

nuove assegnazioni al FAS - 100 milioni nel 2007, 100 nel 2008, 5.000 nel 2009 e 59.179 entro il 2015³⁰ (cfr. Tavola III.6) - è stata operata per essere coerente con la tempistica di realizzazione degli interventi da finanziare e tenendo conto sia degli stanziamenti operati da precedenti leggi finanziarie, sia della esigenza di risanamento dei conti pubblici³¹. Pur in presenza di rimodulazioni che hanno ridotto la disponibilità accumulata dal FAS³², il totale dei fondi assegnati in competenza dal 2007 al 2013 ammonta nel complesso a 83,697 miliardi, in grado pertanto di fornire pieno contributo per sostenere i requisiti di aggiuntività della politica regionale e di addizionalità dei fondi comunitari, in coerenza con le previsioni programmatiche del Quadro Finanziario Unico di cassa (QFU) (Paragrafo III.2).

Tavola III.6 - FONDI AREE SOTTOUTILIZZATE RISORSE NAZIONALI SPENDIBILI (milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010 e successivi	Totale
Dotazioni leggi finanziarie precedenti	6.734,1	5.985,2	10.450,9		23.170,2
somme iscritte ai capitoli 1900 (U.B.P. 3 "interessi Fondo Rotativo"); 7506 e 7507 del Ministero Interno	185,9	84,8			270,7
deduzioni operate con D.L. n.2/2006 conv. nella L. n. 81/2006 *	-488,0	-315,0	-113,0		-916,0
rimodulazioni e arrotondamenti	-1.590,4	-835,2	-5.400,9	7.826,5	0,0
variazione Tab E L.F. 2007 (sett. 4)	-633,8	-291,2	-100,0		-1.025,0
variazioni negative in articolato (art. 1 - commi: 507, 716, 869 - L.F. 2007)	-850,7	-645,8	-734,9		-2.231,3
dotazione aggiuntiva tab. D (L.F. 2007) **		25,0			25,0
Dotazioni aggiuntive art. 1, comma 863 L. F. 2007	100,0	100,0	5.000,0	59.179,0	64.379,0
Totale fondi aree sottoutilizzate **	3.457,1	4.132,8	9.102,1	67.005,5	83.697,6
Stima residui e disponibilità extrabilancio al 31/12/2006	20.600,0				20.600,0
TOTALE RISORSE SPENDIBILI	24.057,1	4.132,8	9.102,1	67.005,5	104.297,6

*Le deduzioni sono indicate nell'art. 1, comma 13, lett. b) del provvedimento citato e sono state destinate a finanziare interventi urgenti nei settori dell'agricoltura, dell'agroindustria e della pesca.

** Nella tabella F della Legge Finanziaria per il 2007 la dotazione aggiuntiva del FAS per il 2008, indicata in tabella D, per 25 milioni di euro è stata riportata due volte. Il totale include quindi anche ulteriori 25 milioni di euro.

Fonte: DPS

³⁰ Articolo unico, comma 863 della L. n. 296/2006. Nell'ammontare di tali risorse sono inclusi 1.106 milioni di euro di maggiore dotazione, in relazione a tagli operati dalla vecchia programmazione nel corso della discussione della legge finanziaria per il 2007.

³¹ Sulle nuove assegnazioni al FAS è stata fissata poi una riserva del 30 per cento, da destinare alla realizzazione di infrastrutture e servizi di trasporto di rilievo strategico nelle regioni meridionali, al fine di migliorare la qualità dei servizi collettivi, per quali esiste ancora un divario rispetto alle aree del Centro Nord. Per la realizzazione di tali interventi è istituita, presso il Ministero dello Sviluppo Economico, una Cabina di regia, composta dai rappresentanti delle Regioni del Mezzogiorno e dei Ministeri competenti (comma 864 della L. n. 296/2006). Rientra in tale obiettivo di sviluppo la preallocazione specifica di risorse del FAS per interventi di ammodernamento e di potenziamento della viabilità secondaria esistente nella regione Sicilia e nella regione Calabria, mediante l'assegnazione rispettivamente di 350 milioni di euro e 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 (comma 1152 della L. n. 296/2006).

³² Nella tabella F il Governo ha disposto slittamenti di 7,8 miliardi di euro dagli anni 2007, 2008 e 2009 al 2010 e successivi. Ulteriori riduzioni della dotazione del fondo, per un ammontare complessivo di 2,2 miliardi di euro, sono state operate nell'articolato della Legge stessa. Le dotazioni autorizzative finali che risultano da queste operazioni potrebbero rivelarsi insufficienti qualora maturassero esigenze finanziarie di cassa soprattutto nei primi due anni del triennio.

L'esigenza che si stabilisca una correlazione tra la politica di sviluppo regionale e la politica di sviluppo del Paese negli ambiti della innovazione, della ricerca e dell'accumulazione del capitale umano è evidenziata dalla menzione dell'utