la domanda mondiale e di caduta dell'export italiano è inoltre necessario uno sforzo

maggiori per non perdere il già buon radicamento del sistema industriale italiano sui mercati esteri e per creare, attraverso l'internazionalizzazione, nuove opportunità di crescita in risposta alla crisi dell'economia italiana.

Il caso della Cina

Tra le esperienze di internazionalizzazione della politica regionale realizzate più di recente merita attenzione il Progetto di cooperazione bilaterale Italia-Cina¹⁸⁴ destinato alla promozione di partenariati territoriali tra le Regioni italiane e le Province cinesi del Guangdong e dello Zhejiang. Il progetto, finalizzato a migliorare la strategia di internazionalizzazione del sistema Italia verso i territori cinesi, è stato strutturato in due componenti:

- la prima, dedicata esclusivamente alla Provincia del Guangdong, di studio e analisi del contesto istituzionale ed economico-sociale (*Territorial Review* dell'OCSE) e dell'ambiente normativo-ordinamentale del locale mercato (*Legal Review*);
- la seconda, dedicata a entrambe le province cinesi, il Guangdong e lo Zhejiang, condotta in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri¹⁸⁵, e finalizzata alla promozione di specifici accordi di partenariato tra le parti italiane e cinese, per la promozione di nuove iniziative e per il consolidamento delle iniziative già presenti su quei territori.

Nell'ambito della prima componente, si prevede che la *Review* territoriale dell'Ocse, che costituisce il primo studio del genere condotto nel Guangdong, restituisca una duplice utilità: da un lato, la disponibilità di una lettura presentata in chiave metodologica internazionale, ma condivisa anche con la controparte cinese, della performance della provincia del Guangdong, e quindi delle potenzialità e delle criticità di un'area tra le più sviluppate e dinamiche della Cina nonché della strategia di sviluppo che il Governo locale sta immaginando per affrontare la recente crisi internazionale (cfr. *Riquadro K “Review Territoriale dell'OCSE sul Guangdong”*); dall'altro, l'acquisizione di una *expertise* a vantaggio del nostro Paese e di una visibilità in sede internazionale e presso l'OCSE stessa. La *Legal Review*, invece, metterà a disposizione degli operatori italiani interessati a quella Provincia uno studio sulla normativa e gli istituti più rilevanti in materia di scambi commerciali e un connesso manuale divulgativo ad uso di imprenditori e associazioni, per agevolare le relazioni in un contesto complesso e in evoluzione come quello osservato.

¹⁸⁴ “Sostegno allo sviluppo delle relazioni tra territori italiani e cinesi”.

¹⁸⁵ Direzione Generale Asia e Oceania.

Il valore aggiunto della seconda componente del Progetto bilaterale, quella più operativa, invece, risiede nel sostegno alla rete di partenariati tra le due Province cinesi e le Regioni italiane, soprattutto del Mezzogiorno dove maggiori sono le esigenze di apertura verso i mercati più dinamici e dove più intensamente insistono le politiche regionali. Le azioni si sostanziano nel supporto per la stipula di accordi di cooperazione e di scambio, che per le Regioni italiane dovrebbero potersi tradurre nell'accresciuta possibilità di vendere servizi e prodotti competitivi, di attrarre investimenti e turismo, di trasferire *know how* su esperienze di sviluppo territoriale e strumenti di politica regionale. Al fine di portare quanto più possibile a sistema le non poche iniziative già avviate spontaneamente nei territori delle due Province e favorire la promozione di aggregazione e cooperazione anche tra le Regioni italiane, sviluppando una massa critica delle eccellenze del sistema paese per meglio reggere le sfide della competitività e rafforzare la partnership con la Cina su aree tematiche e territoriali promettenti per le nostre prospettive di sviluppo regionale¹⁸⁶.

In particolare, i temi su cui si è concentrata, si sta sviluppando e dovrà continuare e consolidarsi la cooperazione partenariale sono quelli della tutela, del recupero e degli investimenti nel campo dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile, dell'intervento pubblico per la valorizzazione della cultura, dei beni ambientali e architettonici, dello sport, della promozione della ricerca e dell'innovazione, segnatamente nei settori delle energie rinnovabili, della logistica, delle scienze della vita (alta medicina, biotecnologie e sicurezza alimentare, in particolare).

La scelta a monte delle due Province, basata proprio sulle evidenze indicate dallo stesso Ministero degli Esteri e dal Gruppo di Partenariati Territoriali del Comitato Governativo Italia-Cina, costituito nel 2004 dai Premier cinese e italiano, ha fondamento nelle caratteristiche particolarmente interessanti di quelle aree, sintetizzabili nella loro dimensione di ben 150 milioni di abitanti, nella dinamicità del loro sviluppo (un tasso di crescita del PIL a due cifre da circa un decennio), nella già esistente presenza di una vivace rete di scambi tra soggetti locali e operatori pubblici e privati italiani.

La Provincia del Guangdong, segnatamente, è da anni uno dei principali motori produttivi della Cina, grazie alla posizione geografica strategica di prossimità

¹⁸⁶ Il Progetto bilaterale si è fondato sul duplice presupposto che per presentarsi con successo in Cina - dove ogni iniziativa economica (pubblica e privata) è legittimata dalle Autorità di Pechino sotto la regia del Governo nazionale – è necessario poter poggiare sulla costante assistenza del MAE e della sua rete diplomatica in loco, e per massimizzare la portata delle iniziative serve da parte del MISE-DPS un efficace coordinamento nazionale delle azioni di internazionalizzazione e delle risorse del FAS che a questa finalità sono indirizzate.

con le Regioni Amministrative di Hong Kong e Macao e alla natura della sua economia orientata al mercato internazionale. La Provincia dello Zhejiang, prossima alla Regione Amministrativa di Shanghai e confinante con lo stesso Guangdong, ha una economia ugualmente molto dinamica, ma con minori divari interni, e vanta una solida tradizione di relazioni economiche con l'Italia (soprattutto con la Toscana e, da ultimo, con la Campania), che è possibile consolidare e sviluppare ulteriormente.

Il Progetto bilaterale promuove le seguenti iniziative¹⁸⁷:

- in Guangdong, l'impegno della Regione Puglia sui temi specifici della tutela e della valorizzazione delle risorse ambientali e dello sfruttamento delle energie rinnovabili, per la realizzazione di un Progetto Specifico di cooperazione bilaterale di breve medio periodo. Il progetto prevede, una serie di incontri tra autorità governative della Regione Puglia e della provincia del Guangdong (e il coinvolgimento di altre Regioni italiane), che si concluderanno nel primo semestre 2009, finalizzati al trasferimento nella Provincia cinese di modelli ed esperienze nel campo del ciclo integrato delle acque e dei rifiuti e alla promozione in Italia di occasioni di investimento per la produzione di impianti destinati all'ambiente e alle energie rinnovabili;
- nello Zhejiang, l'impegno della Sicilia con il coinvolgimento della Campania e dell'Emilia Romagna, già presenti in quella Provincia, sui temi dello sviluppo della ricerca e dell'innovazione sulle scienze della vita (con particolare riferimento all'alta medicina e alle biotecnologie) su cui la Regione vanta eccellenze internazionali, nonché nel campo della promozione delle arti e della cultura, su cui la Provincia cinese è particolarmente interessata ad acquisire esperienze come quelle maturate nella Regione Siciliana attraverso le politiche del FAS e gli Accordi di Programma Quadro. I Progetti Specifici che dovranno realizzarsi a valle delle attività di accompagnamento svolte sul Progetto bilaterale in questione, prevedono un'agenda di iniziative di breve medio periodo sui territori su cui impostare una concreta reciproca attività di sviluppo territoriale e di ricaduta economica locale.

¹⁸⁷ Ciò grazie ai “Piani di azione” per la cooperazione che, grazie all’intervento del MAE e delle sue sedi diplomatiche in loco, sono stati concordati con i governi delle due Province cinesi.

RIQUADRO K - REVIEW TERRITORIALE DELL'OCSE SUL GUANGDONG

La Review territoriale¹ sulla provincia cinese rientra nell'ambito del Programma di lavoro del Comitato OCSE sulle Politiche Territoriali destinato ai paesi non membri dell'Organizzazione ed è in corso di svolgimento. L'Italia è coinvolta nelle diverse fasi di realizzazione dello studio con il ruolo di peer reviewer.

Il Guangdong, collocato nel Sud della Cina, è stata la prima provincia cinese a sperimentare, a partire dal 1978, le riforme economiche introdotte con la Open Doors Policy². Essa comprende al suo interno la regione del Delta del Fiume delle Perle (Pearl River Delta – PRD), per lungo tempo una delle economie più dinamiche del Paese, che deve gran parte della sua prosperità alla posizione geografica strategica di prossimità con le Regioni Amministrative Speciali di Hong Kong e Macao e alla integrazione economica che si è sviluppata con tali territori. Il PRD contribuisce per circa l'82 per cento al Prodotto Interno Lordo della provincia mentre le regioni settentrionale, orientale e occidentale mostrano livelli di sviluppo sensibilmente più bassi³. La principale causa delle disparità interne si rinviene nella natura externally-oriented dell'economia della provincia, che ha limitato lo sviluppo della domanda interna, e nelle politiche preferenziali di cui hanno beneficiato in prevalenza le aree costiere.

La missione OCSE di avvio della Review territoriale, tenutasi nel gennaio 2009, è stata strutturata in una serie di incontri con le Autorità governative locali e in visite sul campo in alcune municipalità, ed è servita a raccogliere informazioni sulla attuale situazione economica e sulla strategia di sviluppo che le Autorità locali stanno immaginando per affrontare la recente crisi internazionale. La crisi internazionale ha avuto infatti ripercussioni importanti in questa parte del territorio cinese, considerata la natura della sua economia, così fortemente dipendente dagli andamenti del mercato mondiale.

Il vantaggio competitivo che il Guangdong ha conquistato nel panorama internazionale è ascrivibile al basso costo del lavoro, alla disponibilità di suolo da destinare alla localizzazione delle industrie, alla vicinanza geografica con le Regioni amministrative speciali di Hong Kong e Macao nonché alla quasi assoluta assenza di regole. La presenza di questi vantaggi non si è però accompagnata, per lungo tempo, ad uno sforzo da parte del governo locale e delle imprese di adeguare la struttura produttiva verso produzioni a più alto valore aggiunto, al fine di non far perdere al territorio la competitività acquisita nel mercato internazionale. Il mancato adeguamento della realtà produttiva si è riflettuto nella scarsa produttività delle imprese locali che hanno continuato ad operare nel segmento più basso della catena del valore globale, incentrandosi prevalentemente sulla lavorazione e assemblaggio di componenti prodotti altrove. Soltanto di recente sta maturando la

¹ Le Territorial Reviews dell'OCSE rappresentano casi di studio che analizzano l'economia di un territorio valutandone la competitività e i modelli di governance istituzionale, con l'obiettivo di offrire un supporto ai governi centrali e locali dei Paesi beneficiari nel disegnare appropriate strategie di sviluppo territoriale. Nello svolgimento dello studio, l'OCSE beneficia del contributo dei Paesi membri mediante la presenza di peer reviewers, al fine di condividere con le Autorità governative locali le esperienze di altri paesi membri dell'Organizzazione.

² Il Guangdong ha una popolazione di circa 93 milioni di abitanti e si estende su un territorio equivalente alla superficie media dei Paesi OCSE. La densità di popolazione del Guangdong e del Pearl River Delta è fortemente influenzata da flussi di lavoratori migranti provenienti dalle province interne della Cina e dalle zone rurali della provincia. La Provincia produce circa un ottavo del PIL nazionale, con un tasso di crescita del PIL che nel periodo 1990-2006 ha raggiunto il 14 per cento, con un trend decrescente nel 2007, confermato nel 2008, a causa della recente crisi internazionale (il tasso di crescita del PIL si è attestato al 10 per cento nel 2008).

³ Il 17,3 per cento del PIL della provincia è stato prodotto in queste tre regioni che rappresentano il 76,9 per cento del territorio del Guangdong.

consapevolezza della necessità di modificare l'attuale modello di sviluppo dell'industria manifatturiera locale attraverso investimenti in innovazione e nella formazione del capitale umano⁴. A tali problematiche si aggiunge la bassa attrattività, ai fini dello sviluppo industriale, delle regioni orientale, occidentale e settentrionale della provincia. Qui l'inadeguatezza della rete infrastrutturale e l'assenza di politiche volte a sviluppare la domanda interna non hanno permesso il formarsi di un ambiente favorevole agli investimenti.

La risposta che il governo provinciale, in accordo con il livello centrale, intende dare per rilanciare la competitività del territorio mira, essenzialmente, a una riconversione della regione del Delta del fiume delle Perle che, secondo le intenzioni delle Autorità governative centrali e locali, dovrebbe continuare a rimanere l'economia trainante della provincia e del paese, attraverso investimenti in innovazione locale e destinazione dell'area a produzioni prevalentemente high tech. A tal fine, è stato creato un numero significativo di parchi industriali high-tech, destinati a ospitare le imprese che rispettano l'orientamento di policy che il governo ha inteso assegnare all'area⁵. Nell'ambito dei Parchi industriali sono collocati anche centri di ricerca e università con l'obiettivo di attirare personale specializzato e di contrastare i fenomeni di brain drain.

Alla strategia di riconversione del PRD si accompagna la riallocazione delle attività manifatturiere a basso valore aggiunto presenti nella regione del Delta del Fiume delle Perle, e dei lavoratori nelle regioni interne (settentrionale, orientale e occidentale), dove si stanno realizzando anche ingenti investimenti volti ad adeguare il contesto infrastrutturale alla nuova destinazione dell'area. Rimangono le perplessità sulla reale efficacia di tale strategia, considerato il basso livello di sviluppo di queste regioni, la ancora scarsa dotazione infrastrutturale e i fabbisogni che saranno determinati dall'ingente spostamento dei lavoratori al momento concentrati nella Regione del Delta del fiume delle Perle⁶. Nelle intenzioni delle Autorità governative locali, la strategia di riallocazione delle attività industriali verso le aree interne rappresenta la risposta del governo all'obiettivo di riduzione delle disparità territoriali all'interno della provincia. Non emerge, tuttavia in maniera chiara nei piani del governo provinciale fino a che punto tale strategia può rappresentare un'effettiva risposta alle problematiche connesse allo sviluppo delle regioni interne e quali concrete misure compensative si stanno immaginando per consentire una adeguata qualità della vita a coloro che risiedono nelle aree interne e a coloro che potranno essere qui destinati a seguito dell'attuazione dei piani di sviluppo del governo provinciale. Va segnalato che, nel corso della prima missione OCSE, su questi temi sono emersi interessi da parte delle Autorità locali verso le esperienze italiane ed europee realizzate nell'ambito della politica di coesione. E' emersa inoltre una notevole attenzione per il modello italiano dei distretti industriali. Questi temi potranno essere oggetto di scambio con le Autorità locali e alimentare ulteriori iniziative di cooperazione bilaterale con il nostro Paese.

⁴ Si noti che esiste un divario significativo tra le basse competenze richieste dalle aziende operanti nel Guangdong e l'offerta di capitale umano, con la conseguenza che i lavoratori con elevate professionalità sono costretti ad indirizzarsi verso il mercato del lavoro estero.

⁵ La gestione dei Parchi industriali è affidata alle municipalità in coordinamento con il governo provinciale. Tali iniziative sono finanziate dalle municipalità per i primi anni e si finanzianno automaticamente con le tasse raccolte presso le imprese facenti parte del Parco negli anni successivi. In relazione alla destinazione produttiva e alla performance, alcuni Parchi industriali possono divenire di interesse nazionale, il che significa che sono gestiti dal governo nazionale e ricevono finanziamenti speciali. Secondo quanto dichiarato dalle Autorità locali, a partire dal 2008 non sono state più previste politiche fiscali preferenziali per le imprese che si collocano all'interno dei Parchi. Sono invece riconosciute agevolazioni per l'uso del suolo.

⁶ Per comprendere l'entità dei flussi migratori basti pensare che la popolazione effettiva del PRD è circa il doppio della popolazione registrata, vale a dire chi ha ottenuto la residenza nella regione.

IV.3.2 Le politiche di sviluppo nel Centro-Nord

Quadro generale risorse aggiuntive

Nell'ambito della politica regionale al Centro Nord sono state assegnate risorse aggiuntive per circa 25 miliardi di euro nel periodo 2000-2008¹⁸⁸, programmati per il 60 per cento sui Fondi strutturali comunitari e relativo cofinanziamento e il restante sul Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) in Intese istituzionali di programma di cui il 15 per cento programmato.

I fondi strutturali sono fonte esclusiva di finanziamento del settore formazione (settore che ha il numero più alto di progetti, oltre 136.000), così come degli interventi in campo sociale e del settore energia, mentre coprono quasi esclusivamente i progetti dei settori turismo, edilizia abitativa e urbanistica, istruzione, rifiuti. I tre settori lavoro, formazione e industria e servizi, con quote ciascuno superiori al 20 per cento, assorbono quasi il 67 per cento delle risorse di tali fondi (pari a circa 12 dei 18 miliardi di euro complessivi).

Risorse fondi strutturali

Tavola IV.18 - PROGRAMMAZIONE E SPESA DEI FONDI STRUTTURALI NEL CENTRO-NORD PER SETTORE, ANNI 2000-2008

Settore CPT	Numero progetti		Costo ammesso Totale ¹		Progetti conclusi ²		Pagamenti cumulati al 2008 ³	
	n.	%	milioni di euro	%	n.	%	milioni di euro	%
Agricoltura e pesca	-	-	-	-	-	-	-	-
Altri Trasporti	298	0,1	501	2,8	225	0,1	468	3,2
Ambiente	2.151	0,7	1.177	6,6	1.547	0,7	1.068	7,4
Amministrazione generale	-	-	-	-	-	-	-	-
Ciclo integrato dell'acqua	665	0,2	367	2,0	363	0,2	338	2,3
Cultura e servizi ricreativi	1.259	0,4	580	3,2	838	0,4	540	3,7
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	-	-	-	-	-	-	-	-
Edilizia abitativa e urbanistica	-	-	-	-	-	-	-	-
Energia	1.535	0,5	130	0,7	1.180	0,6	100	0,7
Formazione	136.025	44,1	3.762	21,0	93.965	45,1	3.009	20,8
Industria e Servizi	37.000	12,0	3.624	20,2	28.877	13,9	2.171	15,0
Interventi in campo sociale	642	0,2	29	0,2	485	0,2	22	0,2
Istruzione	10.014	3,2	288	1,6	5.896	2,8	264	1,8
Lavoro	103.742	33,6	4.601	25,6	64.673	31,1	4.110	28,4
Ricerca e sviluppo	4.811	1,6	388	2,2	3.713	1,8	308	2,1
Rifiuti	216	0,1	243	1,4	83	0,0	213	1,5
Sanità	485	0,2	221	1,2	357	0,2	200	1,4
Telecomunicazioni	385	0,1	166	0,9	221	0,1	155	1,1
Turismo	3.644	1,2	843	4,7	2.361	1,1	606	4,2
Varie	5.268	1,7	836	4,7	3.038	1,5	749	5,2
Viabilità	408	0,1	195	1,1	321	0,2	161	1,1
Totale Centro-Nord	308.548	100,0	17.951	100,0	208.143	100,0	14.482	100,0

¹Il costo ammesso totale indica il valore complessivo dei progetti ammessi a finanziamento nell'ambito del sistema di monitoraggio della programmazione comunitaria. Esso può risultare superiore al totale delle risorse stanziate dagli strumenti di programmazione (QCS e POR e DOCUP Regione Abruzzo), ma approssima correttamente il valore complessivo della programmazione secondo i principi e i criteri di selezione comunitari. Il valore qui riportato, come il numero di progetti avviati e conclusi è riferito a dicembre 2008.

² In questa sede, si definiscono "conclusi" i progetti identificati come tali nel monitoraggio procedurale.

³ I pagamenti sono riferiti al 31 dicembre 2008.

Fonre: elaborazioni DPS

¹⁸⁸ Si considera l'arco temporale corrispondente al ciclo di programmazione dei fondi strutturali "2000-2006" che riguarda il periodo dal 2000 al 2008 (ultimo anno di attuazione dei programmi comunitari 2000-2006). In tale arco temporale si considerano le risorse comunitarie e di cofinanziamento assegnate per la programmazione comunitaria 2000-2006 a titolo degli Ob. 2 e 3 (ad esclusione di quelle a favore della Regione Abruzzo che vengono considerate per il Mezzogiorno, cfr. paragrafo IV.2.2).

Le risorse FAS in APQ¹⁸⁹ sono concentrate nei settori viabilità (per il 30 per cento) e altri trasporti (oltre il 12 per cento) per un valore complessivo di oltre 1,6 miliardi di euro. Quasi il 16 per cento delle risorse, per un valore di 606 milioni, riguardano progetti del settore ambiente, mentre quote vicine al 10 per cento ciascuna sono dedicate ai settori ciclo integrato dell'acqua e cultura e servizi ricreativi (cfr. Tavola IV.19).

Tavola IV.19 - PROGRAMMAZIONE E SPESA IN INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA NEL CENTRO-NORD PER SETTORE, ANNI 2000-2008

Settore CPT	Numero progetti		Valore Accordi ¹		di cui risorse FAS		Progetti conclusi ²		Costo realizzato al 2008 ³	
	n.	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%	n.	%	milioni di euro	%
Agricoltura e Pesca	39	0,4	58	0,2	8	0,2	30	0,6	55	0,3
Altri trasporti	299	3,4	11.264	32,4	486	12,9	169	3,5	6.712	39,2
Ambiente	2176	25,1	2.515	7,2	606	16,1	1319	27,0	1.232	7,2
Amministrazione generale	9	0,1	40	0,1	1	0,0	6	0,1	37	0,2
Ciclo integrato dell'acqua	1585	18,3	2.231	6,4	351	9,3	911	18,6	1.240	7,2
Cultura e servizi ricreativi	1324	15,2	1.744	5,0	416	11,1	686	14,0	1.054	6,2
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	28	0,3	505	1,5	12	0,3	7	0,1	135	0,8
Edilizia abitativa e urbanistica	126	1,5	178	0,5	48	1,3	63	1,3	121	0,7
Energia	45	0,5	603	1,7	3	0,1	23	0,5	514	3,0
Formazione	25	0,3	68	0,2	7	0,2	16	0,3	12	0,1
Industria e Servizi	137	1,6	538	1,5	149	4,0	54	1,1	156	0,9
Interventi in campo sociale	283	3,3	107	0,3	20	0,5	90	1,8	35	0,2
Istruzione	154	1,8	119	0,3	56	1,5	75	1,5	73	0,4
Lavoro	2	0,0	1	0,0	-	-	-	-	-	-
Ricerca e sviluppo	672	7,7	365	1,0	152	4,0	378	7,7	168	1,0
Rifiuti	45	0,5	61	0,2	19	0,5	19	0,4	45	0,3
Sanità	156	1,8	2.054	5,9	8	0,2	88	1,8	864	5,1
Telecomunicazioni	441	5,1	438	1,3	226	6,0	259	5,3	280	1,6
Turismo	64	0,7	71	0,2	40	1,1	33	0,7	43	0,2
Varie	112	1,3	145	0,4	22	0,6	76	1,6	53	0,3
Viabilità	962	11,1	11.677	33,6	1.127	30,0	584	12,0	4.277	25,0
Totale Centro-Nord	8.684	100,0	34.782	100,0	3758,4	100,0	4.886	100,0	17.107	100,0

¹Il valore complessivo dell'accordo (qui inteso all'ultimo monitoraggio) può variare nel corso del tempo a causa di integrazioni o rimodulazioni rispetto al valore iniziale alla stipula. Il valore qui riportato, riferito a fine 2008, può pertanto differire dal valore alla stipula. Analoghe considerazioni valgono per il valore delle risorse del FAS programmate negli Accordi. Sono riferiti a fine 2008 anche il numero di progetti inclusi in accordi e i progetti conclusi.

² In questa sede, si definiscono "conclusi" i progetti che hanno terminato la fase di "Esecuzione lavori" ovvero che si trovano nelle fasi successive quali "Conclusione lavori", "Collaudo", "Entrata in funzione".

³ Il costo realizzato approssima l'avanzamento della spesa degli APQ stipulati nel periodo 1999-2008. La quota è calcolata sul valore dell'accordo all'ultimo monitoraggio al netto delle economie. Il valore del costo realizzato nell'anno 2008, rilevato nel sistema di monitoraggio a marzo 2009, può subire ulteriori integrazioni in corso d'anno. L'avanzamento delle realizzazioni è influenzato sia dall'anno di stipula degli accordi, sia dal settore di intervento.

Fonte: elaborazioni DPS

Il peso del settore trasporti cresce se si considera il complesso della programmazione in APQ e se si osserva il contributo di risorse di altra fonte finanziaria. Nel Centro-Nord è destinato al settore poco meno del 70 per cento delle risorse programmate in APQ, pari a 23 miliardi, per il finanziamento di oltre 1.200 progetti (di cui 753 risultano conclusi), il 15 per cento del totale.

¹⁸⁹ Le Intese istituzionali di programma si attuano mediante Accordi di Programma Quadro che fanno convergere sugli obiettivi fonti finanziarie di diversa natura: pubbliche ordinarie (nazionali e regionali), fondi strutturali e cofinanziamento, Fondo aree sottoutilizzate, risorse private (cfr. Par. IV.3.2.2).

Sono ammessi al finanziamento oltre 2.000 progetti nel settore ambiente (il 25 per cento del totale) e circa 1.400 sia nel settori ciclo integrato dell'acqua sia in quello cultura e servizi ricreativi.

Per comprendere quanto le scelte di programmazione siano orientate da diverse esigenze in relazione allo sviluppo dei territori, si possono osservare le differenziazioni interne alla macroarea del Centro-Nord nell'utilizzo delle risorse della politica aggiuntiva a titolarità regionale prevalente (cfr. Tavola IV.20).

Articolazione della programmazione per macroarea

Tavola IV.20 - ARTICOLAZIONE PER AREA E SETTORE DELLA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE AGGIUNTIVE¹: FONDI STRUTTURALI E FAS IN ACCORDI DI PROGRAMMA 2000-2008 (valori percentuali e milioni di euro)

Settore CPT	Nord-Ovest	Nord_Est	Centro	Centro-Nord	Per memoria
Agricoltura e Pesca	0,0	-	0,1	0,0	8
Altri trasporti	4,9	3,6	5,2	4,5	988
Ambiente	10,1	4,9	9,7	8,2	1.783
Amministrazione generale	0,0	0,0	0,0	0,0	1
Ciclo integrato dell'acqua	3,5	2,1	4,4	3,3	718
Cultura e servizi ricreativi	5,0	2,7	6,2	4,6	996
Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica	0,2	-	0,1	0,1	12
Edilizia abitativa e urbanistica	0,3	0,0	0,3	0,2	48
Energia	0,4	1,1	0,4	0,6	133
Formazione	18,4	20,7	12,5	17,4	3.769
Industria e Servizi	14,0	23,9	14,2	17,4	3.773
Interventi in campo sociale	0,1	0,1	0,5	0,2	49
Istruzione	1,5	1,6	1,6	1,6	344
Lavoro	23,2	22,5	17,4	21,2	4.601
Ricerca e sviluppo	3,9	1,9	1,5	2,5	540
Rifiuti	0,5	0,2	3,1	1,2	262
Sanità	0,9	0,2	2,2	1,1	229
Telecomunicazioni	2,0	1,2	2,2	1,8	392
Turismo	3,0	5,1	4,1	4,1	883
Varie	4,1	3,8	4,0	4,0	858
Viabilità	3,9	4,4	10,5	6,1	1.322
Totali settori	100,0	100,0	100,0	100,0	21.709
Per memoria	7.778	7.304	6.627	21.709	

¹Si considera il costo ammesso totale per i Fondi strutturali e il FAS programmato in Accordi stipulati entrambi a dicembre 2008.

Fonte: elaborazioni DPS

Il Nord-Est si caratterizza per una forte concentrazione delle risorse rispetto ai valori medi della macroarea Centro-Nord nei tre settori lavoro, formazione e industria e servizi; i settori istruzione ed energia raggiungono in quest'area un peso lievemente più elevato, mentre il turismo è superiore alla media di oltre un punto.

Nel Nord-Ovest, il settore ambiente fa registrare valori al di sopra della media, mentre industria e servizi e viabilità risultano avere un'assegnazione più bassa della media. Un positivo scostamento è quello delle risorse destinate a progetti di ricerca e sviluppo che, nel Nord-Ovest, risultano pesare per circa il 4 per cento del totale a fronte di un valor medio per il Centro-Nord del 2,5 per cento.

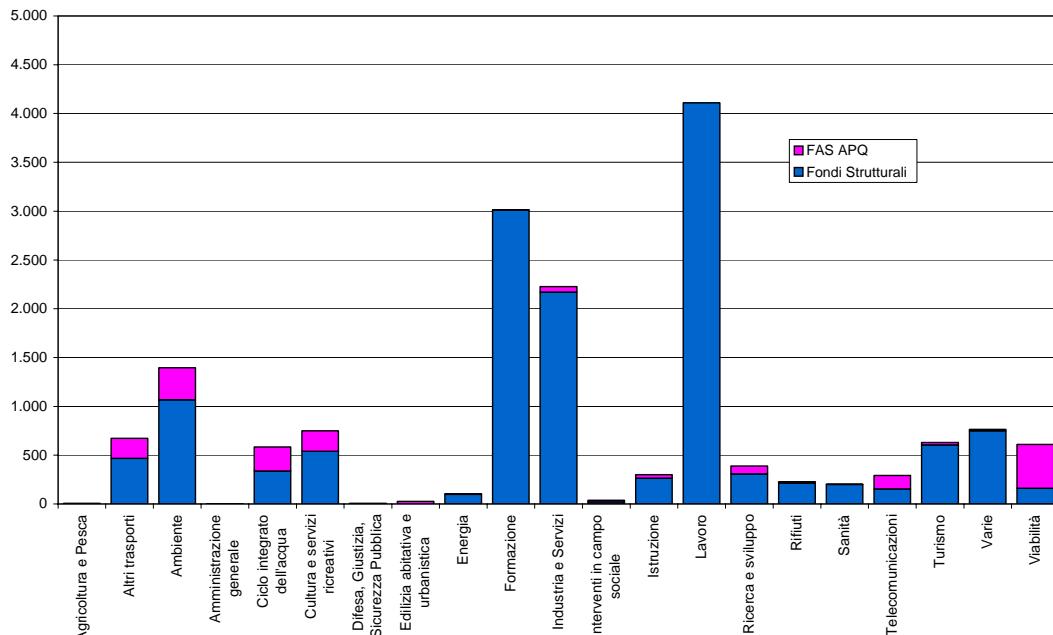
Al Centro risalta, invece, la bassa percentuale rispetto alla media della macroarea dei settori lavoro e formazione mentre il settore viabilità si attesta al 10,5 per cento, superando di oltre 6 punti percentuali i valori delle altre due macroaree. I

progetti in sanità hanno, infine, un peso doppio rispetto alla media pur superando di poco il 2 per cento.

**Quadro generale
della spesa per
settore e fonte
finanziaria**

La spesa a valere sulle risorse aggiuntive nel periodo 2000-08 è risultata pari a oltre 16 miliardi, di cui l'88,6 per cento a valere sui Fondi strutturali e l'11,4 per cento sul FAS in APQ (cfr. Figura IV.16).

Figura IV.16 - DESTINAZIONE PER SETTORE DI INTERVENTO DELLA SPESA¹ DEI FONDI STRUTTURALI E DEL FAS PROGRAMMATO IN ACCORDI DI PROGRAMMA - ANNI 2000-2007 (milioni di euro)



¹ Cfr. note Tavole IV.17 e IV.18.
Fonte: elaborazioni DPS

Come già segnalato per il Mezzogiorno a tale risultato concorrono diversi fattori: la chiusura del ciclo di programmazione 2000-2006; la dotazione dei Fondi strutturali, maggiore di quella del FAS in APQ di oltre 10 miliardi di euro (15 miliardi contro circa 3,4) e programmata interamente nella fase iniziale¹⁹⁰; il finanziamento da parte dei Fondi strutturali di progetti di più rapida attuazione (interventi di formazione, politiche del lavoro, sostegno alle imprese, piccole infrastrutture).

Inoltre si deve tenere conto del modesto valore della spesa aggiuntiva, sia a valere sui Fondi strutturali sia sul FAS, dedicata alla realizzazione nel Centro-Nord di infrastrutture, settore che vede crescere tale spesa (soprattutto negli ultimi anni e mano a mano che i progetti avanzano nella realizzazione) ma che è finanziato in massima parte, tanto in assoluto quanto nei valori pro capite, con risorse ordinarie,

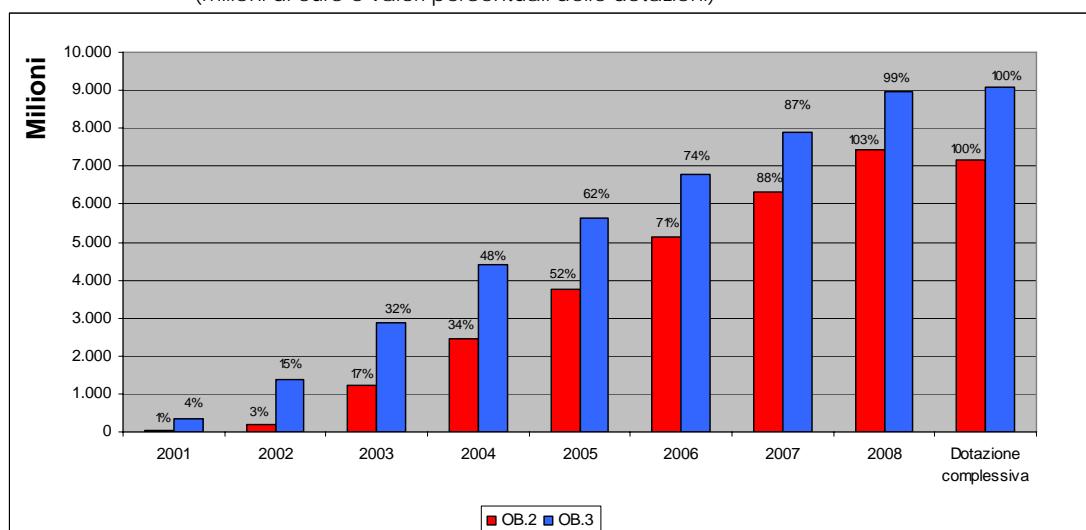
¹⁹⁰ La programmazione delle risorse FAS in APQ ha infatti seguito quella annuale delle assegnazioni.

peraltro programmate almeno in parte all'interno dello strumento dell'APQ (cfr. paragrafi IV.3.2.1 e IV.3.2.2).

IV.3.2.1 Fondi Strutturali Comunitari 2000-2006 per il Centro-Nord

Nel ciclo di programmazione 2000-2006 i Fondi strutturali comunitari intervengono nelle Regioni del Centro-Nord ed in Abruzzo, a titolo degli Obiettivi 2 e 3. In tutte le regioni è molto avanzata l'attuazione dei programmi; la spesa realizzata al 31 dicembre 2008 a valere sulle risorse assegnate ai Documenti unici di programmazione dell'Obiettivo 2, raggiunge il 103 per cento della dotazione complessiva e, relativamente all'impiego delle risorse dei Programmi operativi dell'Obiettivo 3, il 99 per cento.

**FIGURA IV.17 - SPESE REALIZZATE PER ANNO E AVANZAMENTO DEI DOCUP E DEI POR
PER GLI OBIETTIVI 2 E 3 DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2000-2006**
(milioni di euro e valori percentuali delle dotazioni)

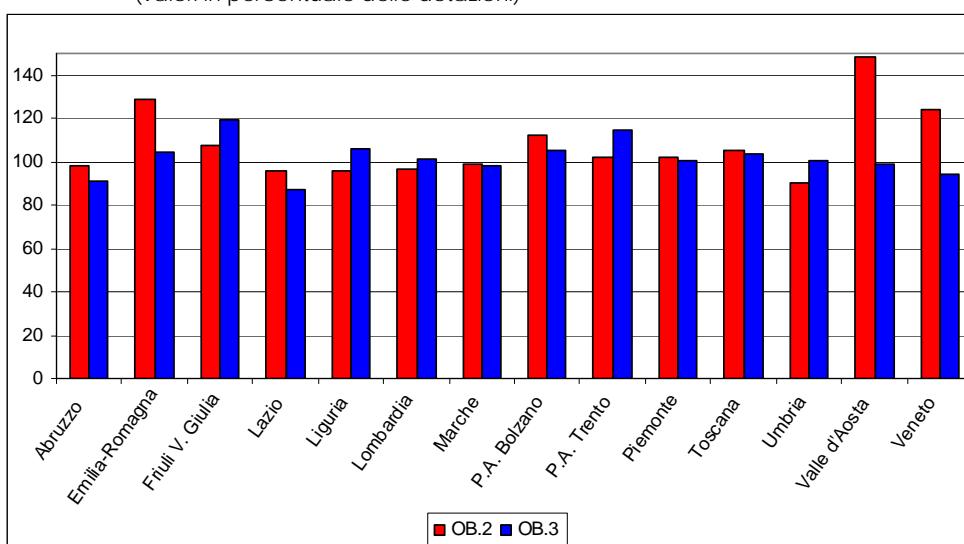


Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio (MONIT)

Tutti i DOCUP ed i Programmi operativi hanno raggiunto o sono prossimi al raggiungimento degli obiettivi di chiusura (cfr. Tavola IV.20). Il completo assorbimento delle risorse sarà inoltre favorito dalla proroga del termine di ammissibilità delle spese al 30 giugno 2009¹⁹¹.

¹⁹¹ Decisione della Commissione C(2009)1112 del 18 febbraio 2009.

Figura IV.18 - DOCUP E POR PER REGIONE: SPESA AL 31 DICEMBRE 2008
 (valori in percentuale delle dotazioni)



Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio (MONIT)

Il valore dei progetti finanziati all'interno dei DOCUP Obiettivo 2, presenti nel sistema di monitoraggio al 31 dicembre 2008, è significativamente superiore a quello programmato: in quasi tutti i settori si riscontra infatti un livello consistente di *overbooking*, anche se di ampiezza variabile, che segnala la disponibilità di un parco progetti superiore a quello richiesto, volto a garantire gli obiettivi di chiusura della programmazione.

Nel complesso dei progetti identificati dai 14 DOCUP e cofinanziati dal FESR, particolarmente rilevanti risultano quelli a favore delle imprese, sia per quanto riguarda progetti di incentivazione, sia per la realizzazione di infrastrutture di servizi alle stesse, che assorbono rispettivamente il 30,6 per cento e l'8,9 per cento delle risorse.

Si conferma anche l'importante quota di risorse FESR utilizzate per la realizzazione di progetti relativi ad infrastrutture, con particolare riguardo a quelle finalizzate ad opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, che raggiungono il 12,2 per cento della spesa totale; meno rilevanti ma comunque consistenti sono le quote dedicate alle infrastrutture di trasporto (7,4 per cento) ed alle reti idriche, elettriche e fognarie (5,5 per cento) (cfr. Tavola IV.21).

Tavola IV.21 - DISTRIBUZIONE PER TIPOLOGIA DEI PROGETTI NEI DOCUP DELL'OBBIETTIVO 2 (FESR) E NEI POR DELL'OBBIETTIVO 3 (FSE) DEL CICLO 2000-2006 AL 31 DICEMBRE 2008 (valori percentuali)

CLASSE SINTETICA	FESR			FSE		
	% risorse nella tipologia	% progetti	% progetti conclusi	% risorse nella tipologia	% progetti	% progetti conclusi
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	12,2	3,8	3,4	-	-	-
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	5,9	2,3	1,9	-	-	-
Infrastrutture di trasporto	7,4	0,9	1,0	-	-	-
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	5,5	1,9	1,4	-	-	-
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	0,5	0,0	0,0	-	-	-
Infrastrutture di servizio al commercio ed all'industria	8,9	1,7	1,7	-	-	-
Infrastrutture urbane	4,9	2,5	2,2	-	-	-
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	2,6	1,0	1,0	2,4	0,9	0,8
Strutture sportive, ricreative	5,2	2,1	1,9	-	-	-
Totale opere fisiche	53,2	16,2	14,4	2,2	0,9	0,8
Piani, studi e monitoraggio	1,8	2,1	1,9	11,4	3,3	1,9
Campagne Promozionali, informative e pubblicitarie	1,2	1,0	1,0	2,6	2,4	1,7
Ricerca	1,1	0,3	0,2	-	-	-
Servizi alle imprese	5,5	22,0	23,3	2,6	1,3	0,8
Servizi alle persone	0,4	0,3	0,2	1,5	1,3	0,6
Attività ricreative e culturali	0,0	0,0	0,0	-	-	-
Formazione dipendenti pubblici	-	-	-	1,8	1,5	0,4
Formazione a privati non-occupati	-	-	-	42,6	23,4	24,6
Formazione a privati occupati	-	-	-	21,9	38,2	43,2
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	-	-	-	6,7	7,2	6,7
Totale interventi immateriali	10,5	25,8	26,5	92,5	78,6	79,9
Trasferimenti ad individui	-	-	-	3,4	15,7	14,2
Trasferimenti a enti Non-Profit	0,3	1,2	1,2	0,3	0,2	0,2
Trasferimenti ad imprese: innovazione-ricerca	1,2	1,6	1,9	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: ambiente	1,8	7,7	7,5	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: occupazione-training-organizzazione interna	-	-	-	1,9	4,2	4,6
Trasferimenti ad imprese: qualità-certificazione	-	-	-	-	-	-
Trasferimenti ad imprese: generalisti	30,6	46,6	47,6	1,0	0,3	0,2
Trasferimenti a consorzi di imprese	2,8	0,8	0,9	-	-	-
non disponibile	-	-	-	-	-	-
Totale trasferimenti a privati	38,0	58,0	59,0	5,3	20,4	19,3
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TOTALE valore assoluto (migliaia di euro e numero progetti)	9.211.704	51.591	38.944	9.905.392	265.659	171.358

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio (MONIT)

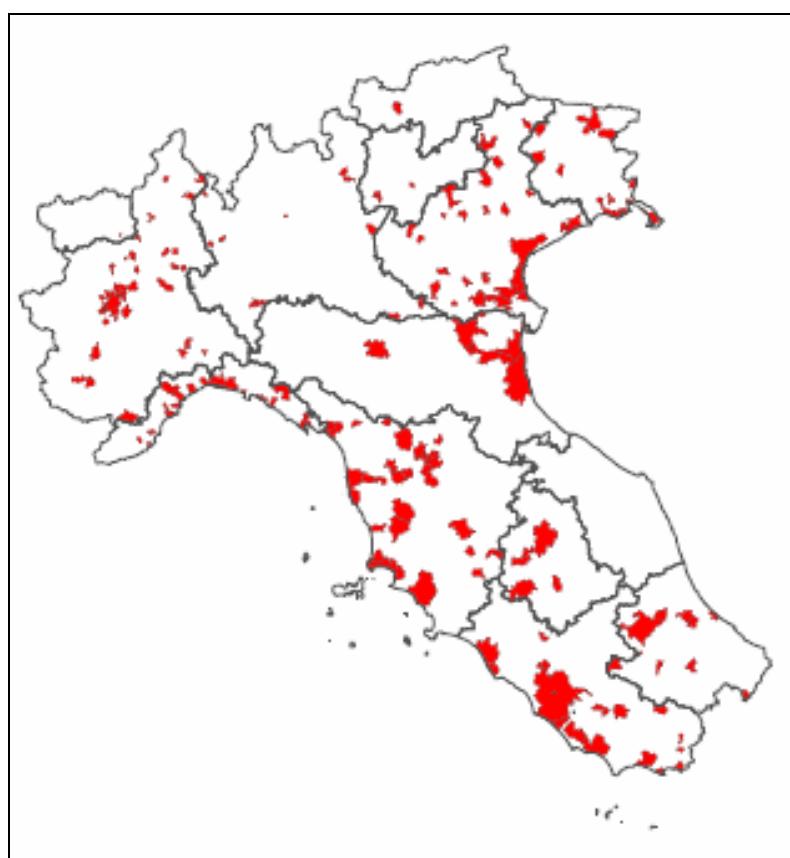
Un'analisi dettagliata dei singoli programmi evidenzia, coerentemente alla definizione delle aree di intervento dell'Obiettivo 2 nella programmazione 2000-2006 e alle diverse problematiche presenti sui territori regionali, molteplici approcci programmatici e interventi differenziati. Ad esempio, nelle Province Autonome di Trento e Bolzano e nella Regione Valle d'Aosta, aree quasi interamente montane, così come nelle Regioni Lombardia ed Emilia Romagna, nelle quali è possibile finanziare progetti che insistono solo su una minima parte del territorio regionale, gli investimenti in ricerca ed innovazione sono notevolmente al di sotto della media (in alcuni casi sono praticamente assenti), mentre il Docup Friuli

Venezia Giulia destina a questo settore ben il 10,5 per cento delle risorse a disposizione.

In generale si nota che i Docup che hanno a disposizione una quantità di risorse molto limitata (ad esempio Trento, Valle d'Aosta e Bolzano), tendono a concentrare gli interventi su pochi settori, al contrario dei programmi che, disponendo di risorse in quota più elevata, finanziano investimenti inerenti una molteplicità di campi presentando una ripartizione di risorse molto più omogenea.

Nell'ambito dei progetti conclusi, circa il 70 per cento di quelli ammessi al finanziamento, i progetti di più ampie dimensioni si addensano nella fascia costiera dell'alto Adriatico, nel Lazio e in molte aree della Toscana (cfr. Figura IV.19).

Figura IV.19 - OBIETTIVO 2: LOCALIZZAZIONE DEI PROGETTI CONCLUSI DI IMPORTO SUPERIORE A 2 MILIONI DI EURO



Fonte: elaborazioni DPS

Con riferimento all'Obiettivo 3 cofinanziato con il Fondo Sociale Europeo, oltre il 40 per cento delle risorse è stata utilizzata per interventi di formazione per i non occupati; si tratta di un insieme di interventi con diverse finalità: contrasto della dispersione scolastica; formazione post-diploma o post-laurea; favorire

l'occupazione di persone disoccupate in condizioni di svantaggio e della popolazione femminile; formazione a supporto della creazione di impresa.

Una quota di risorse importante (circa il 24 per cento) è stata dedicata ad azioni formative rivolte agli occupati pubblici e privati. Ulteriori interventi sono finalizzati ad aumentare l'efficacia delle PA, sia nel sistema formativo sia nei servizi per l'impiego, contribuendo al miglioramento organizzativo, alla creazione di reti e al trasferimento di buone prassi, all'accreditamento degli enti di formazione, all'informazione e la pubblicità¹⁹².

IV.3.2.2 Le intese istituzionali di programma nel Centro-Nord

Nel Centro-Nord sono 387 gli APQ stipulati al 31 dicembre 2008, per un totale di circa 6.800 interventi ed un valore alla stipula di oltre 28.000 milioni di euro, circa il 39 per cento di quanto a livello nazionale programmato in APQ (cfr. Figura IV.19).

Nel corso del 2008 sono stati firmati 19 APQ, per un valore alla stipula di circa 492 milioni di euro, di cui oltre la metà riguardanti il settore delle risorse naturali ed ambientali. Con questi APQ sono state programmate le ultime risorse del FAS, pari a circa 43 milioni di euro, assegnate alle Intese nel ciclo di programmazione 1999-2006 (cfr. Tavola Appendice).

I progetti di investimento finanziati dal FAS sono oltre 3.900, al netto degli interventi relativi ad aiuti di stato. Rispetto al Mezzogiorno si registra una minore concentrazione delle risorse FAS su interventi di maggiore dimensione: solo il 43,2 per cento delle risorse è allocato su interventi con valore superiore a 10 milioni di

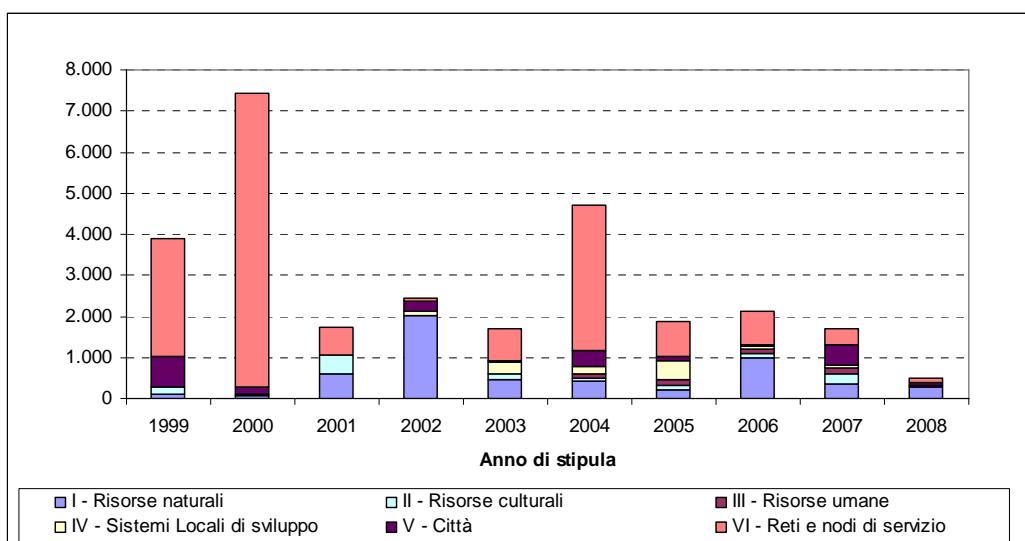
**Numerosità e
valore degli APQ
e investimenti
finanziati dal
FAS**

¹⁹² La Struttura nazionale di valutazione del FSE (Isfol) ha elaborato i primi risultati della programmazione FSE 2000-2006 (Il Quadro Comunitario di Sostegno dell'Obiettivo 3 2000-2006 in Italia - Valutazione intermedia e Aggiornamento - 2003, 2005). Essi evidenziano un ampliamento delle strategie di intervento, con prevalenza di azioni diversificate rivolte alle persone, sviluppo delle azioni di sistema dirette alla costruzione di un'offerta formativa ampia e rispondente sia alle finalità di intervento, sia all'utenza da intercettare, tenuto conto che l'attività formativa presenta un tasso di dispersione dell'11,3 per cento. La diversificazione delle attività ha riguardato anche i *target-group*. Sono stati coinvolti non solo lavoratori delle imprese e varie categorie di persone in cerca di occupazione (giovani e adulti senza lavoro, soggetti svantaggiati anche diversi rispetto al passato, donne), ma anche operatori dei servizi per l'impiego, dei sistemi di istruzione e di formazione professionale, personale della P.A., compreso quello coinvolto nella programmazione e gestione degli interventi cofinanziati. In termini di efficacia degli interventi, l'indagine avviata dall'Isfol sul *placement* evidenzia che:

- ad un anno dalla conclusione degli interventi formativi, circa il 65 per cento dei partecipanti complessivi risultava inserito nel mercato del lavoro e, nella maggior parte dei casi, in attività coerente rispetto all'intervento del FSE. Il 12 per cento degli altri partecipanti, inoltre, continua a investire nel proprio sapere;
- la partecipazione agli interventi di FSE sembra aumentare di oltre il 25 per cento la probabilità di trovare lavoro rispetto a chi non vi ha partecipato;
- gli interventi per le donne mostrano un'efficacia minore: permangono divari retributivi rispetto agli uomini, segregazione formativa ed occupazionale, qualità del lavoro complessivamente più contenuta.

euro, rispetto al 55,7 per cento rilevato nel Mezzogiorno. Se si analizza la globalità degli interventi programmati in APQ, a prescindere dalla fonte di finanziamento, emerge che nel Centro-Nord gli interventi con valore superiore a 10 milioni di euro assorbono il 77 per cento delle risorse, nel Mezzogiorno tale percentuale è pari al 67 per cento. Nelle Intese Istituzionali di Programma del Centro-Nord è dunque presente una maggiore concentrazione di risorse su interventi economicamente rilevanti a motivo di scelte strategiche di diverse amministrazioni regionali (in particolare Lombardia, Toscana, Emilia Romagna) volte a utilizzare questo strumento per programmare con il Governo Centrale non solo le risorse del FAS assegnate dal CIPE alle Regioni, ma anche quelle statali a carattere ordinario, collegate ai piani settoriali di ogni dicastero (ad esempio, piani ANAS, RFI, difesa suoli, risorse lotto per i beni culturali, bandi UMTS, ecc.) .

Figura IV.20 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - CENTRO-NORD - APQ PER ANNO DI STIPULA E SETTORE AL 31 DICEMBRE 2008 (quote percentuali)



Nota: i principali settori contenuti negli assi di riferimento sono per l'asse Reti e nodi di servizio: viabilità, altri trasporti e telecomunicazioni; per Risorse Naturali: ambiente, ciclo integrato dell'acqua e rifiuti; per Risorse culturali: cultura e servizi ricreativi; per Risorse Umane: formazione, lavoro e ricerca; per Sistemi locali di sviluppo: industria e servizi, agricoltura, turismo, energia; per l'asse Città: edilizia abitativa e urbanistica e interventi in campo sociale.

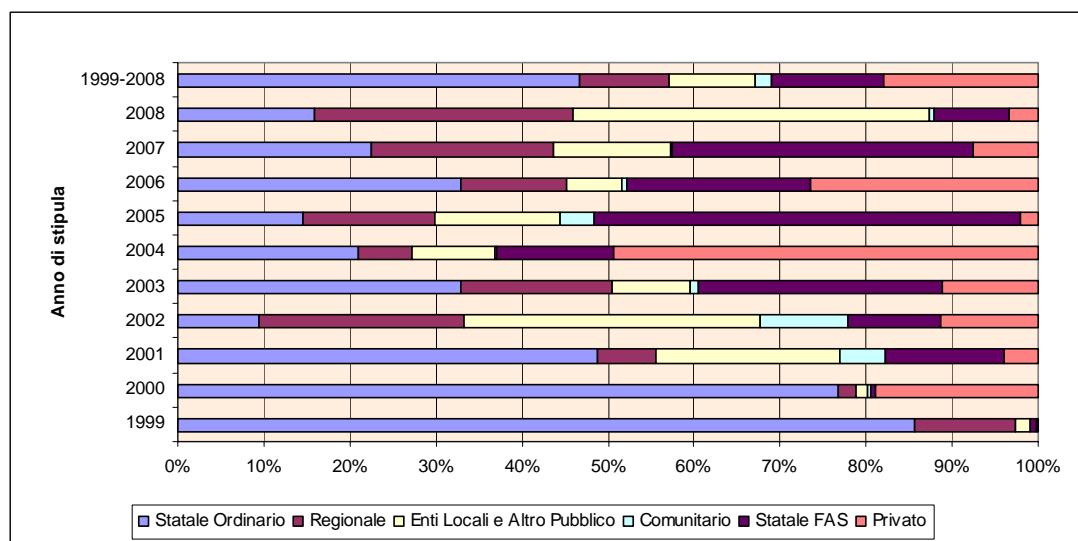
Fonre: elaborazioni DPS su dati Applicativo intese

Fonti di finanziamento e destinazione settoriale del FAS

Gli APQ stipulati nel 2008 sono finanziati per oltre il 70 per cento da risorse pubbliche regionali e di altri enti; il 16 per cento è coperto da risorse statali ordinarie mentre solo il 9 per cento è finanziato dal FAS. Seppure quantitativamente inferiori, negli APQ sottoscritti nel 2008 si nota un peso decisamente maggiore delle risorse pubbliche ordinarie regionali e di altri enti rispetto a quelli definiti negli anni precedenti, a conferma dell'impegno a far convergere nell'Intesa molteplici risorse finanziarie verso l'obiettivo comune dello sviluppo socio-economico del territorio.

Nell'arco della programmazione 1999-2006, nel Centro-Nord (cfr. Figura IV.21) circa il 47 per cento delle risorse è di fonte ordinaria statale; una discreta quota delle risorse proviene da privati (18 per cento) e dal FAS (13 per cento), mentre le risorse ordinarie regionali e di altri enti rappresentano il 10 per cento circa del valore complessivo degli APQ.

Figura IV.21 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - CENTRO-NORD – FONTI DI COPERTURA FINANZIARIA DEGLI APQ PER ANNO DI STIPULA (milioni di euro)

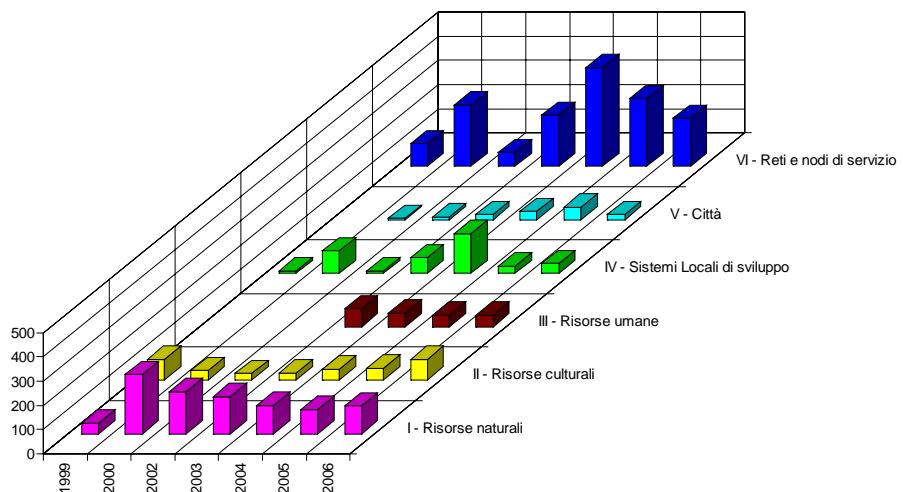


Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo Intese

Rispetto all'allocazione settoriale delle assegnazioni del FAS, nel 2008 le residue risorse del ciclo di programmazione 1999-2006 ancora da programmare sono state allocate nella ricerca (incluso nell'asse Risorse umane), nei trasporti e telecomunicazioni (inclusi nell'asse Reti e nodi di servizio) e nelle aree urbane (incluso nell'asse Città).

L'analisi complessiva delle allocazioni dei circa 3,6 miliardi di euro a valere sul FAS assegnato alle Regioni e Province Autonome del Centro-Nord nel periodo 1999-2006 evidenzia, dunque, una crescita degli investimenti realizzati nei settori della ricerca, delle aree urbane e dei beni culturali, mentre è diminuita la destinazione di risorse a interventi nel settore ambiente (cfr. Figura IV.22).

Figura IV.22 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - CENTRO-NORD – ALLOCAZIONE DELLE RISORSE DEL FAS PROGRAMMATE IN APQ PER SETTORE E ANNO DI ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE¹ (milioni di euro)



Nota: i principali settori contenuti negli assi di riferimento sono per l'asse Reti e nodi di servizio: viabilità, altri trasporti e telecomunicazioni; per Risorse Naturali: ambiente, ciclo integrato dell'acqua e rifiuti; per Risorse culturali: cultura e servizi ricreativi; per Risorse Umane: formazione, lavoro e ricerca; per Sistemi locali di sviluppo: industria e servizi, agricoltura, turismo, energia; per l'asse Città: edilizia abitativa e urbanistica e interventi in campo sociale.

¹ Le assegnazioni della Legge finanziaria 2001 sono state ripartite dal Cipe già a dicembre 2000 con delibera n.138/2000 e sono pertanto ricomprese in tale annualità.

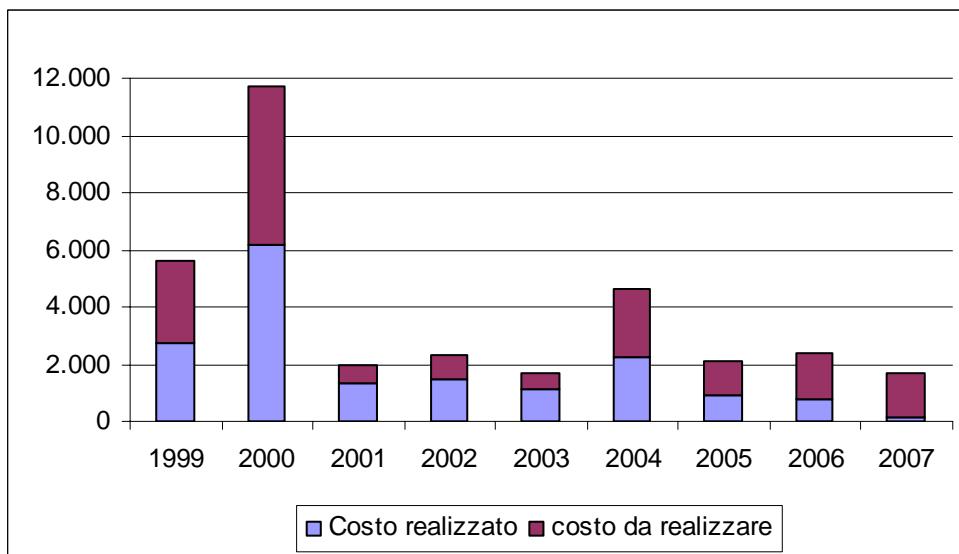
Fonte: elaborazioni DPS

Stato di attuazione degli interventi

La spesa realizzata dagli APQ stipulati nel Centro-Nord dal 1999 al 2007 ammonta a 16,9 miliardi di euro (a valere sul complesso delle fonti di finanziamento), pari al 49 per cento circa del valore degli investimenti attivati. Anche se il valore assoluto degli investimenti attivati risulta inferiore a quello degli altri anni, le percentuali di avanzamento più elevate si rilevano per gli APQ stipulati tra il 2001 ed il 2003, con quote oscillanti tra il 64 ed il 68 per cento (cfr. Figura IV.23).

Rispetto al Mezzogiorno, dal punto di vista economico si nota un discreto avanzamento anche per gli APQ stipulati nel biennio 2000-2001, segno che nel Centro-Nord le Regioni hanno cominciato a familiarizzare con questo strumento fin dal momento della sua istituzione e sono quindi riuscite a rendere più celere la realizzazione della spesa, anche grazie alla selezione di interventi qualificati e con un buon avanzamento progettuale.

Figura IV.23 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA – CENTRO-NORD AVANZAMENTO A FINE 2007 DELLA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI IN APQ PER ANNO DI STIPULA (milioni di euro)



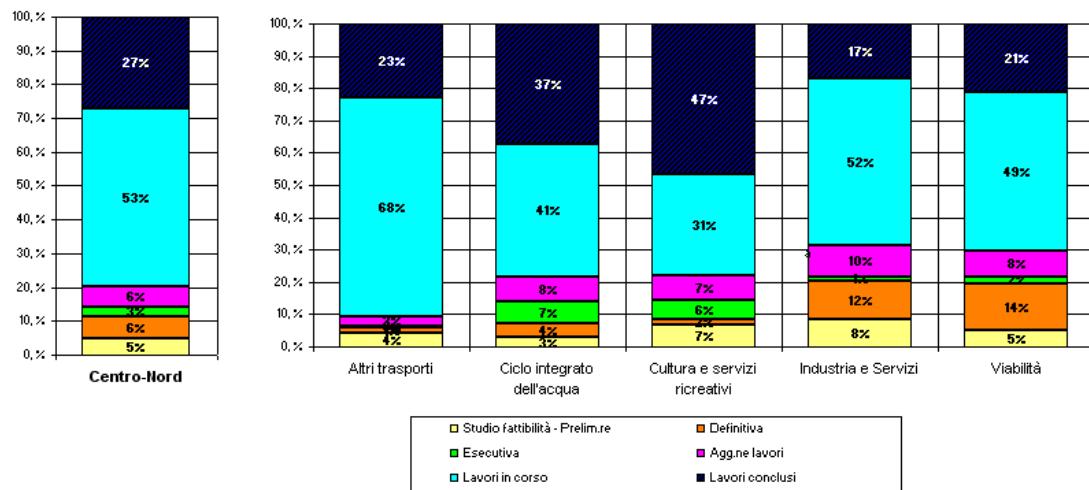
Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo Intese

I dati a carattere procedurale consentono invece di esaminare lo stato di avanzamento progettuale e cantieristico delle opere programmate.

Complessivamente, l'80 per cento in valore degli interventi localizzati nel Centro-Nord è in avanzato stato di attuazione (53 per cento con cantieri aperti ed il restante 27 per cento con lavori già portati a termine), con percentuali particolarmente positive per il settore degli altri trasporti (diversi dalla viabilità), per il quale 9 interventi su 10 presentano lavori conclusi o in corso, e per i beni culturali, con interventi conclusi per il 47 per cento circa (cfr. Figura IV.24).

Il restante 20 per cento riguarda interventi che sono in fase di aggiudicazione lavori (6 per cento) o ancora in fase progettuale (14 per cento). Su tali interventi dovrà concentrarsi l'attenzione dei responsabili di APQ al fine di rimuovere le criticità sopravvenute ed accelerarne l'attuazione.

Figura IV.24 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - CENTRO-NORD - AVANZAMENTO PROCEDURALE DEGLI INTERVENTI PER SETTORE¹ (valori in percentuale delle risorse programmate)



¹ Al netto degli interventi la cui attuazione risulta sospesa nei rapporti semestrali di monitoraggio, per motivi legati a sopravvenute criticità di natura tecnica, amministrativa o soprattutto finanziaria.

Fonre: elaborazioni DPS su dati Applicativo Intese

IV.3.2.3 Politiche per le imprese nel Centro-Nord

Gli investimenti agevolati concessi alle regioni centro-settentrionali¹⁹³ sono risultati pari a circa 7.900 milioni di euro e hanno manifestato nel 2007 un rilevante calo rispetto all'anno precedente (-46 per cento). Le agevolazioni concesse hanno registrato una diminuzione molto più contenuta (-9 per cento), mentre le erogazioni sono cresciute del 38,2 per cento rispetto al 2006 (cfr. Tavola IV.22).

Tavola IV.22 – CENTRO-NORD, INCENTIVI ALLE IMPRESE¹ – ANNI 2003-2007 (milioni di euro e valori percentuali)

	2003	2004	2005	2006	2007	Media annua	Variazione media annua
							03-07
Investimenti	17.876,6	15.520,0	13.628,5	14.708,9	7.938,3	13.934,5	-18,4
Agevolazioni	3.398,1	2.930,2	2.590,7	2.584,6	2.351,2	2.771,0	-8,8
Erogazioni ²	2.789,9	2.618,5	2.067,4	1.779,3	2.459,2	2.342,9	-3,1
composizione percentuale erogazioni							
Nazionali	58,6	52,3	48,2	39,4	50,0	50,6	
Regionali ³	41,4	47,7	51,8	60,6	50,0	49,4	
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

¹Sono considerati tutti gli strumenti di incentivazione negoziali, automatici e valutativi.

²Le erogazioni annuali non si riferiscono necessariamente alle agevolazioni approvate nell'anno poiché possono corrispondere ad agevolazioni approvate negli anni precedenti .

³ Al loro interno si trovano da quest'anno anche gli strumenti detti conferiti: si trattava dei cosiddetti "regimi trasferiti" ovvero di interventi istituiti da norme statali ma non espressamente riservati alla gestione delle Amministrazioni centrali, dall'anno 2000 le Regioni hanno iniziato ad assumerne la gestione.

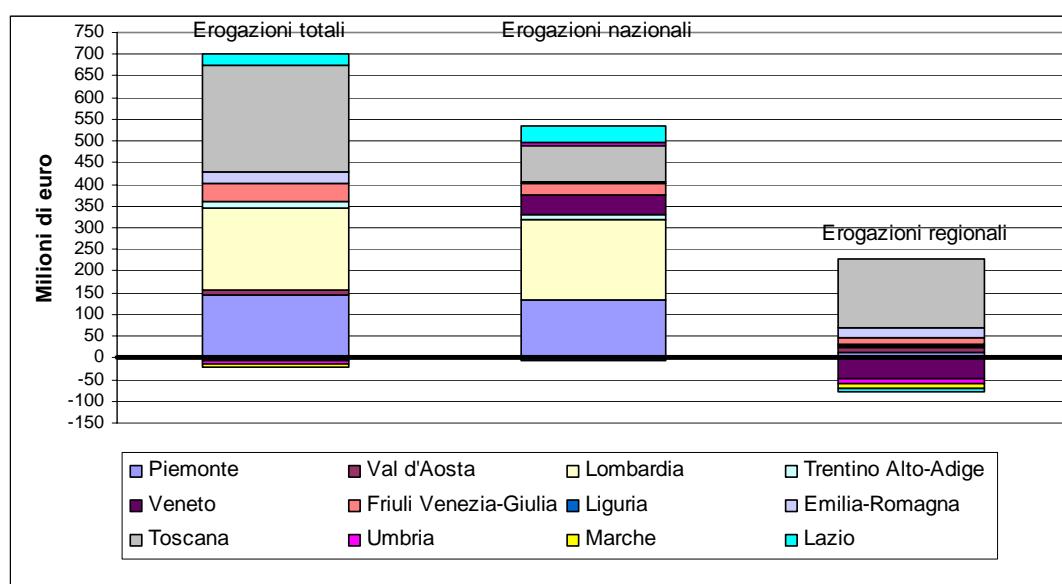
N.B.: Gli incentivi erogati a valere sui Fondi comunitari non sono inclusi in modo esaustivo nella rilevazione.

Fonre: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, anno 2008

¹⁹³ Anche per questo paragrafo si utilizzano le informazioni della Relazione sugli interventi di sostegno alle attività produttive del 2008, presentata dal MSE al Parlamento come documento allegato al DPEF 2009-2011.

La componente degli incentivi nazionali è aumentata del 75,4 per cento rispetto al 2006 con l'unica eccezione della Liguria (-6,3 per cento)¹⁹⁴. Oltre che nelle regioni a statuto speciale, le erogazioni nazionali crescono del 142 per cento anche in Lombardia passando da 129,6 milioni nel 2006 a 313,7 milioni di euro nel 2007. La spesa regionale¹⁹⁵ ha registrato un incremento più contenuto, dell'ordine del 14 per cento (solo per la Toscana esso risulta superiore al valore dell'intero Centro-Nord¹⁹⁶), mentre è stata rilevante (-46,7 milioni di euro) la riduzione della spesa a valere sugli interventi regionali in Veneto (cfr. Figura IV.25).

Figura IV.25 - REGIONI DEL CENTRO-NORD: VARIAZIONE ASSOLUTA DELLE EROGAZIONI ANNI 2006-07 (milioni di euro)



Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, anno 2008

Nel periodo 2003-2007 l'instabilità delle erogazioni sia nazionali sia regionali – misurata dal coefficiente di variazione¹⁹⁷ – è risultata superiore a quella del Mezzogiorno¹⁹⁸. In generale la variabilità di quelle nazionali è superiore a quella delle erogazioni a valere su interventi regionali per le regioni piccole a statuto

¹⁹⁴ Nelle Marche le erogazioni nazionali sono cresciute solo dello 0,2 per cento rispetto al 2006. In Emilia Romagna esse sono aumentate del 5 per cento, mentre sono più che raddoppiate in altre sei regioni del Centro-Nord, fra le quali il Friuli Venezia Giulia, dove sono più che triplicate.

¹⁹⁵ All'interno delle erogazioni regionali sono state inserite anche quelle a valere sui DOCUP per il Centro-Nord (cfr. MSE, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, giugno 2008, pag. 5).

¹⁹⁶ In Toscana l'incremento delle erogazioni a valere su strumenti regionali rispetto al 2006 ha superato i 159 milioni di euro a fronte dei 151 dell'intero Centro-Nord. La Toscana ha registrato nel 2007 anche un consistente aumento delle erogazioni a valere su strumenti nazionali (85 milioni di euro in più rispetto all'anno precedente). Al contrario, in Veneto esse si sono ridotte di più di 49 milioni di euro ed in Umbria di circa 12,6 milioni.

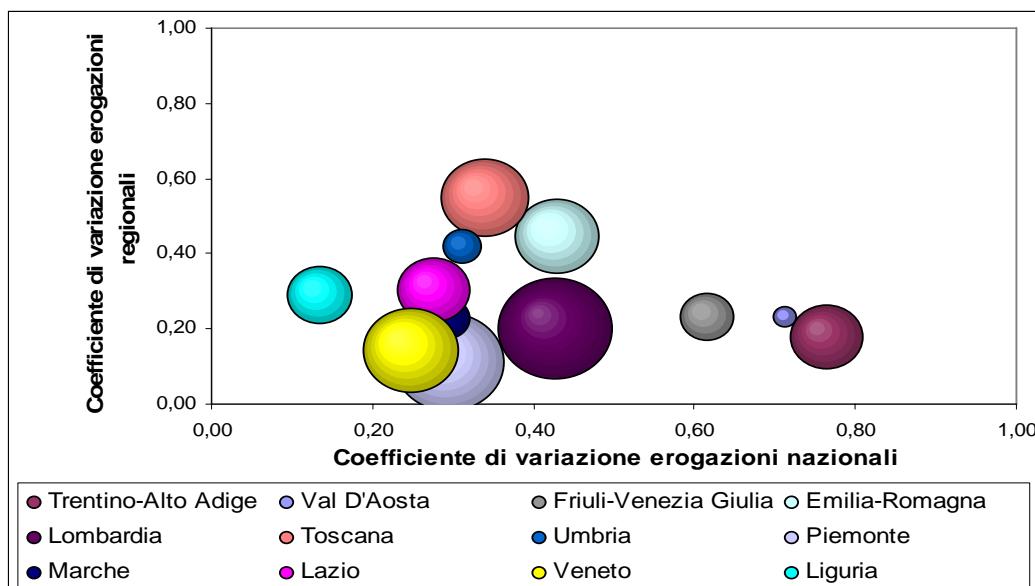
¹⁹⁷ Cfr. nota 3 paragrafo IV.3.1.3. Nel testo instabilità e variabilità sono utilizzati come sinonimi.

¹⁹⁸ 0,18 contro 0,15.

speciale, mentre per quelle grandi come Lombardia e Piemonte le erogazioni nazionali sono meno instabili di quelle regionali (cfr. Figura IV.26).

I principali strumenti nazionali di agevolazione utilizzati sono il Fondo di Garanzia e il credito agevolato alle esportazioni, con agevolazioni concesse cumulate nel periodo 2004-2007 rispettivamente di 1.203 e 484 milioni di euro (pari all'11,5 e al 4,6 per cento del totale delle agevolazioni concesse nel Centro-Nord). Il Fondo di Garanzia con il 5,1 per cento di domande approvate è anche il principale strumento in termini di numerosità di domande, seguito dagli incentivi regionali per l'innovazione tecnologica e tutela ambientale ex art. 11 legge n.598/1994 e quelli regionali automatici per la ricerca ed innovazione ex legge n.140/1997¹⁹⁹ (cfr. Tavola IV.23).

Figura IV.26 - CENTRO-NORD, INSTABILITÀ E CONSISTENZA DELLE EROGAZIONI – ANNI 2003-2007



N.B.: il volume delle bolle rappresenta la dimensione della spesa cumulata del quinquennio, mentre i coefficienti di variazione sono riportati sui due assi.

Fonte: Elaborazioni MISE-DPS su dati Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, anno 2008

Nel 2008, anche nel Centro-Nord come nel Mezzogiorno, si è registrato un calo delle erogazioni a valere sulla legge n.488/1992 (-78,9 per cento rispetto al 2007) e per gli strumenti della programmazione negoziata. Sono stati comunque approvati 5 contratti di programma secondo le regole antecedenti i decreti ministeriali 24 gennaio 2008 e 2 maggio 2008, per un totale di 301 milioni di euro di investimenti.

¹⁹⁹ Su questo strumento non si hanno dati per il 2007.

Fra il 2004 e il 2007 nel Centro-Nord una quota pari al 12,4 per cento del totale delle agevolazioni concesse per i principali strumenti di agevolazione è riconducibile al contributo della politica aggiuntiva (a favore della legge n.488/1992 inclusi i contratti di programma, del Fondo innovazione tecnologica e degli incentivi per l'autoimpiego); in particolare il FAS ne finanzia l'8,9 per cento, e i Fondi strutturali il 5,8 per cento (alcuni strumenti sono cofinanziati da entrambe le fonti).

Tavola IV.23 - CENTRO-NORD, PRINCIPALI STRUMENTI NAZIONALI DI AGEVOLAZIONE – ANNI 2004-2007 (numero e ammontare delle agevolazioni concesse)

	2004		2005		2006		2007		TOTALE 2004-2007		Peso percentuale sul totale generale 2004-2007
	numero	mln €	numero	mln €							
L.662/96 art.2 c.100 lett.a Fondo di garanzia	3.934	371,9	4.330	348,8	5.520	477,1	59,0	5,5	13.843	1.203,3	5,1
Credito agevolato all'export (l.143/98)	99	83,4	78	152,3	121	139,8	116	108,3	414	483,9	0,2
Penetrazione commerciale extra UE (l.394/81)	163	179,8	116	117,0	101	103,0	70	78,0	450	477,8	0,2
D.lgs. 185/2000 titolo II Incentivi a favore dell'autoimpiego (ex l.608/96 prestito d'onore)*	906	81,0	1.068	112,4	1.223	119,8	936	73,6	4.133	386,8	1,5
L.46/82 art.14 Fondo di innovazione tecnologica°	191	266,8	6	4,0	175	75,4	0	0,0	372	346,3	0,1
L.488/92 art. 1 c.3 Contratti di programma*	2	67,2	4	56,9	10	182,7	0	0,0	16	306,8	0,0
L.488/92 art.1 c.2: attività produttive nelle aree depresse**	801	217,0	7	13,7	191	27,39**	0	0,00	999	258,1	0,4
Programmi industriali per le imprese aerospaziali e alla difesa (l.808/85, l.266/97, l.421/97, l.388/00)	27	127,9	37	23,8	0	40,2	0	32,0	64	223,8	0,0
Totali strumenti nazionali considerati¹	6.123	1395,0	5.646	828,9	7.341	1138,0	1.181	297,4	20.291	3.659,4	7,5
Totali strumenti considerati¹	15.082	1560,2	7.555	885,0	10.478	1250,4	1.181	297,4	34.296	3.993,1	12,6
TOTALE GENERALE²	83.762	2.930,2	71.887	2.590,7	61.897	2.584,6	54.668	2.351,2	272.214	10.456,7	100,0
											100,0

* Regime cofinanziato con risorse FAS

° Regime cofinanziato con risorse dell'Unione Europea.

¹ Nella tavola sono considerati gli strumenti automatici o valutativi e negoziali più rilevanti nella media del periodo, presentati in ordine decrescente secondo il peso percentuale dell'ammontare delle agevolazioni approvate sul totale. Non sono inclusi gli ammontari di finanziamento diretto agevolato agli investimenti.

² Nei totali generale della regione, riportato per memoria sono inclusi anche gli strumenti regionali.

** I 191 interventi sono finanziati anche con finanziamento diretto di 176,96 milioni di euro.

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. Anno 2008

Progetti di innovazione industriale

Fra gli strumenti originariamente previsti per l'intero territorio nazionale ma che ad oggi hanno riguardato soprattutto le aree del Centro-Nord del Paese²⁰⁰, vi sono i Progetti di Innovazione Industriale (PII)²⁰¹ previsti dal documento *Industria 2015*. Riguardano aree ad alto contenuto di innovazione: efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per il made in Italy, nuove tecnologie per la vita, nuove tecnologie per i beni culturali. Scaduti a settembre 2008 i termini dei

²⁰⁰ Il concorso ai primi due bandi con graduatorie approvate da parte delle imprese del Mezzogiorno è risultato in effetti assolutamente modesto. Il PON Ricerca e competitività potrebbe tuttavia in futuro estenderli maggiormente al Sud del Paese.

²⁰¹ Legge finanziaria per il 2007 (legge n.296/2006).

bandi per la presentazione dei progetti sull'Efficienza energetica e sulla Mobilità sostenibile, nel primo dei due settori il comitato di valutazione ha ammesso ai 200 milioni di euro assegnati dal secondo bando di Industria 2015 30 progetti per 234 imprese (di cui il 54 per cento PMI) e 160 enti di ricerca che prevedono di attivare investimenti in attività di R&S per circa 500 milioni di euro. Il 23 dicembre 2008 il MSE ha emanato il decreto ministeriale con la graduatoria dei programmi ammissibili per il bando relativo al settore Mobilità sostenibile: sono stati ammessi 25 progetti cui corrispondono 250 imprese e 100 organismi di ricerca per investimenti complessivi pari a circa 450 milioni di euro e 180 milioni di contributi. Per il bando relativo al settore delle nuove tecnologie per il made in Italy che stanzia 190 milioni di euro per progetti su nuovi materiali, biotecnologie, nanotecnologie, tecnologie dell'informatica, dell'organizzazione, della logistica e della distribuzione, scaduto il 2 ottobre del 2008, si è in attesa della pubblicazione della graduatoria, mentre per le altre due aree non sono ancora stati pubblicati i bandi.

Riquadro L - MIGLIORAMENTO E ACCELERAZIONE DELLA SPESA IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO

Accelerazione della spesa

A partire dal 2002 il CIPE, al fine di promuovere l'accelerazione degli investimenti pubblici, ha inserito nella programmazione del FAS sia requisiti minimi per la finanziabilità degli interventi (disporre del progetto preliminare) sia incentivi, a carattere sanzionatorio e premiale¹. In tal modo ci si è avvicinati a metodologie già adottate nella programmazione comunitaria, mirate a fornire stimoli a carattere finanziario per sostenere una crescita nell'efficienza della programmazione ed attuazione dei piani di investimenti, nonché per ridurre la lentezza delle procedure tecniche ed amministrative.

A circa sei anni dalla loro attivazione, alcuni elementi utili per comprendere l'impatto di questi meccanismi emergono dal confronto tra l'avanzamento procedurale degli interventi finanziati con fondi FAS assegnati annualmente negli anni:

- *dal 1999 al 2001², per le risorse programmate tramite Accordi di Programma Quadro per lo più tra il 2000 e i primi mesi del 2003;*
- *dal 2002 al 2006³, per le risorse in larga parte programmate tramite Accordi di Programma Quadro tra il 2003 ed il 2007.*

Nel Mezzogiorno l'avanzamento procedurale complessivo dei due gruppi di interventi appare molto simile: tra il 60 ed il 65 per cento ha aperto o addirittura già concluso la fase dei cantieri; tra il 21 ed il 24 per cento sta definendo il progetto esecutivo o è in fase di aggiudicazione dei lavori; tra il 12 ed il 13 per cento degli

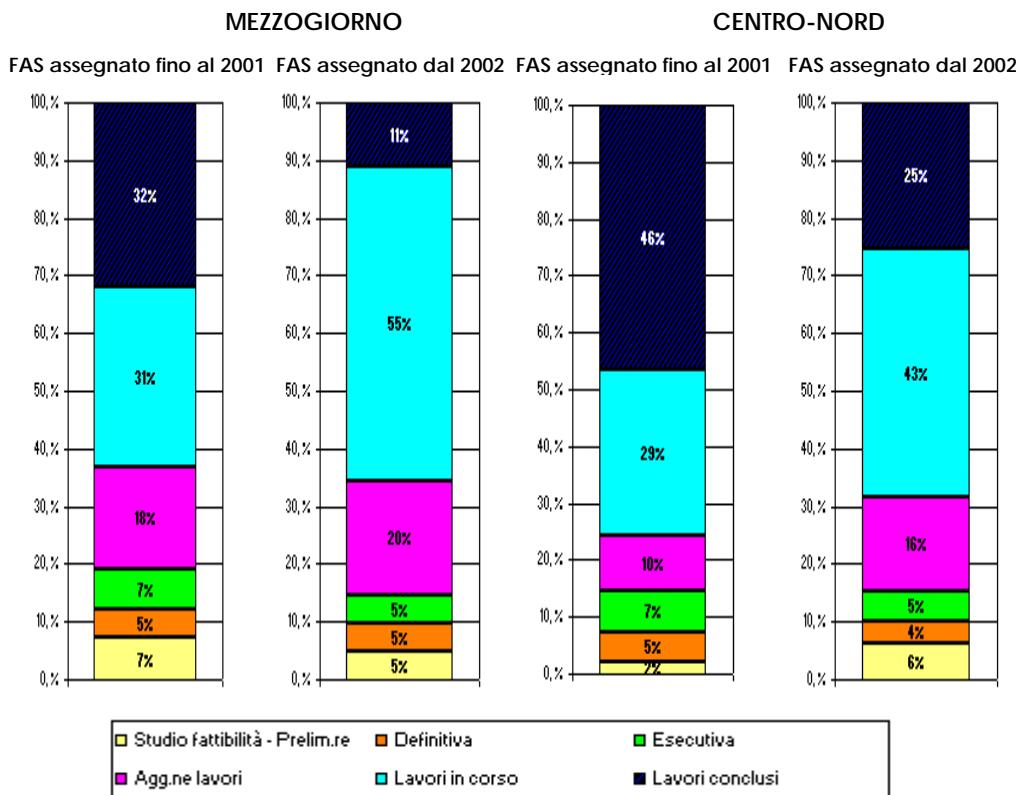
¹ Cfr. Rapporto DPS capitolo IV anni vari.

² Delibere CIPE 142/1999, 84/2000 e 138/2000.

³ Delibere CIPE 36/2002, 17/2003, 20/2004, 35/2005 e 3/2006.

interventi si trova in una delle prime fasi progettuali (studio di fattibilità, progetto preliminare o progetto definitivo) (cfr. Figura L.1).

Figura L.1 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - MEZZOGIORNO E CENTRO-NORD – AVANZAMENTO PROCEDURALE DEGLI INTERVENTI FINANZIATI DAL FAS PER TIPOLOGIA DI DELIBERA CIPE¹ (valori in percentuale delle risorse programmate)



¹ Al netto degli interventi la cui attuazione risulta sospesa nei rapporti semestrali di monitoraggio, per motivi legati a sopravvenute criticità di natura tecnica, amministrativa o soprattutto finanziaria.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo intese

In media nell'arco di 3 anni e mezzo (tra il 2005 e giugno 2008, data alla quale si riferiscono i dati di monitoraggio) gli interventi finanziati con le risorse FAS assegnate dal 2002 in poi hanno raggiunto un avanzamento procedurale pressoché analogo agli interventi che sono stati finanziati in media 6 anni e mezzo fa (tra il 2002 e la metà del 2008), che quindi hanno avuto a loro disposizione un più ampio arco temporale per la relativa attuazione.

Nel Centro-Nord il 75 per cento in valore degli interventi finanziati dal FAS, assegnato antecedentemente al 2002, ha avviato o addirittura già chiuso i lavori, contro una percentuale pari al 68 per cento per gli interventi finanziati dal FAS assegnato dal 2002 in poi. Infine, gli interventi ancora in fase progettuale sono pressoché pari al 15 per cento in entrambi i gruppi.

Il confronto tra Mezzogiorno e Centro-Nord mostra percentuali simili di avanzamento per gli interventi finanziati dal FAS assegnato dal 2002 in poi, ad eccezione della percentuale relativa a quelli con lavori già conclusi, pari rispettivamente all'11 ed al 25 per cento. Per quanto concerne invece gli interventi finanziati dal FAS assegnato tra il 1999 ed il 2001, il confronto tra le due macro-aree evidenzia un avanzamento maggiore per quelli localizzati nel Centro-Nord.

Il combinato disposto di standard progettuali minimi e di incentivi finanziari ha dunque indotto una sensibile modifica nelle capacità attuative delle amministrazioni regionali e riduzioni dei tempi di realizzazione degli investimenti sia

nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno. Permangono elevati, tuttavia, in settori chiave per lo sviluppo del paese (in particolare trasporti e ambiente) i tempi necessari per completare un progetto pubblico, che (dal momento della definizione dell'idea progettuale alla chiusura dei cantieri) oscillano tra i 10 ed i 12 anni.

Il metodo intrapreso, che appare dunque corretto, sarà seguito anche nella programmazione 2007-2013, attraverso l'indicazione alle amministrazioni pubbliche di obiettivi annuali di spesa da raggiungere, al fine di mantenere le risorse assegnate (sanzioni) o di acquisirne di nuove (premialità).

Performance della spesa programmata in Accordi di Programma Quadro

Tra le iniziative⁴ connesse al rafforzamento delle capacità di gestione degli investimenti pubblici, finalizzate a favorire un'accelerazione nella loro attuazione, uno degli strumenti proposti approfondisce in particolare le capacità dei responsabili di procedimento di rispettare gli obiettivi annuali di spesa che loro stessi si pongono, e quindi di portare a termine il lavoro che si sono prefissi in un determinato arco di tempo.

In questa analisi si tiene ben presente che ogni progetto pubblico è caratterizzato da fattori quali la tipologia (ad esempio, strada, fognatura, restauro di un bene pubblico), il contesto tecnico-amministrativo e lo stato di definizione, fattori che influiscono in modo sensibile sulle sue capacità di avanzamento. Tenuto conto di questi fattori, sono stati messi a confronto gli obiettivi di spesa per l'anno 2007, stabiliti da ogni responsabile di intervento a fine 2006 (nel monitoraggio del 31 dicembre 2006), con la spesa effettivamente realizzata a fine 2007, con lo scopo di verificare la capacità di ogni manager di rispettare gli impegni annuali di spesa da lui stesso assunti, e quindi di fare progredire l'intervento secondo un preciso piano di avanzamento, tra l'altro comunicato anche alle altre amministrazioni sottoscrittrici dell'APQ.

Nel Mezzogiorno i risultati raccolti mostrano le difficoltà incontrate nel conseguire questi obiettivi: in media circa il 28 per cento dell'ammontare della spesa prevista a fine 2006 è stata effettivamente realizzata nel corso del 2007, con la rimodulazione agli anni successivi del rimanente 72 per cento delle attività programmate (cfr. Figura L.2).

L'analisi per anno di stipula degli accordi mostra per gli APQ sottoscritti tra il 2000 ed il 2004 percentuali di spesa realizzata nel 2007 rispetto agli obiettivi oscillanti tra il 26,2 (2002, 2003) ed il 39,4 per cento (2000, 2004). Le percentuali si abbassano ulteriormente per gli APQ più recenti, stipulati nel 2005 (20 per cento) e nel 2006 (solo il 9 per cento), un dato che palesa le maggiori difficoltà nell'effettuare previsioni di spesa per gli interventi programmati da meno tempo, e con una progettazione debole o ancora lontani dall'aggiudicazione dei lavori.

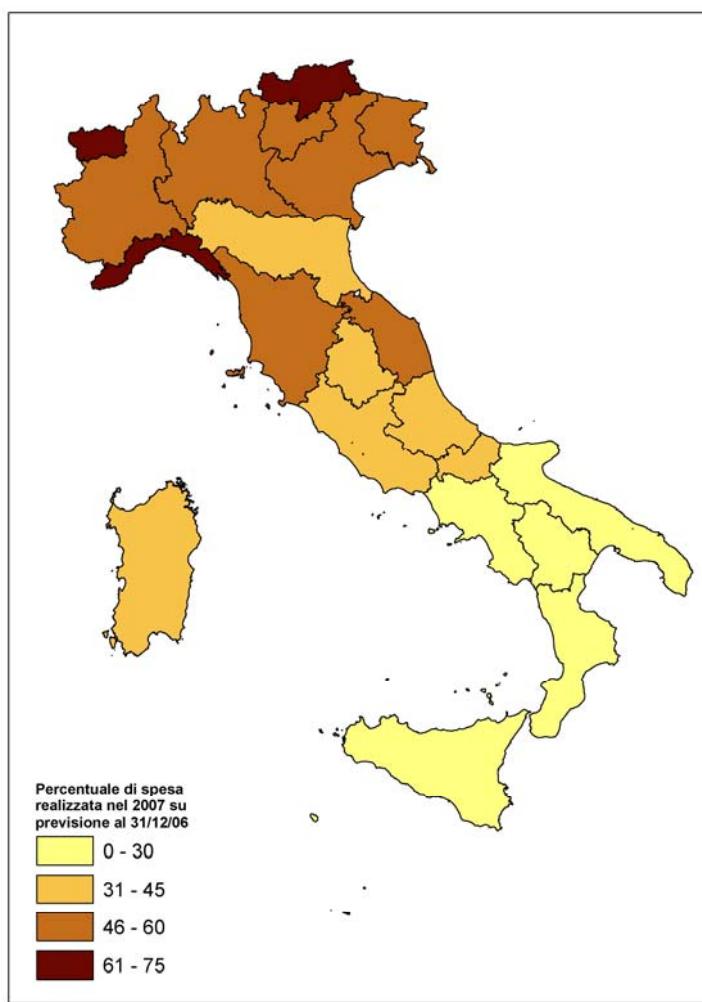
Nel Centro-Nord, invece, la spesa realizzata nel 2007 rispetto al valore obiettivo fissato il 31 dicembre 2006 è in media pari al 48 per cento, quindi poco più della metà della spesa prevista per il 2007 è stata posticipata ad annualità successive. Rispetto al dato annuale, la distribuzione delle performance risulta abbastanza omogenea nel periodo considerato, da questo punto di vista abbastanza differente dal trend riscontrato nel Mezzogiorno (cfr. Figura L.2).

In generale, le Regioni e le Province Autonome del Centro-Nord mostrano una capacità di rispettare gli obiettivi di spesa superiore a quella delle amministrazioni del Mezzogiorno, seppur ancora con sensibili margini di miglioramento.

⁴ Nell'ambito del "Progetto Monitoraggio" - avviato dalla delibera CIPE 17/2003 - sono state sviluppate apposite analisi tese ad esaminare e mettere a confronto le capacità di spesa delle amministrazioni regionali.

Tale situazione si ritiene sia dovuta a molteplici fattori, tra i quali il tessuto amministrativo ed istituzionale, la capacità dei programmati nel selezionare interventi con basse probabilità di presentare in prospettiva criticità (tecnico-amministrative o finanziarie), la competenza dei responsabili di procedimento nel governare i processi autorizzativi ed attuativi e nell'attivarsi tempestivamente con i vari soggetti interessati per la risoluzione delle criticità eventualmente sopravvenute.

Figura L.2 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - MEZZOGIORNO E CENTRO-NORD - PERCENTUALE DELLA SPESA REALIZZATA NEL 2007 RISPETTO ALLE PREVISIONI FATTE DAI RESPONSABILI DI PROCEDIMENTO AL 31 DICEMBRE 2006⁵



Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo intese

RIQUADRO M - POLITICA REGIONALE: PRINCIPALI RISULTATI

Passi avanti significativi nell'attuazione della programmazione 2000-2006 sono stati compiuti negli ultimi anni. L'esame del complesso degli interventi – al netto di quelli classificati come “aiuti di stato” – finanziati tra il 1999 ed il 2007⁷

⁵ Al netto degli interventi la cui attuazione risulta sospesa nei rapporti semestrali di monitoraggio, per motivi legati a sopravvenute criticità di natura tecnica, amministrativa o soprattutto finanziaria.

⁷ Dati di monitoraggio DPS su APQ 30 giugno 2008.

promossi nell'ambito delle Intese Istituzionali di Programma e programmati tramite Accordi di Programma Quadro, anche in attuazione dei programmi comunitari, porta a risultati interessanti.

Come rilevato nei paragrafi precedenti, questo strumento di programmazione negoziata consente di integrare per il finanziamento dei programmi di investimento risorse provenienti da diverse fonti: ordinarie – statali e regionali –, aggiuntive - comunitarie e nazionali del Fondo aree sottoutilizzate - e private. Di seguito si menzionano solo i principali interventi conclusi, alla cui realizzazione hanno concorso più fonti finanziarie (cfr. Figura IV.10 nel paragrafo IV.3.1.2 e Figura IV.21 nel paragrafo IV.3.2.2).

Nel Centro-Nord sono stati chiusi oltre 4.350 cantieri – di cui quasi 2.300 finanziati dal FAS - per un valore complessivo pari a oltre 8.400 milioni di euro, di cui circa 1.250 a valere sul FAS. Di tali opere, circa 120 – riguardanti prevalentemente i settori delle infrastrutture di trasporto, delle risorse naturali e dei beni culturali - sono di importo superiore ai 10 milioni di euro, per un valore complessivo pari a quasi 5.000 milioni di euro. Nel periodo compreso tra il luglio 2007 ed il giugno 2008 sono stati chiusi oltre 850 cantieri, per un valore pari a circa 1,1 miliardi di euro, e allo stesso tempo ne sono stati aperti oltre 1.000, di pari entità.

Parimenti nel Mezzogiorno sono stati portati a termine circa 4.500 cantieri – di cui oltre 3.000 finanziati dal FAS - per un valore di circa 8.000 milioni di euro, di cui circa 2.700 a valere sul FAS. Di tali opere, circa 150 – riguardanti quasi esclusivamente i settori delle infrastrutture di trasporto e delle risorse idriche - sono di importo superiore ai 10 milioni di euro, per un valore complessivo superiore ai 4.000 milioni di euro, di cui quasi 800 a valere sul FAS. Nel medesimo periodo luglio 2007 - giugno 2008 il Mezzogiorno è stato caratterizzato da un'intensa attività di cantiere: sono stati finalizzati oltre 1.300 lavori, per un valore superiore a 2 miliardi di euro, mentre sono stati aperti circa 1.500 nuovi cantieri, per un valore di oltre 4,2 miliardi di euro.

Sono state concluse opere per le infrastrutture viarie tra le quali: i lavori di adeguamento e ammodernamento di diversi tratti delle Autostrade Milano-Napoli (A1) e Bologna-Taranto (A14), delle SS. 23 del "Sestriere" e SS. 24 del "Monginevro", di alcuni tratti delle autostrade Salerno-Reggio Calabria (Tronco 3 – Tratto 2, Lotti II, III e IV) e Siracusa-Gela (Lotti III, IV e V), nonché della SS. 106 Jonica (tratto compreso tra Amendolara e Rocca Imperiale). Per quanto riguarda le altre infrastrutture di trasporto, si menzionano il quadruplicamento di alcuni tratti della linea ferroviaria Milano-Brescia e l'ammodernamento e l'ampliamento delle linee ferroviarie locali dell'area metropolitana di Firenze, il raddoppio del tratto Patti-Messina della linea ferroviaria Palermo-Messina e l'ammodernamento e ampliamento degli aeroporti di Bari, Catania e Cagliari (cfr. Figura M.1).

Nel settore delle risorse naturali, tra gli interventi di particolare rilievo sono stati quelli di bonifica e riqualificazione realizzati presso la laguna di Venezia ed in diverse zone della Lombardia, nonché la realizzazione di reti di teleriscaldamento in diversi comuni delle province di Milano, Brescia e Sondrio.

Nell'ambito del ciclo idrico integrato, di rilievo appaiono le opere relative alla galleria di derivazione dell'acquedotto del Menta ed all'utilizzo delle risorse idriche ed alla realizzazione di nuovi impianti di depurazione nelle province di Cagliari e Sassari (cfr. Figura M.2).

Figura M.1 – PRINCIPALI OPERE CONCLUSE PROMOSSE DALLE INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA NEL SETTORE DEI TRASPORTI COFINANZiate CON il FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE E FONDI STRUTTURALI



Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo intese

Figura M.2 – PRINCIPALI OPERE INCLUSE IN INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA NEI SETTORE DELLE RISORSE NATURALI FINANZIATE CON IL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE E FONDI STRUTTURALI



Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo intese

IV.4 Le politiche per i fattori produttivi: lavoro e capitale

IV.4.1 Monitoraggio delle Politiche del Lavoro

La crescita dell'occupazione e l'aumento della partecipazione al mercato del lavoro sono obiettivi comuni delle politiche economiche e di coesione dell'Unione europea.

Ne sono testimoni i riferimenti contenuti nei piani di riforma strutturale in attuazione della Strategia di Lisbona²⁰², attuazione del Programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale²⁰³ e il Quadro strategico nazionale²⁰⁴.

Le politiche per il mercato del lavoro sono state ispirate a principi di semplificazione, volti a ridurre gli adempimenti burocratici gravanti sul datore di lavoro e sul prestatore d'opera, anche per contenere i costi indiretti della ricerca di occupazione; a favorire la flessibilizzazione dell'orario di lavoro, sviluppando il tempo parziale secondo i canoni già vigenti negli altri Stati membri; a promuovere la ri-professionalizzazione delle donne che decidono di rientrare nel mercato del lavoro dopo anni di cura della famiglia.

Il Libro verde sul futuro del modello sociale²⁰⁵, sottolinea anche l'obiettivo di creare un welfare di opportunità che assicuri maggiori tutele, accompagnate da maggiori responsabilità gravanti sui soggetti che ne beneficeranno.

Occorre, inoltre, dare nuovo slancio agli strumenti che favoriscono l'assunzioni di lavoratori nelle aree sottoutilizzate del Paese, che risentono dell'incompleta attuazione del cosiddetto credito di imposta occupazione Mezzogiorno²⁰⁶.

²⁰² La strategia di Lisbona è stata avviata dai capi di Stato o di governo in occasione del Consiglio Europeo di Lisbona (marzo 2000). Nel marzo 2008 a tre anni di distanza dall'emanazione del PNR italiano, la Commissione e il Consiglio europei hanno riconosciuto i buoni progressi compiuti dal Paese nell'attuazione della strategia ed hanno ulteriormente spronato il Governo a proseguire sulla via delle riforme strutturali. Nell'ultima valutazione del gennaio 2009 sono contenute alcune indicazioni volte a una maggiore liberalizzazione del lavoro, ad aumentare gli investimenti in ricerca e sviluppo con effetti positivi sulla crescita della produttività del lavoro italiana.

²⁰³ Decisione n.1672/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, che stabilisce un programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale – PROGRESS [Gazzetta Ufficiale L 315 del 15 novembre 2006]

²⁰⁴ Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 – Decisione CCI 2007 IT16 1 UNS 001 del 13 luglio 2007. Priorità 7 – Competitività dei sistemi produttivi e occupazione.

²⁰⁵ La vita buona nella società attiva. Libro Verde sul futuro del modello sociale. Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, 25 luglio 2008.

²⁰⁶ I commi dal 539 al 548 dell'art. 2 della legge n.244/2007 (Finanziaria per l'anno 2008) hanno introdotto una nuova misura agevolativa nella forma del credito d'imposta per i datori di lavoro (compresi gli enti pubblici non commerciali, ad esclusione delle Amministrazioni centrali o locali) che incrementano il numero di lavoratori dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato nelle zone svantaggiate delle regioni del Mezzogiorno ammissibili alle deroghe dell'art.87 lettere a) e c) del Trattato CE fra il 1° gennaio 2008 e il 31 dicembre 2008. Successivamente, l'Agenzia delle entrate con Circolare n.48/E del 10 luglio 2008 ha fissato al 15 luglio 2008 la

Con il propagarsi degli effetti della crisi sul mercato del lavoro tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009, sia in sede europea sia nazionale, sono state adottate iniziative volte a indirizzare anche le misure previste dalla politica regionale in chiave anticiclica (cfr. paragrafo IV.1).

In Italia, negli anni recenti in concomitanza con l'introduzione nel mercato del lavoro di tipologie contrattuali più flessibili e con la più positiva dinamica della domanda di lavoro, la spesa per politiche del lavoro attive (per l'occupabilità e l'occupazione dei disoccupati e degli inoccupati) e passive (di sostegno al reddito di lavoratori che perdono il lavoro)²⁰⁷ ha registrato una riduzione, attestandosi a circa 15,3 miliardi di euro nel 2007²⁰⁸. In particolare, la spesa per le politiche attive si è ridotta del 6,3 per cento rispetto al 2006, mentre quella per le politiche di sostegno al reddito dell'8 per cento. Le politiche attive hanno rappresentato il 37,8 per cento del totale della spesa (la quota più bassa dal 1996), con meno di 5,8 miliardi di euro destinati a fronte dei 9,5 a favore delle politiche passive (cfr. Figura IV.27).

data dell'operatività del credito - con effetto retroattivo a partire dal 1° gennaio 2008 - mediante presentazione di istanza al Centro Operativo dell'Agenzia delle Entrate di Pescara.

Il credito d'imposta in questione è pari a 333 euro per ciascun lavoratore assunto e per ciascun mese, e viene aumentato a 416 euro per le lavoratrici svantaggiate, ed è utilizzabile esclusivamente in compensazione del monte imposte.

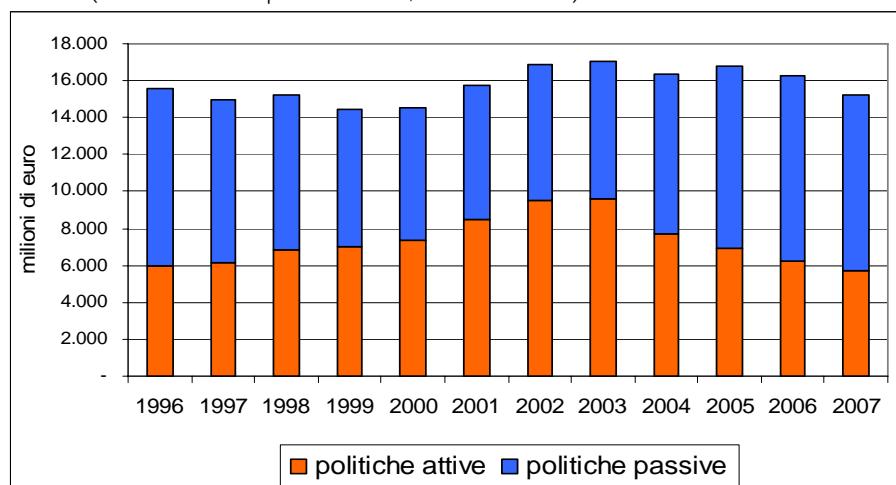
Questo credito si differenzia dall'agevolazione fiscale prevista dall'art.7 della legge n.388/2000, poiché è rivolto alle sole aree svantaggiate senza il rispetto del regime *de minimis* e si configura quindi come aiuto di Stato. Per tale ragione esso è soggetto al rispetto della normativa comunitaria in materia: il decreto legge n.248/2007, abrogando l'articolo 548 della finanziaria per il 2008, ha comunque inserito alla fine dell'articolo 539 della suaccennata legge finanziaria il rispetto di quanto stabilito dal Regolamento 2204/2002 come *conditio sine qua non* per la concessione della compensazione.

La precedente agevolazione aveva invece carattere di misura generale in quanto valida su tutto il territorio nazionale, sebbene la maggiorazione applicabile nelle aree svantaggiate era fruibile nel rispetto del regime di *de minimis*.

²⁰⁷ La definizione differisce da quella utilizzata dall'Eurostat. In particolare, in Italia, vengono annoverate fra le politiche attive anche gli sgravi contributivi territoriali. Inoltre, rispetto alla classificazione effettuata dal Ministero del Lavoro, qui sono incluse anche le voci di spesa relative a Orientamento, Formazione professionale e Servizi per l'impiego.

²⁰⁸ I valori i si riferiscono a somme impegnate e a pagamenti per le misure cofinanziate dal FSE. Non sono considerati interventi di natura settoriale o specifica (cfr. Rapporto DPS 2007, pag. 283 nota n.2).

Figura IV.27 - SPESA PER POLITICHE DEL LAVORO
(milioni di euro a prezzi correnti, anni 1996-2007)



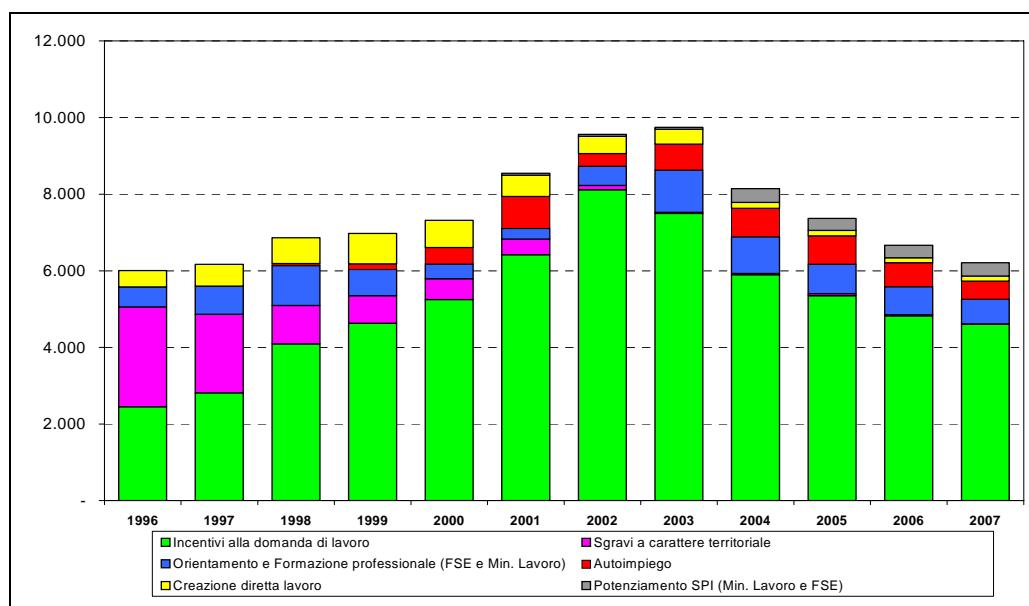
Nota: le **Politiche Attive** comprendono: Incentivi alla domanda di lavoro (comprensivi dei contratti a causa mista), Sgravi a carattere territoriale, Orientamento, Formazione professionale, Autoimpiego, Creazione diretta lavoro, Potenziamento SPI. Le **Politiche Passive** comprendono le Indennità di disoccupazione, l'indennità di mobilità, la Cassa Integrazione e i Pre pensionamenti.

Fonte: elaborazioni DPS su dati MLPS

Gli incentivi a favore della domanda incrementale di lavoro, dopo i picchi registrati nel periodo 2002-2003, si sono ridotti a 4,6 miliardi di euro nel 2007, pur restando il 79,3 per cento del totale delle politiche attive. Stesso andamento in contrazione si è registrato per gli interventi di Orientamento e Formazione professionale (da 730 a 642 milioni) e per l'autoimpiego (da 629 a 473 milioni). I dati provvisori a disposizione mostrano anche una riduzione degli sgravi di carattere territoriale. Sono stabili gli interventi per la creazione diretta di lavoro, intorno ai 130 milioni di euro ed in leggera crescita gli interventi per i servizi per l'impiego (cfr. Figura IV.28).

Politiche attive del lavoro

Figura IV.28 - SPESA PER POLITICHE ATTIVE PER TIPOLOGIA
(milioni di euro a prezzi correnti, anni 1996-2007)

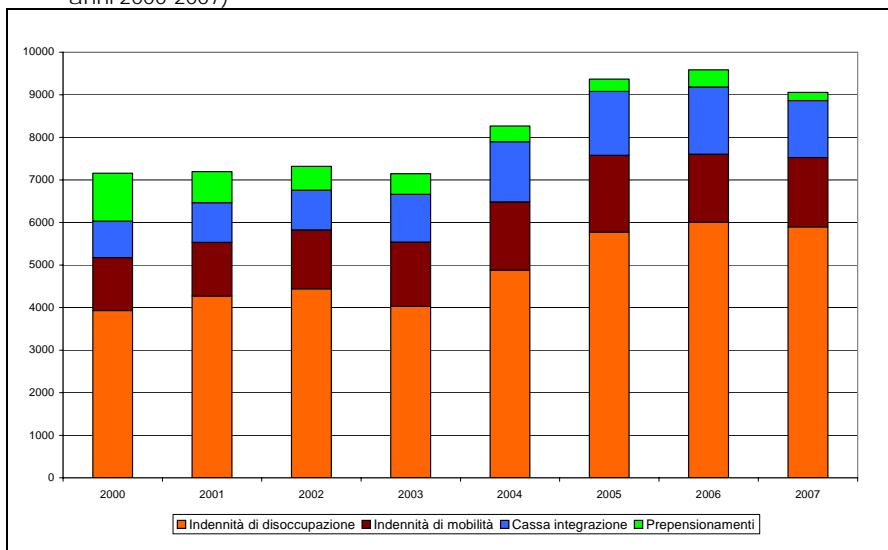


Fonte: elaborazioni DPS su dati MLPS

Politiche passive

Per quanto riguarda le politiche passive, fra il 2006 e il 2007 diminuiscono leggermente le indennità di disoccupazione da 6 a 5,9 miliardi di euro, aumentano di circa 30 milioni di euro le indennità di mobilità, diminuiscono gli interventi a valere sulla cassa integrazione da 1,6 a 1,3 miliardi di euro, così come i prepensionamenti (da 400 milioni a meno di 200, cfr. Figura IV.29)

Figura IV.29 - SPESA PER POLITICHE PASSIVE PER TIPOLOGIA (milioni di euro a prezzi correnti, anni 2000-2007)



Fonte: elaborazioni DPS su dati MLPS

Beneficiari delle politiche del lavoro per macroarea

Con riferimento alla platea di persone coinvolte, fra le politiche attive spiccano nel 2007 i contratti di apprendistato con 642 mila beneficiari, di cui 498 mila nel Centro-Nord e 144 mila nel Mezzogiorno²⁰⁹ e le assunzioni di disoccupati di lunga durata con quasi 355 mila beneficiari (43 mila nel Centro-Nord e poco più di 311 mila nel Mezzogiorno). Per i primi sono stati spesi quasi 2.000 milioni di euro, mentre per i secondi circa 1.300 milioni. I contratti di formazione lavoro tout court e quelli trasformati a tempo indeterminato sono stati poco utilizzati nel 2007 (circa 600 beneficiari), con una spesa di circa 9,6 milioni di euro (cfr. Tavola IV.24).

Nel complesso le politiche attive esaminate hanno riguardato oltre 1,3 milioni di soggetti, a favore dei quali sono stati spesi quasi 4.900 milioni di euro.

Per quel che riguarda le politiche passive, nel 2007 l'indennità di disoccupazione non agricola ha registrato il maggior numero di beneficiari: 294 mila, di cui poco meno di 157 mila nel Centro-Nord e 137 mila nel Mezzogiorno. Di tali

²⁰⁹ Il numero dei beneficiari disaggregati per territorio è preliminare e frutto di stime calcolate utilizzando delle tendenze deterministiche quadratiche, lineari o il criterio del *nearest neighbor* a partire dalla serie storica del rapporto beneficiari Centro-Nord su beneficiari totali.

beneficiari, 159 mila soggetti hanno incassato l'indennità a requisiti pieni (91 mila nel Centro-Nord, 68 mila nel Sud) e 135 mila quella a requisiti ridotti (66 mila nel Centro-Nord e 69 mila nel Mezzogiorno), per la prima sono stati spesi quasi 2.746 milioni di euro, per la seconda 1.729 milioni. Hanno usufruito dell'indennità di disoccupazione i lavoratori del settore agricolo (119 mila soggetti, di cui quasi 98.000 nelle regioni meridionali) e di quello edile (28 mila, di cui 23 mila nel Meridione). Il ricorso alla Cassa integrazione guadagni ha riguardato 103.000 occupati (per due terzi nel Centro-Nord). La spesa per i due strumenti di sostegno al reddito dei lavoratori è stata pari a 1.374 milioni di euro per l'indennità agricola e a 1.339 milioni per la Cassa integrazione (cfr. Tavola IV.24).

Tavola IV.24 - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI BENEFICIARI E SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI¹
 (unità e milioni di euro)

Tipologia di intervento	Beneficiari ²							Spesa (migliaia di euro) ³						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Politiche attive														
Contratti a causa mista														
Apprendistato	481.373	490.293	497.095	545.439	564.346	591.607	642.432	1.635.615	1.769.164	1.969.153	1.981.306	2.132.867	1.934.055	1.989.967
Centro-Nord	405.125	407.822	404.375	429.679	438.318	463.316	498.386							
Mezzogiorno	76.248	82.471	92.720	115.760	126.028	128.291	144.046							
Contratti di formazione e lavoro	265.917	229.235	191.165	120.942	36.135	3.174	608	784.206	721.864	552.581	357.130	109.748	12.054	739
Centro-Nord	199.133	173.240	144.543	87.131	23.406	1.778	268							
Mezzogiorno	66.784	55.995	46.622	33.811	12.729	1.396	340							
Incentivi all'occupazione dipendente														
Contratti di apprendistato trasformati a tempo indeterminato														
Centro-Nord	69.838	74.879	79.591	81.128	82.661	84.329	85.171	320.935	347.140	453.379	417.257	426.003	429.467	314.475
Mezzogiorno	62.500	66.373	70.025	70.320	70.295	69.921	68.629							
Contratti di formazione e lavoro trasformati a tempo indeterminato	7.338	8.506	9.566	10.808	12.366	14.408	16.542							
Centro-Nord	15.633	14.941	13.008	10.504	8.719	6.312	638	134	103	55	6			
Mezzogiorno	15.499	14.823	12.917	10.411	8.616	6.257	632							
Contratti di inserimento lavorativo con sgravio	-	-	-	3.030	17.519	33.532	49.219	-	-	-	4.465	29.645	101.776	154.388
Centro-Nord	-	-	-	1.320	5.819	11.074	16.302							
Mezzogiorno	-	-	-	1.710	11.700	22.458	32.917							
Assunzioni agevolate disoccupati di lunga durata (a)	350.201	400.803	401.701	383.917	346.940	331.204	354.680	1.133.000	1.202.132	1.386.693	1.278.328	1.164.037	1.095.813	1.310.329
Centro-Nord	123.609	122.737	108.631	85.765	67.386	55.667	43.202							
Mezzogiorno	226.592	278.066	293.070	298.152	279.554	275.537	311.478							
Assunzioni agevolate dalle liste di mobilità (e relative trasformazioni) (b)	81.609	74.506	75.349	93.930	111.181	131.075	141.710	40.403	54.301	63.865	77.740	79.732	468.703	489.792
TD Italia	21.969	20.706	19.008	21.129	22.919	24.374	26.589							
Centro-Nord	36.124	30.641	35.306	47.130	55.765	67.590	60.263	4.279	5.469	7.171	8.100	10.150	19.469	
Mezzogiorno	4.279	4.672	5.469	5.469	7.171	8.100	10.150							
TI Italia	17.105	15.981	14.407	14.628	15.040	15.889	17.311							
Centro-Nord	4.864	4.725	4.601	6.501	7.879	8.485	9.278							
Mezzogiorno	4.864	4.725	4.601	6.501	7.879	8.485	9.278							
S Italia	18.293	17.482	14.579	16.506	21.654	25.716	31.197							
Centro-Nord	946	1.005	986	1.994	2.742	3.245	4.192							
Mezzogiorno	946	1.005	986	1.994	2.742	3.245	4.192							
Altre assunzioni agevolate (c)	1.465	828	599	990	1.192	1.070	868	1.225	677	818	712	570	7.192	6.999
Centro-Nord	240	136	158	313	374	358	298							
Mezzogiorno	240	136	158	313	374	358	298							

Segue Tavola IV.24 - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI BENEFICIARI E SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI¹
(unità e milioni di euro)

Tipologia di intervento	Beneficiari ²							Spesa (migliaia di euro) ³						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Politiche attive														
Sgravi contributivi e incentivi alle assunzioni nel Mezzogiorno														
sgravio in forma capitaria (d)	259.077	16.725	-	-	26	15	5	164.595	32.097	-	36	-	-	-
sgravio annuale e triennale nuove assunzioni	190.326	210.398	198.504	132.821	43.834	51	24	1.025.246	1.115.248	1.073.315	749.447	298.140	79.361	18.458
-sgravio totale triennale	189.207	210.155	198.504	132.821	43.834	51	24	1.009.126	1.111.744	1.072.573	748.150	296.047	78.080	18.458
-sgravio totale annuale	1.119	243	-	-	-	-	-	16.120	3.504	742	1.297	2.093	1.281	-
vecchi sgravi contributivi nel Mezzogiorno non operativi su beneficiari (e)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	394.472	113.484	26.620	30.611	52.589	29.095	10.677
Credito d'imposta assunzioni obiettivo 1 (L.449/97 e 448/98) (f)	5.911	228	-	-	-	-	-	17.203	4.835	-	1.760	-	-	-
Credito d'imposta ass. a tempo indeterminato adulti art. 7 L.388/2000 (generale e Mezzogiorno) (g)								586.168	1.975.348	1.202.322	217.436	261.386	266.483	n.d. (h)
Credito d'imposta ass. a TI adulti art. 7 L.388/2000 (generale)	101.966	312.435	211.063	58.677	59.096	63.984	n.d.	486.722	1.573.683	936.155	93.218	107.330	110.483	n.d. (h)
Centro-Nord	61.850	150.405	111.314	24.172	16.303	12.894	n.d.							
Mezzogiorno	40.116	162.030	99.749	34.505	42.793	51.090	n.d.							
Credito d'imposta art. 7 L.388/2000 (ult. Mezzogiorno)								99.447	401.665	266.167	124.218	154.056	156.000	n.d. (h)
Integrazione dei disabili														
Lavoratori svantaggiati presso cooperative sociali con sgravio contributivo totale	12.667	13.970	14.974	16.633	18.158	17.186	19.422	43.566	46.226	56.186	56.672	63.635	1.506	2.019
Centro-Nord	11.516	12.488	13.161	14.218	15.433	14.597	16.406							
Mezzogiorno	1.151	1.482	1.813	2.415	2.725	2.589	3.016							
Assunzioni agevolate di disabili (i)	2	425	1.508	2.411	3.227	3.075	3.279	30.987	30.987	30.987	30.987	30.987	30.987	37.000
Centro-Nord	1	346	860	1.822	2.391	2.302	2.454							
Mezzogiorno	1	79	648	589	836	773	825							
Creazione diretta di posti di lavoro														
Lavori socialmente utili	98.411	72.717	58.459	50.869	43.488	35.111	26.770	556.861	450.207	365.801	135.200	124.450	127.200	113.500
Centro-Nord	11.366	6.097	5.011	3.996	3.574	3.166	2.872							
Mezzogiorno	87.045	66.620	53.448	46.873	39.914	31.945	23.898							
Incentivi all'imprenditoria giovanile e all'autoimpiego														
Incentivi alla imprenditorialità giovanile (l)	395	61	104	146	88	81	27	108.600	17.100	34.800	204.590	103.460	81.895	30.760
Centro-Nord	30	6	7	8	5	8	3							
Mezzogiorno	365	55	97	138	83	73	24							
Autoimpiego (ex. Prestito d'onore) (m)	19.590	-	12.753	13.584	9.114	8.194	6.192	561.100	-	435.840	622.570	626.798	587.230	361.850
Centro-Nord	599	-	702	904	1.068	1.223	924							
Mezzogiorno	18.991	-	12.051	12.680	8.046	6.971	5.268							
Esperienze lavorative														
Piani di inserimento professionale	11.831	7.368	1.784	3.322	1.105	307	108	44.082	27.620	9.080	8.700	5.100	3.300	11.900
Centro-Nord	3.365	1.328	689	962	452	125	44							
Mezzogiorno	8.466	6.040	1.095	2.360	653	182	64							

Segue Tavola IV.24 - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI BENEFICIARI E SPESA PER LE POLITICHE DEL LAVORO PREVISTE DA DISPOSITIVI NAZIONALI¹
(unità e milioni di euro)

Tipologia di intervento	Beneficiari ²							Spesa (migliaia di euro) ³						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Politiche passive														
Sostegno al reddito														
Indennità di mobilità	86.464	89.899	97.028	101.345	112.939	100.857	94.433	1.264.227	1.380.962	1.511.968	1.599.500	1.803.800	1.595.500	1.629.800
Centro-Nord	48.750	50.692	56.037	58.091	66.347	57.940	54.273							
Mezzogiorno	37.714	39.207	40.991	43.254	46.592	42.917	40.160							
Indennità di disoccupazione (n)	349.303	357.700	368.043	382.680	429.470	424.157	441.202	4.269.590	4.443.694	4.026.798	4.882.900	5.772.000	6.007.100	5.894.200
Indennità non agricola	189.286	195.589	204.326	214.709	265.216	269.691	293.676	2.534.238	2.888.828	2.623.686	3.209.100	4.043.400	4.527.200	4.474.400
-ordinaria non ag requisiti pieni	77.207	87.391	96.581	106.651	137.251	139.653	158.518	1.133.721	1.510.351	1.309.859	1.739.300	2.268.300	2.854.100	2.745.900
Centro-Nord	43.713	50.739	56.499	60.705	77.936	79.083	90.715							
Mezzogiorno	33.494	36.652	40.082	45.946	59.315	60.570	67.803							
-ordinaria non ag requisiti ridotti	112.079	108.198	107.746	108.058	127.964	130.038	135.158	1.400.517	1.378.477	1.313.827	1.469.800	1.775.100	1.673.100	1.728.500
Centro-Nord	59.372	57.136	56.117	59.176	64.267	65.090	66.139							
Mezzogiorno	52.707	51.062	51.629	48.882	63.697	64.948	69.019							
Indennità nell'edilizia	22.407	22.503	22.543	26.107	30.308	27.003	28.259	176.749	170.847	63.962	112.500	86.700	51.400	45.500
Centro-Nord	3.621	3.516	3.509	4.143	5.385	4.864	5.631							
Mezzogiorno	18.786	18.987	19.034	21.964	24.923	22.139	22.628							
Indennità agricola	137.610	139.608	141.173	141.864	133.947	127.462	119.267	1.558.604	1.384.019	1.339.150	1.561.300	1.641.900	1.428.500	1.374.300
Centro-Nord	22.203	22.226	23.139	23.663	23.027	22.230	21.703							
Mezzogiorno	115.407	117.382	118.034	118.201	110.920	105.232	97.564							
Cassa Integrazione Guadagni (o)	87.518	101.955	130.839	131.028	140.959	132.304	103.103	928.138	932.140	1.121.443	1.417.000	1.501.100	1.581.840	1.339.390
Centro-Nord	55.552	68.699	91.031	90.234	99.295	92.085	66.975							
Mezzogiorno	31.966	33.256	39.808	40.794	41.664	40.219	36.128							
Pre pensionamenti	148.395	129.780	100.945	111.978	95.475	80.091	n.d.	731.910	560.220	483.363	362.978	288.652	398.432	193.184
Centro-Nord	108.222	94.383	70.229	79.678	68.368	58.569	n.d.							
Mezzogiorno	40.173	35.397	30.716	32.300	27.107	21.522	n.d.							

1 La tavola non esaurisce il totale della spesa per le politiche del lavoro, ma presenta solo le voci per le quali è disponibile la disaggregazione territoriale dei soggetti beneficiari delle politiche indicate. Rispetto al complesso della spesa attivata nel 2006, a tali voci corrisponde circa l' 86 per cento della spesa per le politiche attive e il 96 per cento della spesa per le politiche passive. Inoltre nella tavola è presente l'incentivo all'imprenditoria giovanile che il Min. Lavoro non inserisce tra le politiche attive ma tra le residue politiche settoriali o specifiche.

2 I dati relativi ai beneficiari sono tratti da archivi amministrativi e fanno riferimento allo stock dei beneficiari medio annuo. Altre informazioni sono fornite nelle note specifiche alle voci considerate.

3 Per la quasi totalità delle politiche i dati sono tratti dalle tavole di Monitoraggio del Ministero del Lavoro e dell'INPS e si riferiscono alle cifre impegnate dall'ente che gestisce la spesa, eccetto che per le misure cofinanziate dal FSE per le quali trattasi di pagamenti. Altre informazioni sono fornite nelle note alle specifiche voci considerate.

(a) Sono considerate le assunzioni agevolate di lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi e assimilati.

(b) Sono considerati i seguenti schemi: TD, incentivi all'assunzione a tempo determinato; TI, incentivi all'assunzione a tempo indeterminato; S, incentivi alla stabilizzazione di lavoratori in precedenza assunti a tempo determinato.

(c) Sono considerate le assunzioni agevolate: per contratto di reinserimento, per settori a rischio di crisi occupazionale, per lavoratori in CIGS da almeno 3 mesi.

(d) Lo sgravio si è formalmente concluso a fine 2001. I dati relativi al 2002 e anni successivi riguardano code amministrative e rimborsi. Per ciascuno degli anni considerati, una quota di circa il 5 per cento delle posizioni stimate sono relative a lavoratori la cui impresa ha sede contributiva nelle regioni del Centro-Nord.

(e) Gli incentivi considerati includono disposizioni derivanti da leggi non più operative (sgravio decennale e altre) e le somme stanziate si riferiscono quasi totalmente alla copertura di oneri per diritti maturati in anni precedenti, talora riconosciuti a seguito di procedimenti contenziosi.

(f) Dato sui beneficiari stimato in base alla spesa annua.

(g) La serie annuale nazionale dei dati sul credito di imposta è cambiata e non risultano ancora disponibili le informazioni per ripartizioni territoriali. La suddivisione, quindi, dei beneficiari e della spesa del credito di imposta tra le due macroaree, fa riferimento alla vecchia serie per il solo Mezzogiorno (con l'aggiunta di una stima per il solo anno 2006 suscettibile di revisione), con il Centro-Nord ottenuto per differenza rispetto ai dati nazionali. Come per gli anni precedenti, la scomposizione basata sui dati relativi all'utilizzo dell'ulteriore credito d'imposta specifico per l'area potrebbe sottostimare la quota attribuita alle regioni del Mezzogiorno (rientrando queste ultime anche tra le beneficiarie della quota "generale" dello strumento).

(h) I valori di spesa sono stati assegnati al 2006. Possono verificarsi delle code di cassa a valere su di esse per il 2007 e il 2008.

(i) Il dato sui beneficiari si riferisce al numero di coloro che hanno effettivamente frutto degli sgravi (fonte INPS), quello sulle spese si riferisce invece alle somme trasferite dal Ministero del Lavoro alle Regioni e non alle effettive erogazioni.

(l) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo I del dlgs. 185/2000. Il dato sui beneficiari è di fonte Sviluppo Italia Spa e si riferisce al numero di domande ammesse. Il dato di spesa si riferisce all'impegno di spesa assunto.

(m) I valori sono relativi agli strumenti di cui al Titolo II del dlgs. 185/2000. Il dato sui beneficiari è di fonte Sviluppo Italia Spa e si riferisce al numero di domande ammesse (per lavoro autonomo, microimpresa e franchising), il dato di spesa si riferisce all'impegno di spesa assunto.

(n) Il dato sui beneficiari riguarda i beneficiari nell'anno di riferimento al netto di chi percepisce più volte il trattamento.

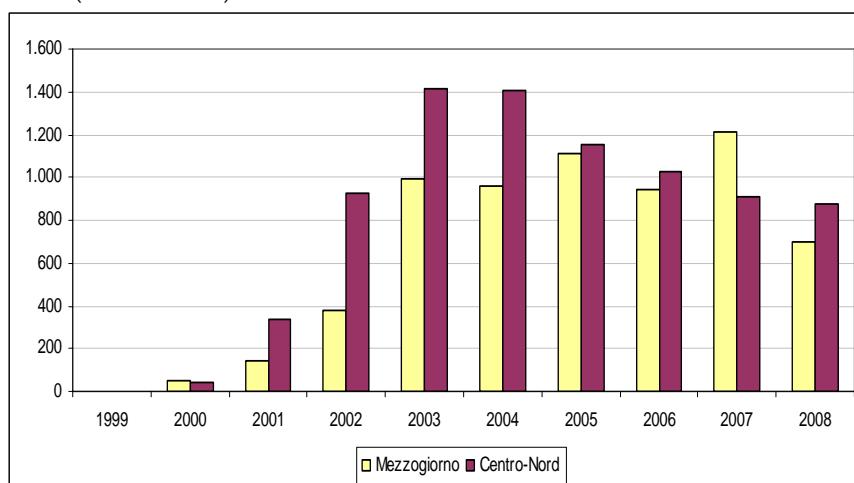
(o) Il dato sui beneficiari riguarda gli occupati equivalenti, stimati in base alle ore autorizzate della gestione ordinaria (interventi ordinari e straordinari) e della gestione speciale edilizia.

Fonte: Elaborazioni DSCE su dati Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

La spesa per gli interventi per le risorse umane finanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) per la programmazione 2000–2006²¹⁰ ha raggiunto i 14 miliardi di euro nel 2008 a fronte di 361.254 progetti avviati²¹¹. Nel Centro-Nord sono affluiti nel periodo circa 8 miliardi di euro e nel Mezzogiorno circa 6,5 miliardi (rispettivamente il 56 e il 44 per cento della spesa complessiva); nel Centro-Nord la spesa rappresenta l'86 per cento della relativa dotazione finanziaria, mentre nel Mezzogiorno la quota si attesta al 78 per cento.

I dati annuali per ripartizione mostrano per il Centro-Nord una tendenza più sostenuta dei pagamenti, ad eccezione dell'anno 2007 in cui invece si registra un'accelerazione delle spese realizzate dal Mezzogiorno, anche per l'approssimarsi della fase conclusiva dei programmi (cfr. Figura IV.30).

Figura IV.30 - SPESA PER ANNO DEGLI INTERVENTI DEL FONDO SOCIALE EUROPEO
(milioni di euro)



(a) Nel Mezzogiorno, dove il Fondo Sociale Europeo interviene peraltro a titolo dell'obiettivo 1, è incluso anche il Programma Operativo Regionale (POR) dell'Abruzzo in cui il Fondo Sociale Europeo interviene a titolo dell'obiettivo 3. Sono inoltre inclusi i pagamenti derivanti dall'attuazione di altri programmi a titolarità di Amministrazioni centrali, ma dedicati alle Regioni in Obiettivo 1.

(b) Nel Centro – Nord, dove il Fondo Sociale Europeo interviene a titolo dell'obiettivo 3, non è considerato il POR dell'Abruzzo, che è incluso nel Mezzogiorno; è inoltre incluso il Programma di azioni di sistema a titolarità del Ministero del Lavoro.

Fonte: elaborazioni DPS su dati RGS-MONIT

A livello nazionale, il 28,8 per cento delle spese è stato finalizzato al miglioramento dei servizi pubblici per l'impiego e a politiche attive di contrasto alla disoccupazione; a queste azioni si aggiungono gli interventi rivolti a favorire l'occupazione di particolari categorie di soggetti svantaggiati (5,4 per cento), concentrati nel Centro-Nord (65 per cento), e della popolazione femminile. Le

²¹⁰ La programmazione 2007-2013 dei Fondi Strutturali comunitari non è considerata in quanto in avvio. Con riguardo al periodo 2000-2006, si fa principalmente riferimento ai programmi a titolarità regionale (POR). Nel caso dell'obiettivo 1, vi è, inoltre, una quota di interventi, pari a circa il 27 per cento del totale delle risorse disponibili, attuata attraverso programmi a titolarità di amministrazioni centrali (PON). Per l'obiettivo 3, questa quota è assai inferiore, pari a circa il 5 per cento, e assorbita da un programma di azioni di sistema a titolarità del Ministero del Lavoro. Tale Ministero opera con azioni similari anche in obiettivo 1, pur se nel quadro di un programma a titolarità del Ministero dello Sviluppo Economico.

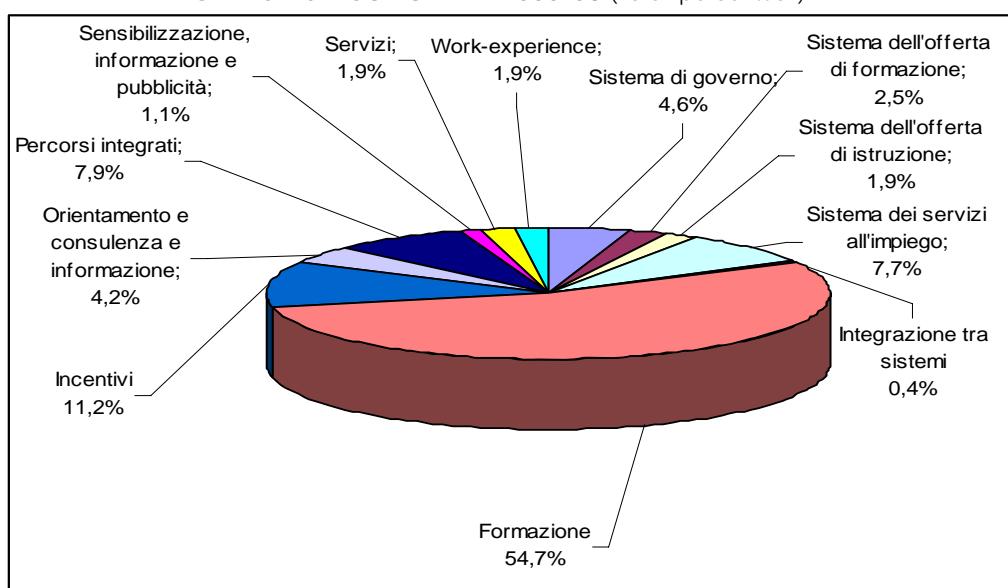
²¹¹ Tutti i dati relativi al Fondo Sociale Europeo si riferiscono ai valori al 31 dicembre 2008.

politiche più strettamente correlate all'istruzione e alla formazione professionale e permanente lungo tutto l'arco della vita hanno beneficiato del 24,9 per cento circa dei pagamenti, prevalentemente nel Mezzogiorno, mentre il 17 per cento circa delle spese è stato rivolto alla formazione continua e a interventi per gli occupati (nelle imprese, ma anche nelle Pubbliche Amministrazioni), per l'imprenditorialità e per la ricerca, realizzati maggiormente nel Centro-Nord. Il restante 30 per cento dei pagamenti ha interessato azioni a favore della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e l'assistenza tecnica per l'attuazione dei programmi.

Interventi del Fondo Sociale Europeo nel Mezzogiorno

Nel Mezzogiorno, tra i 103.652 progetti avviati, risultano preponderanti le azioni rivolte a singoli destinatari (79,9 per cento), tra queste in particolare le attività di formazione per le quali sono stati spesi oltre 3,5 miliardi di euro, che comprendono anche le risorse destinate all'istruzione. L'altra voce significativa è quella relativa agli incentivi, in cui prevalgono gli aiuti alle imprese per l'assunzione o per la creazione di impresa. Il 17 per cento delle spese è invece destinato alle azioni rivolte ai sistemi, in particolare ai servizi all'impiego (cfr. Figura IV.31).

Figura IV.31 - FONDO SOCIALE EUROPEO NEL MEZZOGIORNO PER TIPOLOGIA DI AZIONE: SPESA CUMULATA: 2000-08 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Ragioneria Generale dello Stato-MONIT

Misure dedicate alle politiche attive del lavoro

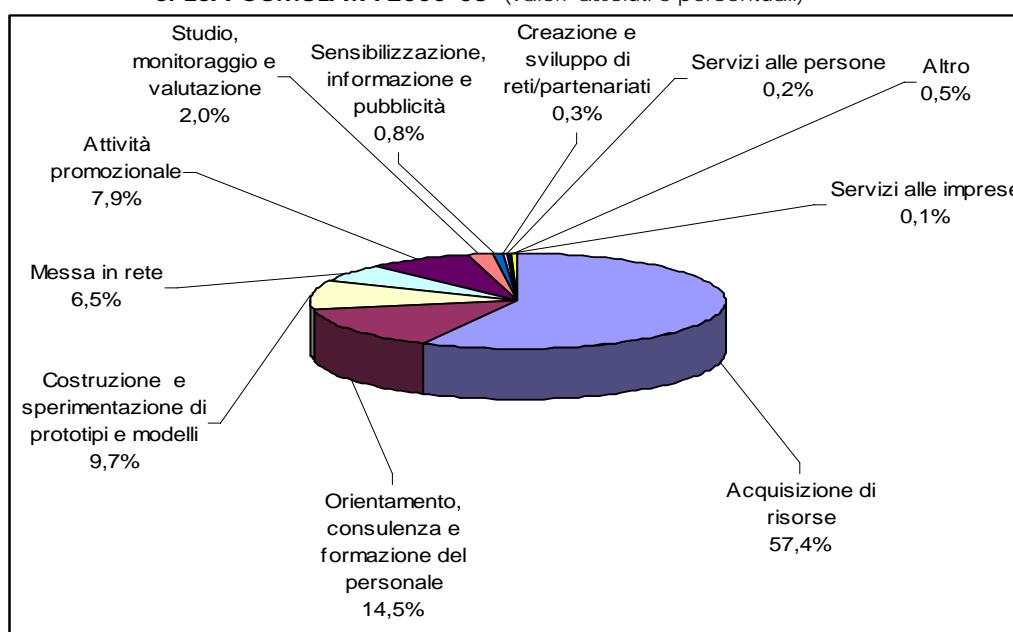
Tra le misure del FSE espressamente dedicate alle politiche attive del lavoro, che comprendono azioni finalizzate al contrasto della disoccupazione di breve o lunga durata, sono stati avviati nel Mezzogiorno 13.884 progetti e spese risorse per un totale di circa 1,2 miliardi di euro. Le attività rivolte a singoli destinatari sono prevalenti (99,3 per cento della spesa totale), mentre sono molto modeste quelle

rivolte ai sistemi (0,2 per cento) e all'attuazione di azioni "di accompagnamento", volte a favorire la partecipazione dei destinatari agli altri interventi (pari allo 0,4 per cento).

Per interventi mirati al rafforzamento e quindi al miglioramento della qualità dei Servizi per l'Impiego²¹² sono stati effettuati pagamenti pari a oltre il 7 per cento delle risorse del Fondo Sociale Europeo spese nel Mezzogiorno, per un totale di circa 452 milioni di euro a fine dicembre 2008 e di 897 progetti avviati, in linea con la forte attenzione al tema nella programmazione comunitaria 2000-2006, anche su stimolo dell'Unione Europea. A differenza di quanto segnalato per il primo gruppo, la prevalenza di attività riguarda le azioni rivolte ai sistemi (98,5 per cento), in particolare le voci di spesa più consistenti sono quelle relative all'acquisizione di risorse, alla formazione del personale, alla sperimentazioni e di modelli e alla messa in rete dei Servizi per l'impiego (cfr. Figura IV.32).

Servizi per l'impiego

**Figura IV.32 – FSE PER IL SOSTEGNO DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO NEL MEZZOGIORNO:
SPESA CUMULATA 2000-08** (valori assoluti e percentuali)



Nota: la voce "Altro" contiene la formazione, gli incentivi e il sistema dell'offerta di istruzione

Fonte: elaborazioni DPS su dati Ragioneria Generale dello Stato-MONIT

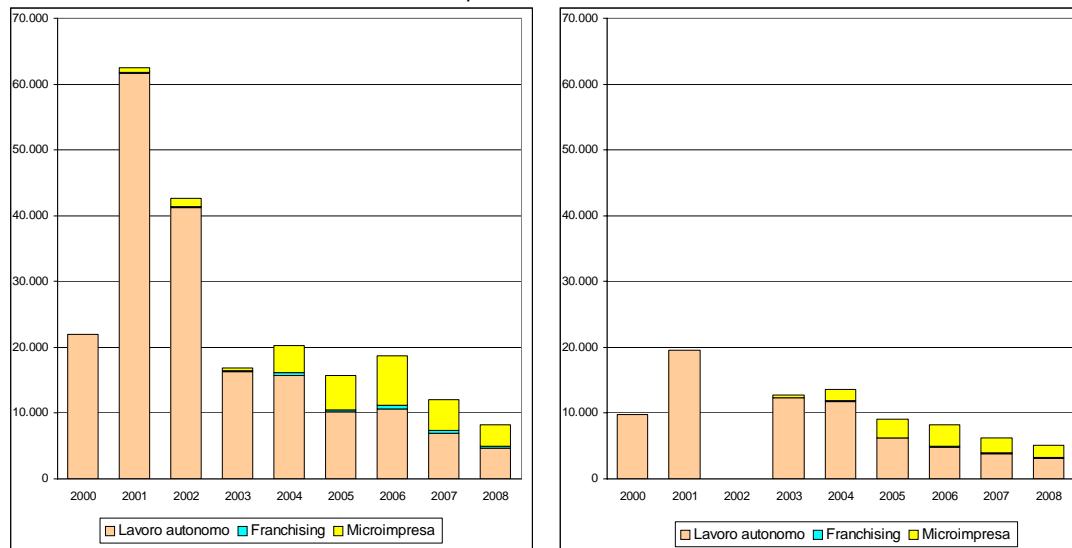
²¹² Interventi per l'inserimento o il reinserimento al lavoro sono inclusi anche in alcuni degli altri campi di intervento del Fondo Sociale Europeo, quali le politiche per la promozione delle pari opportunità di genere o rivolte a specifici target di utenza svantaggiata. Anche nell'ambito delle politiche a favore del miglioramento del capitale umano nelle imprese (formazione continua), sono stati realizzati interventi di sostegno all'inserimento al lavoro, quali incentivi concessi alle imprese ai fini di formazione del personale in vista della sua assunzione nell'impresa stessa.

IV.4.2 Promozione dell'imprenditorialità e autoimpiego

Autoimpiego

L'operatività del complesso delle misure dell'autoimpiego si è indebolita nel corso del 2008: il numero di domande presentate si è infatti ulteriormente ridotto rispetto al 2007, a poco più di 8.000 unità²¹³ (di cui circa 7.000 nel Mezzogiorno). Le domande presentate relative alla microimpresa sono diminuite di 1.500 unità, attestandosi a circa 3.200 (2.700 nel Mezzogiorno). Relativamente alle domande a valere sul lavoro autonomo rispetto al 2007 le istanze sono diminuite di circa 2.200 unità: nel 2008 si sono infatti fermate a poco più di 4.700, di cui 4.300 nel Mezzogiorno. Anche il *franchising* ha fatto registrare una riduzione nelle domande presentate, che sono ammontate a 229 unità (153 quelle meridionali). Le domande ammesse si sono conseguentemente ridotte: il calo assoluto percentuale più significativo riguarda il franchising, che resta dunque la tipologia meno frequentemente richiesta. La tendenza decrescente continua ininterrottamente dal 2006 (cfr. Figura IV.33).

Figura IV.33 - AUTOIMPIEGO: TOTALE DELLE DOMANDE PRESENTATE E AMMESSE ALLE AGEVOLAZIONI: ITALIA, ANNI 2000-2008*



* Per le domande agevolate, lavoro autonomo dal 1997, *Franchising* e microimpresa dal 2001.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Invitalia S.p.A.

Al lordo delle revoche, anche le agevolazioni concesse sia in conto capitale che in conto mutuo sono diminuite rispetto all'anno precedente con riferimento a tutte le tipologie. La riduzione percentuale annua è stata leggermente meno forte per il lavoro autonomo nel Mezzogiorno rispetto al resto d'Italia (-13,5 contro -16,8 per cento), ha riguardato quasi esclusivamente il Centro-Nord per quello che riguarda la

²¹³ Cfr. Rapporto DPS 2007, paragrafo VI.1.2.

microimpresa (-12,3 per cento per l'intero territorio nazionale a fronte del -1,4 relativo alle regioni meridionali), mentre è stata pressoché simile per la misura franchising (-29,5 per cento per l'intero territorio nazionale a fronte del -26 per cento nel Mezzogiorno). Nel totale gli impegni hanno superato i 310 milioni di euro di cui 269 indirizzati a proposte meridionali (cfr. Tavola IV.25).

Tavola IV.25 - GESTIONE DEGLI STRUMENTI AUTOIMPIEGO: CONCESSIONI, ANNO 2008
(milioni di euro)

Misura Agevolativa	Numero domande presentate	Numero domande ammesse	Agevolazione agli investimenti c/capitale	Contributi alla gestione c/mutuo	Assistenza tecnica	Totale impegni
Lavoro Autonomo	4.717	3.120	24,36	40,45	16,10	92,63
<i>di cui Mezzogiorno</i>	4.315	2.898	22,84	37,79	14,95	86,48
Microimpresa	3.236	1.875	72,01	100,28	28,25	7,04
<i>di cui Mezzogiorno</i>	2.691	1.597	63,22	85,10	21,89	6,00
Franchising	229	76	1,65	5,22	2,84	0,29
<i>di cui Mezzogiorno</i>	153	51	1,07	3,41	1,92	0,19
Totali Titolo II	8.182	5.071	98,02	145,95	47,19	19,05
<i> di cui Mezzogiorno</i>	7.159	4.546	87,13	126,31	38,76	17,08
						269,27

Fonte: elaborazioni DPS su dati Invitalia S.p.A

Le erogazioni nel loro complesso si sono attestate a quasi 349 milioni di euro, di cui poco meno di 289 nelle regioni meridionali. Per il lavoro autonomo esse sono ammontate a 87,9 milioni (di cui 81,9 al Meridione), per la microimpresa a 248 milioni (198,8 verso il Mezzogiorno), per il *franchising* a 12,8 di cui poco meno di 8 a favore di iniziative meridionali. Poco più del 40 per cento delle agevolazioni concesse in conto mutuo ha riguardato i finanziamenti accordati a titolo di mutuo con punte del 50-51 per cento nel *franchising* sia nel Mezzogiorno che per l'intero territorio nazionale.

Le misure di promozione dell'autoimprenditorialità²¹⁴ a valere sulla legge n.135/1997²¹⁵ sono esaurite. Tuttavia già nel corso del 2007, esse non avevano registrato domande approvate: il numero delle istanze presentate è continuamente diminuito fino alle sole 107 del 2008 (100 quelle meridionali), mentre torna a salire il numero di quelle ammesse a 35 (32 quelle meridionali). Relativamente alla legge n.448/1998, non è stata registrata alcuna domanda ammessa. La dimensione finanziaria degli impegni relativi alla legge n.95/1995 (che rappresenta la quasi

Promozione di imprenditorialità

²¹⁴ Queste misure sono regolate dal titolo I del decreto legislativo 185/2000 e sono volte all'agevolazione di iniziative proposte da società nuove ed esistenti da almeno tre anni, costituite prevalentemente da giovani, operanti nei settori della produzione di beni e servizi alle imprese e della fornitura di servizi (leggi n.95/1995 e n.236/1993); da giovani che subentrano nella conduzione dell'azienda agricola familiare (legge n.135/1997); da cooperative sociali con almeno il 30 per cento dei soci rappresentati da soggetti svantaggiati e, se nuove, per la quota restante prevalentemente da giovani (legge n.448/1998).

²¹⁵ Continuano tuttavia le erogazioni a valere sullo stesso capo.

totalità delle agevolazioni impegnate a valere allo strumento in esame, effettuate per la loro quasi totalità nel Mezzogiorno) è risultata di 16,4 milioni di euro in conto capitale e di 18,4 milioni in conto mutuo²¹⁶, a fronte dei 12,3 e dei 15,4 dell'anno precedente. Nel totale le agevolazioni concesse sono risultate pari a 36,3 milioni di euro ed hanno superato di circa 6,6 milioni quelle dell'anno precedente. A valere sulla legge n.236/1993 sono stati impegnati circa 1,3 milioni di euro a fronte degli 0,8 del 2007, tutti per domande ammesse meridionali (cfr. Tavola IV.26).

Tavola IV.26 - GESTIONE DEGLI STRUMENTI DI PROMOZIONE DELL'AUTOIMPRENDITOTERIALITA': AGEVOLAZIONI CONCESSE ANNO 2008 (milioni di euro)

Misura Agevolativa	Numero domande presentate	Numero domande ammesse	Agevolazione impegnate agli investimenti		Contributi impegnati c/gestione	Totale Impegni
			c/capitale	c/mutuo		
L. 95/95	86	31	16,42	18,40	1,45	36,27
di cui Mezzogiorno	79	28	16,00	17,95	1,42	35,37
L. 236/93	18	4	0,55	0,65	0,07	1,27
di cui Mezzogiorno	18	4	0,55	0,65	0,07	1,27
L. 448/98	3	0	0,00	0,00	0,00	0,00
di cui Mezzogiorno	3	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Totalle Titolo I	107	35	16,97	19,04	1,53	37,54
<i>di cui Mezzogiorno</i>	<i>100</i>	<i>32</i>	<i>16,55</i>	<i>18,60</i>	<i>1,49</i>	<i>36,64</i>

N.B.: in applicazione del decreto Mipaf-Mef del dicembre 2006, la gestione del Capo III è stata trasferita ad Ismea.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Invitalia S.p.A.

Sono stati inoltre erogati 36,3 milioni di euro a valere sulla Legge 95/1995, di cui 15,7 in conto capitale, 17,1 in conto mutuo e 3,4 in conto gestione. Sulla Legge 236/1993 sono stati erogati 1,5 milioni di euro, 6,1 sulla 135/97 e 0,3 sulla Legge 448/1998. Anche in questo caso le somme spese hanno riguardato quasi interamente domande ammesse provenienti dai territori meridionali. Rispetto al 2007, la riduzione è risultata dell'ordine del 79 per cento sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord.

IV.4.3 Politiche del credito e strumenti finanziari

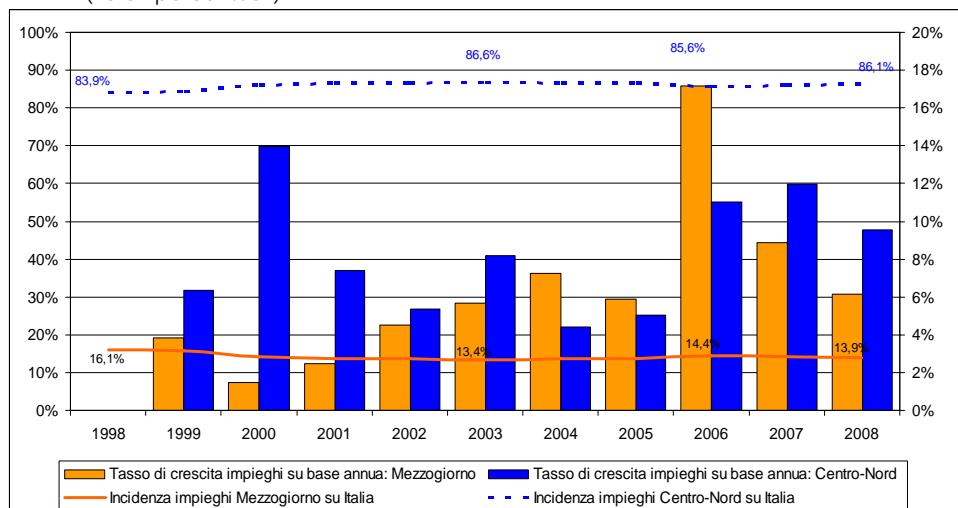
La recente tendenza del sistema bancario a mitigare l'avversione al rischio nella composizione del proprio portafoglio clienti, non sembra essersi consolidata negli ultimi dati disponibili²¹⁷.

²¹⁶ Al netto di 1,5 milioni di euro a titolo di contributi alla gestione.

²¹⁷ Per un'analisi del fenomeno si veda il paragrafo VI.2 del Rapporto Annuale del DPS 2007.

Nel 2007 il tasso di crescita degli impieghi nelle imprese, pur rimanendo abbastanza elevò dopo l'exploit del 2006, nel Mezzogiorno è risultato inferiore rispetto a quello del Centro-Nord (8,9 per cento contro 12 per cento)²¹⁸. Questa tendenza si è ulteriormente accentuata nei primi tre trimestri del 2008 (con una crescita degli impieghi -su base annua- che nelle regioni meridionali è pari al 6,2 per cento a fronte del 9,5 per cento registrato nel Centro-Nord) (cfr. Figura IV.34).

Figura IV.34 - IMPIEGHI NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE, QUOTE (scala di sinistra) E TASSI DI CRESCITA (scala di destra) PER AREA TERRITORIALE: 1998-2008¹
(valori percentuali)



¹ Le categorie di predefiniti qui considerati sono le "società e quasi società non finanziarie" e le "famiglie produttrici".

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica (per i dati relativi agli impieghi nelle imprese non finanziarie)

I dati sui quali si basa il paragrafo ancora non fotografano la crisi che sta investendo il sistema finanziario e l'economia reale su scala planetaria. Appare scontato che questa congiuntura interferirà in modo significativo sullo scenario, accentuando la tendenza delle banche a cautelarsi, in vista dell'atteso incremento delle sofferenze, riducendo il rapporto tra il proprio patrimonio e gli impieghi in essere (*deleveraging*). Peraltra, essendo censiti i volumi di credito erogato ma non le quantità di credito richiesto, è in ogni caso difficoltoso misurare l'entità dei fenomeni di razionamento del credito.

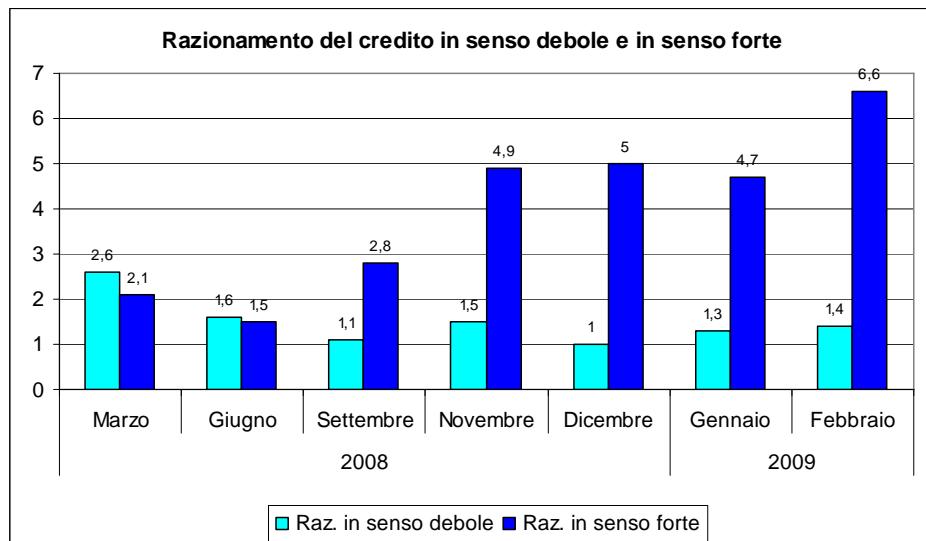
Primi segnali di una maggiore difficoltà nell'accesso al credito bancario delle imprese, giungono tuttavia dall'Indagine Isae del febbraio scorso. Si tratta di una

Razionamento del credito

²¹⁸ I dati del 2006 rappresentavano un recupero rispetto a valori pregressi piuttosto che un avanzamento assoluto. La quota degli impieghi concessi alle società ed alle famiglie produttrici del Mezzogiorno nel dicembre 2006, pari al 14,4 per cento del totale Italia, costituisce un miglioramento rispetto allo stesso mese del 2003 (13,4 per cento) ma resta al di sotto del dato relativo al 1999 (15,8 per cento). Per una analisi della struttura dell'offerta di credito nel Mezzogiorno si fa rinvio al primo rapporto *Banche@Mezzogiorno* a cura di N. Coniglio e G. Ferri, edito dal Dipartimento di Scienze Economiche della facoltà di Economia della Università degli Studi di Bari, 2007.

difficoltà denunciata da circa il 40 per cento del campione, e riguarda in maggior misura le imprese piccole e medie. Il 6,6 per cento delle imprese intervistate ha dichiarato inoltre di trovarsi in una situazione di “razionamento in senso forte” per il mancato ottenimento del finanziamento da parte della banca (cfr. Figura IV.35).

Figura IV.35 - RAZIONAMENTO DEL CREDITO IN SENSO DEBOLE E FORTE: ANNI 2008-2009 (quota di imprese sul totale)

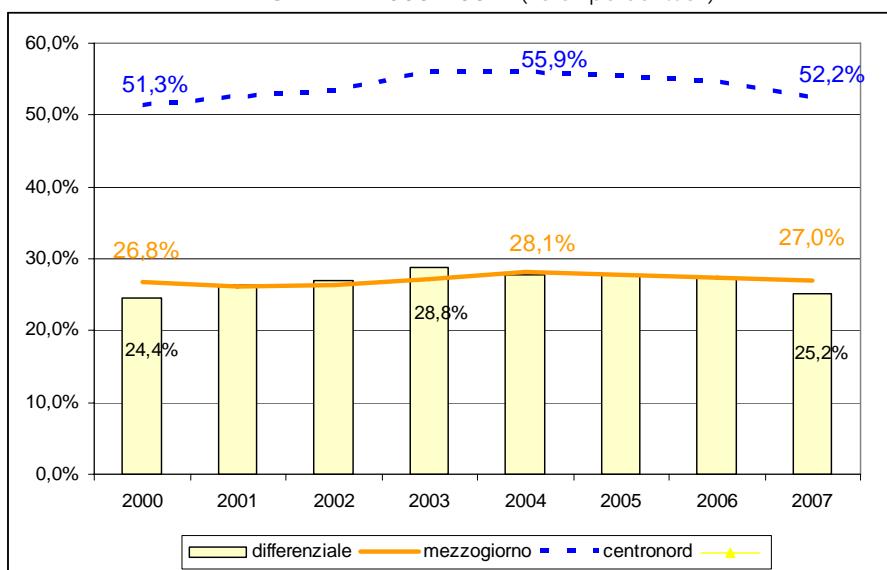


Razionamento in senso forte=rifiuto del finanziamento da parte della banca
 Razionamento in senso debole=rifiuto del finanziamento da parte delle imprese per le nuove condizioni maggiormente onerose
 Fonte: elaborazioni su dati Isae

Impieghi/PIL

Un indicatore indiretto dei problemi di accesso ai finanziamenti bancari, che offre informazioni attendibili (ma non immediate) è il rapporto Impieghi/PIL, che misura il grado di finanziarizzazione di un'economia. La serie storica 2000-2007 (cfr. Figura IV.36) evidenzia il valore assai modesto di tale rapporto nel Mezzogiorno rispetto a quello registrato nel Centro-Nord. Il divario fra le due aree del Paese si riduce lentamente a partire dal 2004 con una accelerazione nel 2007, attribuibile anche al maggior ritmo di crescita dell'economia del Centro-Nord.

Figura IV.36 - INDICE DI INTENSITÀ CREDITIZIA (IMPIEGHI NELLE IMPRESE/PIL) PER AREA TERRITORIALE: 2000-2007¹ (valori percentuali)



(¹) Le categorie di prenditori qui considerati sono le 'società e quasi società non finanziarie' e le 'famiglie produttrici'

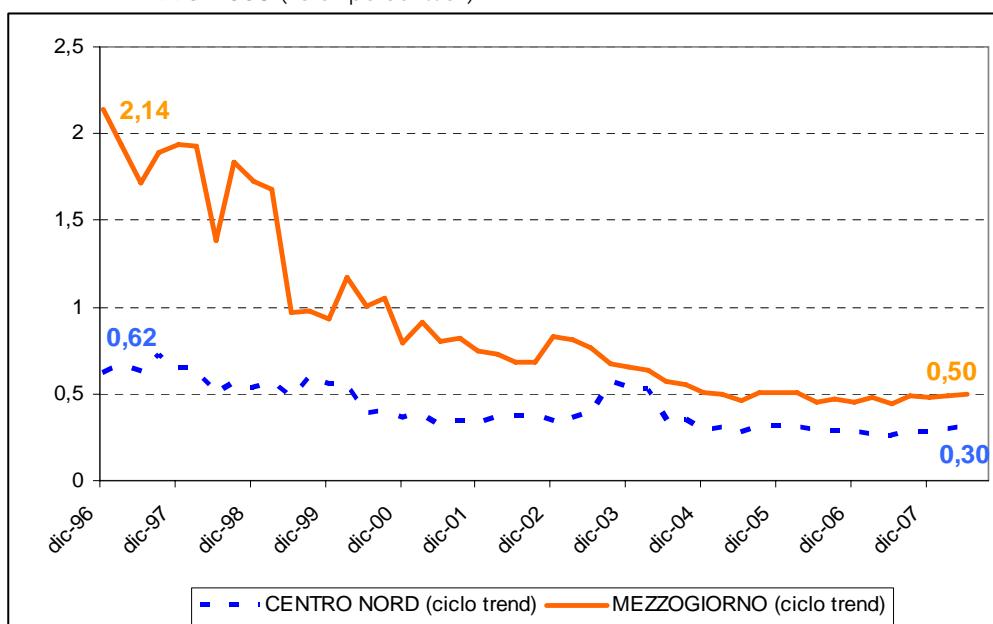
Fonte: elaborazione DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica (per i dati relativi agli impegni nelle imprese non finanziarie) e Istat (per i dati relativi al PIL)

Sulla crescita degli impegni nelle imprese meridionali influisce sia il miglioramento (soprattutto in questa regione) del tasso di decadimento²¹⁹ (cfr. Figura IV.37), sia il mutamento nella composizione delle quote di mercato detenute dalle banche. A quest'ultimo proposito, dall'analisi degli impegni (totali) per gruppi dimensionali di banche emerge come nel Mezzogiorno le banche medie, piccole e minori tra il marzo 1999 e il settembre 2008 abbiano accresciuto la propria quota di mercato passando dal 40,1 al 60,6 per cento (a discapito più delle grandi banche che delle maggiori)²²⁰.

²¹⁹ La Banca d'Italia definisce il "tasso di decadimento" di un dato trimestre, come il rapporto fra due quantità, di cui il denominatore è costituito dall'ammontare di credito utilizzato da tutti i soggetti censiti in Centrale dei rischi e non considerati in situazione di "sofferenza rettificata" alla fine del trimestre precedente e il numeratore è pari all'ammontare di credito utilizzato da coloro, fra tali soggetti, che sono entrati in sofferenza rettificata nel corso del trimestre di rilevazione (cfr. Bollettino Statistico, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti).

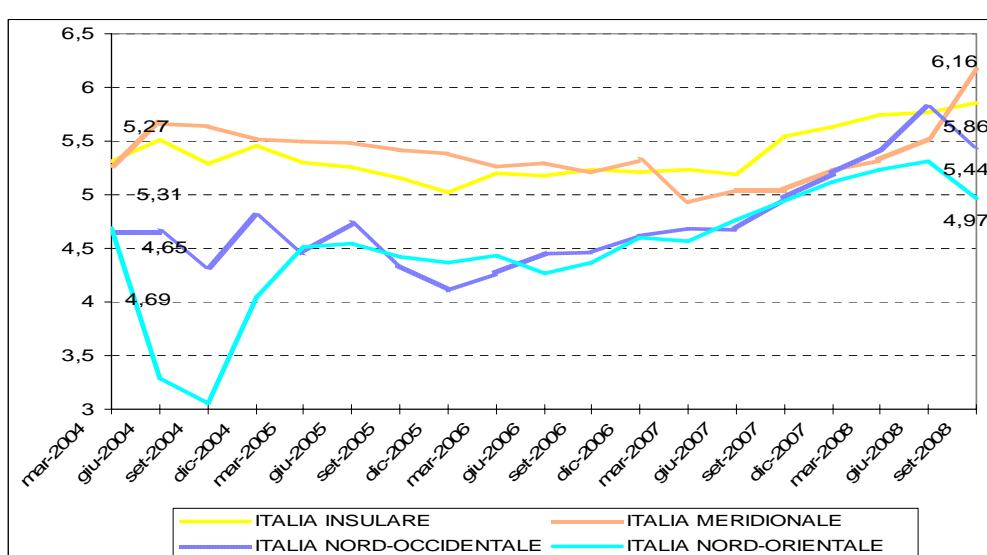
²²⁰ Di seguito si riportano i criteri utilizzati dalla Banca d'Italia ai fini dell'attribuzione per gruppi dimensionali: - banche maggiori: fondi intermedi medi superiori a 45 miliardi di euro; - banche grandi: fondi intermedi medi compresi tra 20 e 45 miliardi di euro; banche medie: fondi intermedi medi compresi tra 7 e 20 miliardi di euro; - banche piccole: fondi intermedi medi compresi tra 1 e 7 miliardi di euro; - banche minori: fondi intermedi medi inferiori a 1 miliardo di euro. Sul punto si faccia anche riferimento a, E. Beretta e S. Del Prete, *Aggregazioni bancarie e specializzazione nel credito alle PMI: peculiarità per area geografica*. Temi di discussione – Banca d'Italia, 2007.

Figura IV.37 - TASSO DI DECADIMENTO TRIMESTRALE NELLE IMPRESE: CICLO TREND: 1996-2008 (valori percentuali) ⁽¹⁾



⁽¹⁾ Il ciclo trend è stato calcolato con medie mobili centrate a tre termini. Le categorie di prenditori qui considerate sono le "società non finanziarie" e le "famiglie produttrici".
Fonte: elaborazioni DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica

Figura IV.38 - ANDAMENTO DEI TASSI DI INTERESSE NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE : 2004-2008⁽¹⁾



⁽¹⁾ Per finanziamenti oltre i cinque anni
Fonte: elaborazioni DPS su dati Banca d'Italia, Base informativa pubblica

Tassi di interesse

Per quanto attiene ai tassi di interesse²²¹ si evidenzia, nel periodo più recente, una certa convergenza nel differenziale assoluto tra i tassi a lungo termine applicati nelle diverse aree del Paese, mentre per i tassi a breve termine, stime preliminari mostrano il permanere nel 2007, (su scala provinciale) rilevanti differenze di

²²¹ La Banca d'Italia, nel 2004, ha sensibilmente modificato il metodo di rilevazione campionaria dei dati concernenti l'andamento dei tassi di interesse. Le rilevazioni prodotte con il nuovo sistema ed attualmente disponibili non sono direttamente comparabili con la serie precedente.

trattamento a seconda della localizzazione dei prenditori, a causa della frammentazione dei rapporti creditizi, della diversa efficienza degli uffici giudiziari, delle caratteristiche settoriali e dimensionali dei sistemi produttivi, della rischiosità passata dei prenditori. A ben guardare si tratta proprio degli svantaggi di sistema che un “credito difficile” contribuisce a perpetuare nel Mezzogiorno.

Alla fine del 2008, nella difficile congiuntura economica e finanziaria, per agevolare l’accesso al mercato del credito, sono state introdotte novità rilevanti in relazione al “Fondo di garanzia per le PMI”²²². Si tratta di uno strumento che opera principalmente riassicurando altri enti di garanzia, soprattutto confidi (rimborsandoli per una parte molto consistente degli importi escussi nel caso di insolvenza delle imprese garantite) e prestando garanzie dirette “a prima richiesta” alle banche (in relazione a operazioni di credito a favore delle piccole e medie imprese). Dal 2000 al 2008 (novembre) il Fondo ha accolto 55.361 istanze, concedendo garanzie per 5,3 miliardi di euro a fronte di operazioni creditizie per 10,8 miliardi di euro. Le sofferenze (fin qui) patite sono al di sotto del 2 per cento, sicché le risorse pubbliche nazionali rotative²²³ impiegate -pari a 335,7 milioni di euro- hanno subito un depauperamento (tra perdite e anticipi su perdite) pari a 35,4 milioni di euro.

La riforma del Fondo²²⁴ prevede un incremento della disponibilità finanziaria (fino a 450 milioni di euro in più), rende lo strumento applicabile anche alle imprese artigiane, consente a che il Fondo possa essere capitalizzato grazie ai contributi finanziari di altri soggetti pubblici e privati. Ma la novità di portata più notevole è l’istituzione di una garanzia di ultima istanza dello Stato, attivabile in caso di default del Fondo pubblico. Le operazioni creditizie assistite dalla garanzia dello Stato possono quindi essere considerate a rischio zero dai soggetti finanziatori, sicché le banche prestatrici (e i confidi intermediari vigilati)²²⁵, potranno fare a meno di attingere al proprio patrimonio di vigilanza per effettuare gli accantonamenti a riserva che la normativa internazionale, recepita dalle istruzioni di vigilanza della Banca d’Italia, prescrive siano proporzionati ai rischi assunti²²⁶.

**Fondo di
garanzia per le
PMI**

²²² Decreto legge n.185/2008, articolo 11. La base giuridica del Fondo è nelle leggi n.662/1996 e n.266/1997.

²²³ Le somme di danaro accantonate nel fondo rischi ritornano periodicamente disponibili e quindi utilizzabili per garantire nuove operazioni nella misura in cui non siano “consumate” per effetto delle escussioni correlate agli ingressi in sofferenza delle imprese garantite.

²²⁴ Va rimarcato che il Fondo di cui alla legge 266/97 oggetto dell’intervento normativo introdotto dall’articolo 11 del decreto legge n.185/2008, non accoglie automaticamente le istanze, ma le seleziona in base ad alcuni indici di bilancio e ad altri *parametri qualitativi*.

²²⁵ Intermediari iscritti all’albo di cui all’art. 107 del Testo Unico Bancario.

²²⁶ Il *patrimonio di vigilanza* è una *grandezza finita* per tutti gli intermediari ed essendo il suo “assorbimento” proporzionato ai rischi, una misura che ne azzerà “il consumo” per alcune categorie di prenditori dovrebbe produrre benefici anche a favore di altre categorie (maggiormente) esposte a rischi di razionamento.

Private equity Il private equity non è un'alternativa al credito tradizionale. Sebbene nel nostro Paese abbia progressivamente accresciuto il proprio ruolo (soprattutto nei processi di riallocazione proprietaria) esso non ha ancora espresso pienamente il proprio potenziale. Nel Mezzogiorno il mercato resta ancora a un livello poco più che embrionale (cfr. Tavola IV.27), eppure molte Regioni meridionali -che pure in passato avevano compiuto questa scelta senza ottenere risultati apprezzabili- hanno nuovamente inserito nei propri programmi per il periodo 2007-2013 misure di intervento pubblico a favore del capitale di rischio. La ridotta diversificazione dei rischi resa possibile dalla scala regionale (considerato il numero limitatissimo delle operazioni) ha fin qui reso vani gli interventi circoscritti sul piano territoriale e suggerisce soluzioni su scala quantomeno multiregionale²²⁷.

Tavola IV.27 - CAPITALE DI RISCHIO: NUMERO E CONTROVALORE DELLE OPERAZIONI DI INVESTIMENTO (2006-2008)

ITALIA	2006	2007	2008
Numero di operazioni	292	302	372
di cui <i>early stage</i>	62	88	88
di cui <i>expansion</i>	105	113	145
Valore delle operazioni (milioni di euro)	3.731	4.197	5.458
di cui <i>early stage</i>	28	66	115
di cui <i>expansion</i>	1.094	786	837
MEZZOGIORNO	2006	2007	2008
Numero di operazioni	13	18	12
di cui <i>early stage</i>	5	8	2
di cui <i>expansion</i>	3	8	6
Valore delle operazioni (milioni di euro)	89	102	70
di cui <i>early stage</i>	1,5	7	4
di cui <i>expansion</i>	56	84	16

Fonte: AIFI. Associazione Italiana del Private Equity e Venture Capital

Fondo finanza d'impresa

Tutte le misure nazionali a favore del *private equity* e della garanzia sono state concentrate all'interno del Fondo Finanza di impresa²²⁸. Questo strumento necessita di un decreto ministeriale per divenire operativo. Nel frattempo una *clausola di salvaguardia* ha permesso che i regimi d'aiuto pregressi potessero ancora essere utilizzati. Su questa base si segnala che il *fondo high-tech per il Mezzogiorno* (previsto dall'articolo 1, comma 222, legge n.311/2004) nel corso del 2008 ha

²²⁷ Sulla necessità di valutare con attenzione la scala degli interventi in campo di *private equity* cfr. Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 priorità 7, p. 143.

²²⁸ Legge 296 del 2006 (finanziaria per il 2007, art. 1 comma 847 e ss.). La norma riguarda anche il Fondo di cui alla legge n.266/1997.

concluso il proprio iter volto alla individuazione di taluni fondi chiusi da sottoscrivere (con risorse pubbliche per il 50 per cento) a condizione che questi investissero in piccole e medie imprese con programmi di innovazione su base digitale. Sono state ammesse ai benefici della misura quattro delle sei Società di Gestione del Risparmio (SGR) che avevano presentato richiesta. E' la prima volta che delle SGR raccolgono concretamente capitali pubblici e privati (in pari misura) per investire (solo) nel Mezzogiorno (nei prossimi cinque anni) una quantità di risorse molto al di sopra dei valori di norma espressi dal mercato in relazione alla specifica categoria delle imprese innovative.

IV.5 La politica regionale nel lungo periodo: il futuro della politica di coesione

L'Unione Europea sostiene lo sviluppo regionale mediante la politica di coesione comunitaria, come definita dal titolo XVII del Trattato CE, per la quale vengono stanziati i Fondi strutturali, nell'ambito della definizione del quadro pluriennale di spesa dell'UE, cioè delle cosiddette "prospettive finanziarie". Attualmente la politica di coesione è quella più dotata finanziariamente, disponendo di 347 miliardi di euro, a prezzi correnti, che rappresentano il 35 per cento degli stanziamenti previsti per il bilancio comunitario 2007-2013. Pur essendo da poco entrata nel vivo dell'attuazione la programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013 è già in corso il dibattito su come potrebbe evolvere la politica di coesione dopo il 2013, tenendo conto dei nuovi aspetti messi in luce dal recente allargamento, che ha portato gli Stati membri dell'UE da 15 a 27 e delle nuove grandi sfide che l'UE intende affrontare. Questo dibattito si intreccia strettamente con la discussione che riguarda la dotazione finanziaria del bilancio comunitario e le proporzioni che al suo interno assume la politica di coesione.

Il Consiglio Europeo, infatti, nel definire le prospettive finanziarie 2007-2013 (dicembre 2005), ha introdotto una "clausola di revisione" del bilancio comunitario che, seppur facendo riferimento puntuale alla Politica Agricola Comune (PAC) e al contributo del Regno Unito al bilancio comunitario ("rimborso britannico"), riguarda in generale tutta la struttura del bilancio comunitario. La revisione del bilancio, tanto dal lato delle entrate, quanto da quello delle spese, è fortemente connessa con la questione della legittimazione delle politiche da finanziare, intesa come dimostrazione del loro valore aggiunto "comunitario". Più in particolare i temi

Il contesto di riferimento

fondamentali riguardano l'equità e la trasparenza dei meccanismi di finanziamento del bilancio (oggi fortemente compromesse dal dilagare del meccanismo delle compensazioni a favore di singoli Paesi per contenerne l'esborso netto, che nel complesso ha ormai raggiunto i 60 miliardi di euro) e la ricerca di una sua configurazione “più moderna”, allo scopo di sostenere efficacemente le sfide dell’Unione, attraverso una revisione del contributo che le diverse rubriche di spesa possono assicurare alle sue grandi strategie di sviluppo. L’Italia, da lungo tempo contribuente netto al bilancio comunitario, ha espresso il proprio interesse affinché venga individuata una struttura di spesa capace di sostenere l’azione dell’Unione Europea nel lungo termine, sulla base di una visione chiara delle sue priorità, nonché sulla definizione di un regime di finanziamento equo, semplice e trasparente²²⁹.

La politica di coesione, sia per la sua importanza nel bilancio UE, sia per la più stretta connessione con i temi della strategia di Lisbona assicurata dalle nuove regole per il 2007-2013, sia per le sue potenzialità di contribuire efficacemente a fronteggiare gli effetti di situazioni di grave crisi economica, risulta ancora una volta, al centro della discussione.

Il dibattito sullo sviluppo futuro della politica di coesione è, dunque, ripreso nell’ambito della revisione del bilancio, ma si sta al momento sviluppando più intensamente con riferimento ai contenuti della politica e alla sua attuazione²³⁰.

La Quarta Relazione periodica sulla coesione economica e sociale, pubblicata nel 2007, nel riproporre i temi di fondo per l’avvio della riflessione sulla politica di coesione post-2013, sottolinea che la politica di coesione dovrà essere in grado di contribuire ad affrontare le nuove sfide dell’Europa, sostenendo una crescita equilibrata e sostenibile dei territori, che riduca i forti divari di sviluppo esistenti tra gli Stati membri e tra le regioni europee, valorizzando le potenzialità di sviluppo regionale presenti e non adeguatamente utilizzate e contribuendo alla crescita di competitività dell’UE. Per far ciò la politica di coesione dovrebbe operare secondo un forte principio di sussidiarietà, espresso da un modello di governance multilivello che impegni nel modo più opportuno tutto il partenariato istituzionale ed economico-

²²⁹ Si veda il contributo dell’Italia alla consultazione pubblica sulla revisione del bilancio http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm

²³⁰ La pubblicazione, nel maggio 2007, della Quarta Relazione periodica sulla coesione economica e sociale (Pubblicata all’indirizzo Internet http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_it.htm), predisposta ogni tre anni dalla Commissione europea come previsto dall’art. 158 del Trattato.

sociale, ai diversi livelli di responsabilità, garantendo efficacia degli interventi, visibilità e concretezza dei risultati, rigore e trasparenza nella spesa²³¹.

Tra la fine del 2007 e nel corso del 2008, oltre che nelle sedi di confronto istituzionale e amministrativo, il dibattito è stato ampliato con quattro consultazioni pubbliche, lanciate dalla Commissione europea, anche con la rappresentanza del partenariato istituzionale ed economico-sociale interessato dalla discussione sul futuro orientamento del bilancio comunitario e dalla politica di coesione. Tre consultazioni sono incardinate nel processo di revisione del bilancio comunitario: la prima riguarda una riflessione sulla struttura generale del bilancio comunitario oltre il 2013, lanciata dalla pubblicazione della comunicazione della Commissione “Riformare il bilancio, cambiare l’Europa”, la seconda si riferisce all’analisi specifica dello stato dell’arte della PAC, la terza apre la discussione sul futuro della politica di coesione a partire dal quadro di riferimento costituito dalla Quarta Relazione sulla coesione. L’ultima consultazione trae spunto dalla pubblicazione, nel mese di novembre 2008, del “Libro verde sulla coesione territoriale”²³².

Nonostante lo stato ancora iniziale del dibattito, che entrerà nel vivo soltanto dopo il 2009 - a seguito della elezione del nuovo Parlamento europeo e al rinnovo della Commissione europea - cominciano a delinearsi le questioni sostanziali, che torneranno al centro della discussione quando la Commissione renderà note le sue proposte per la revisione del bilancio. Come già in passato, si riproporrà un “test” del valore aggiunto comunitario della coesione, nel quale si verranno a contrapporre visioni opposte: da un lato, considerando la coesione come mera politica redistributiva, si punterà a ridimensionarne la dotazione finanziaria attraverso la rinazionalizzazione, con la conseguenza di ridurre fortemente - o addirittura annullare - la componente della coesione che viene destinata ai vecchi Stati Membri

²³¹ A seguito della pubblicazione della Quarta Relazione e al primo scambio di vedute che ha avuto luogo nel Forum europeo sulla coesione (Bruxelles, 27-28 settembre 2007 - documentazione disponibile all’indirizzo http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcohesionforum/home_it.cfm?nmenu=0) si sono avute diverse occasioni di confronto politico e amministrativo, promosse dalle Presidenze di turno dell’UE: la Riunione Ministeriale Informale sulla coesione territoriale e la politica regionale, convocata dalla Presidenza portoghese (Azzorre, 24 novembre 2007); la Conferenza sul futuro della politica di coesione organizzata dalla Presidenza slovena (Maribor, 7 e 8 aprile 2008), la Conferenza sul futuro della politica di coesione (Parigi, 30 ottobre) e la Riunione ministeriale informale sullo sviluppo territoriale e la coesione (Marsiglia, 26 novembre 2008), organizzate dalla presidenza francese (cfr. i siti delle Presidenze UE http://www.ue2007.pt/UE/vEN/Reunioes_Eventos/Informais/IMMPRD.htm http://www.eu2008.si/en/Meetings_Calendar/Dates/April/0407_GAERC_SD.html?tkSuche=ajax&globalDatum=01.01.&multiDatum=30.06.&veranstaltungsart=Conferences%20and%20Meetings%20of%20Civil%20Servants%20and%20Experts&globalPolitikbereich=&visiblePath=/htdocs/en&http://ue2008.fr/PFUE/site/PFUE/lang/fr/reunion_ministres_amenagement_territoire).

²³² Cfr. i seguenti documenti: (SEC(2007) 1188 def del 12 settembre 2007); (Health check – COM(2007) 722 def del 20 novembre 2007, “In preparazione alla valutazione dello stato di salute della PAC RIFORMATA”), (http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcohesionforum/consultation_it.cfm?nmenu=6), (http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/contrib_en.htm).

(UE-15)²³³; dall'altro, verrà sostenuto il riconoscimento della coesione come politica di investimento per la crescita della produttività, essenzialmente (ma non solo) nelle regioni in ritardo, come tale in grado di fornire un contributo al sistema della governance economica UE (mercato interno e unione monetaria) attraverso la mobilitazione delle risorse locali.

La posizione italiana è sinora di “prudente conservazione” (si veda in Allegato “*Contributo dell’Italia al dibattito sul futuro della coesione*”), tendendo a sostenere la continuazione di una politica di coesione che riguardi tutto il territorio italiano, pur concentrando risorse finanziarie sulle regioni in ritardo di sviluppo, ma aprendo a una incisiva azione di miglioramento del sistema di attuazione, nel senso di una stringente selezione delle priorità di intervento, di un forte orientamento ai risultati, di più incisive condizionalità nell’utilizzo delle risorse, della adozione di sistemi di controllo meno burocratici e formali, ma più sostanziali ed efficaci. Tale posizione tiene conto delle lezioni apprese dal periodo 2000-2006 e valorizza alcune novità proposte nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (obiettivi di servizio, premialità, valutazione strategica, ecc).

La consultazione pubblica sul futuro della coesione

La Commissione rintraccia nelle risposte alla consultazione pubblica²³⁴ sul futuro della coesione un forte sostegno alla continuazione di questa politica e ne estrae alcuni elementi di orientamento per il futuro, per quanto riguarda sia i contenuti, sia il sistema di attuazione.

In sintesi emerge che l’obiettivo principale della politica di coesione dovrebbe restare la riduzione delle disparità economiche e sociali, concentrando l’intervento sulle regioni più arretrate. La maggior parte dei contributi indicano anche il sostegno a una politica di coesione rivolta a tutto il territorio dell’UE, al fine di promuovere lo sviluppo endogeno delle regioni europee. Una amplissima maggioranza sostiene la prosecuzione e il rafforzamento della cooperazione territoriale come componente essenziale della politica di coesione. Molti convengono che la politica di coesione può contribuire ad affrontare le grandi sfide indicate dalla Quarta Relazione sulla coesione (cambiamento climatico e demografico,

²³³ In generale, la distinzione, all’interno della voce di bilancio destinata alla coesione, tra le due componenti UE-15 e UE-12 è opportuna al fine di inquadrare meglio le conseguenze dell’allargamento, che hanno riguardato la coesione più di altre politiche dell’UE.

²³⁴ Alla consultazione hanno risposto 17 dei 27 Stati membri, oltre a numerosi enti regionali e locali, organizzazioni di interesse europeo, parti economiche e sociali, organizzazioni della società civile, università, privati cittadini. La Commissione ha sintetizzato gli esiti della consultazione pubblica sul futuro della coesione nella Quinta Relazione intermedia sulla coesione (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim5_en.htm).

globalizzazione, prezzi crescenti dell'energia), ma senza divenire lo strumento principale, se non l'unico, rivolto ad affrontare tali sfide.

Tre grandi ambiti tematici vengono individuati come elementi portanti della politica di coesione: la competitività, mantenendo l'orientamento all'agenda di Lisbona e l'attenzione su ricerca, innovazione, economia della conoscenza, sviluppo del capitale umano; la dimensione sociale, che si sostanzia in politiche attive per il mercato del lavoro, inclusione sociale, sostegno alle categorie svantaggiate, rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale; lo sviluppo sostenibile, rafforzando l'orientamento all'agenda di Goteborg, con particolare attenzione alla riduzione delle emissioni, all'efficienza energetica e allo sviluppo dell'energie rinnovabili.

La considerazione della coesione territoriale viene vista con favore, in attesa che la pubblicazione del Libro verde sulla coesione territoriale fornisca orientamenti più chiari per la discussione.

La Commissione coglie un ampio sostegno al rafforzamento dell'approccio strategico della politica di coesione, accompagnato però da una migliore definizione dei ruoli e delle responsabilità di ciascun livello di governo (comunitario, nazionale, regionale, locale) e da una ulteriore semplificazione delle procedure attuative, in particolare per quanto riguarda i controlli. Un più forte ricorso agli strumenti di ingegneria finanziaria viene anche indicato da parecchi contributi. Molta attenzione è rivolta al problema del rafforzamento del coordinamento, sia tra i diversi Fondi a finalità strutturale, sia tra politica di coesione comunitaria e altre politiche settoriali, sia tra politica di coesione comunitaria e politiche nazionali di sviluppo regionale.

La Presidenza francese ha ripreso il dibattito sul futuro della politica di coesione, alimentandolo alla luce dei nuovi elementi scaturiti sul finire del 2008: la pubblicazione della Comunicazione della Commissione “Regioni 2020”, il lancio del piano Barroso per affrontare la crisi economica, la pubblicazione del Libro verde sulla coesione territoriale.

**La Riunione
ministeriale di
Marsiglia**

Il dibattito sul futuro della politica di coesione ha preso le mosse dalla pubblicazione della Comunicazione della Commissione “Regioni 2020”²³⁵. Si è discusso su come la politica di coesione potrà aiutare i territori regionali ad affrontare gli impatti delle nuove grandi sfide: il cambiamento demografico e quello climatico, la gestione delle risorse energetiche, le conseguenze della globalizzazione. La

²³⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/index_it.htm

presidenza francese ha preso atto di un'ampia convergenza su una politica di coesione che riesca a coniugare efficienza ed equità. Vi è stata indicazione, da più parti, di come la politica di coesione possa effettivamente aiutare le regioni ad affrontare le grandi sfide, senza tuttavia che questo significhi sviare la politica di coesione dalle proprie finalità originarie. E' emersa l'esigenza di fornire un contesto più strutturato al dibattito politico sulla politica di coesione, ma, mentre alcuni paesi sarebbero in favore dell'avvio di un metodo di coordinamento aperto, come per la strategia di Lisbona, altri, come l'Italia, ravvisano l'esigenza di costituire una formazione stabile del Consiglio, che possa orientare e valutare l'uso dei fondi comunitari con più autorevolezza e incisività.

Ancora una volta è emersa la richiesta di un miglioramento del sistema di attuazione, in un quadro di forte semplificazione: il tema è stato anche incardinato alle misure necessarie per rendere più rapido, efficace e concreto il contributo della politica di coesione al piano di rilancio dell'economia²³⁶. In tal senso, sono state adottate dal Consiglio, a fine 2008, mirate proposte di modifica dei Regolamenti e sono allo studio ulteriori proposte di semplificazione che potrebbero essere adottate anche nel corso del periodo di programmazione 2007-2013.

La Riunione di Marsiglia ha anche promosso un primo confronto politico sul concetto di coesione territoriale, a ridosso della pubblicazione del Libro verde sulla coesione territoriale. La presidenza francese ha proposto una interpretazione del concetto di coesione territoriale, qualificandolo come l'aspirazione a condizioni di parità nell'accesso ai servizi e alle infrastrutture, tenendo conto della diversità dei territori e sviluppandone le potenzialità. La cooperazione tra diversi attori e territori, alle diverse scale di intervento, secondo un modello di governance multilivello e di sviluppo di "progetti integrati territoriali" è stata indicata dalla Presidenza francese come una caratteristica saliente della coesione territoriale, nell'intento di rendere più coerenti obiettivi perseguiti e territori di riferimento. Anche il richiamo all'esigenza di rafforzare il coordinamento tra le politiche settoriali che hanno un impatto sul territorio è stato accentuato dalla Presidenza francese.

La Commissione ha pubblicato il 6 novembre 2008 un "Libro verde sulla coesione territoriale"²³⁷, che intende promuovere un ampio dibattito su come intendere e come concretamente perseguire l'obiettivo di coesione territoriale,

²³⁶ COM(2008) 800 final, 26.11.2008 – Communication from the Commission to the European Council "A European Economic Recovery Plan"

²³⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_it.htm

enunciato dal Trattato di Lisbona in aggiunta alla coesione economica e sociale. La Commissione valuterà in seguito se predisporre un Libro bianco di proposte politiche sulla coesione territoriale.

Il Libro verde sottolinea l'attenzione crescente a un concetto innovativo di sviluppo, nel quale la competitività e la prosperità dipendono in misura crescente dalla capacità delle persone e delle imprese di sfruttare nel modo migliore tutte le risorse territoriali. Ciò richiede anche la capacità di costruire legami con altri territori, per assicurare che le risorse comuni siano utilizzate in modo coordinato e sostenibile: da ciò deriva il ruolo centrale e portante della cooperazione territoriale nel perseguitamento della coesione territoriale. Inoltre, uno sviluppo fortemente ancorato alle potenzialità dei territori richiede l'utilizzo di approcci integrati multisettoriali, gestiti ricorrendo a modelli di governance multilivello. Perseguire la coesione territoriale potrà rafforzare e migliorare la politica di coesione, rendendola più attenta alle necessità locali e meglio coordinata con tutte le politiche di sviluppo perseguitate a tutti i livelli.

Il tema della coesione territoriale viene riferito a tre grandi ambiti di azione: concentrazione, connessione, cooperazione. Con riferimento alla concentrazione il Libro verde sottolinea che uno sviluppo equilibrato e armonioso è anche funzione della distribuzione degli insediamenti abitativi e delle attività economiche sul territorio. Se è vero che le attività economiche si concentrano essenzialmente nelle città, le regioni rurali rimangono una parte essenziale dell'Unione, ospitando la gran parte delle risorse naturali e delle aree naturali protette. Occorre, perciò, evitare una concentrazione di crescita eccessiva e facilitare l'accesso di tutti i territori ai maggiori benefici legati alla concentrazione urbana. In relazione al tema della connessione, il Libro verde afferma che aumentare la capacità e la conoscenza delle imprese e dei cittadini che operano sul territorio e migliorare il grado di interconnessione dei territori contribuisce a trasformare le caratteristiche territoriali in punti di forza, permettendo lo sviluppo del territorio nel suo insieme. È importante allargare il concetto di interconnessione, solitamente associato al solo trasporto intermodale, con l'adeguamento dell'accesso ai servizi come salute ed educazione, alla banda larga, all'allacciamento alle reti energetiche, all'introduzione di uno stretto legame tra ricerca e impresa. In relazione alla cooperazione il Libro verde ricorda che le peculiarità territoriali prescindono dalle divisioni amministrative e rendono necessario un coordinamento delle azioni in modo tale da massimizzare i

ritorni in tutte le aree interessate. Lo strumento della cooperazione diventa essenziale per sviluppare progetti di sviluppo che riguardino la giusta scala territoriale, da quella infraregionale a quella transnazionale, prescindendo dalle ripartizioni amministrative o nazionali e mettendo i territori in condizione di cooperare nella maniera più proficua.

Le tipologie di regioni che si trovano a fronteggiare specifici problemi di sviluppo, a causa di specificità di natura geografica sono distinte per: le regioni montane nelle quali più di un terzo della popolazione vive in aree rurali; le isole, in cui più della metà della popolazione vive in zone di frontiera; le regioni scarsamente popolate, che sono rurali e di frontiera. Si sottolinea come le caratteristiche geografiche non siano di per sé una condizione di freno per lo sviluppo; piuttosto un approccio di coesione territoriale consente di meglio calibrare le strategie di sviluppo regionali considerando adeguatamente i bisogni specifici che derivano dalla presenza di specificità di natura geografica.

Il documento solleva anche il tema assai complesso della analisi e della interpretazione dello sviluppo territoriale e della scelta di indicatori appropriati. Dalla consultazione scaturiranno infine indicazioni sulla governance della coesione territoriale e, in particolare, su come conseguire un migliore coordinamento, a tutti i livelli di intervento (comunitario, nazionale, regionale e locale) tra le politiche settoriali che hanno un impatto territoriale.

Una panoramica sugli esiti della consultazione sul “Libro verde sulla coesione territoriale” si avrà nella tarda primavera del 2009, con la pubblicazione della Sesta relazione intermedia sulla coesione.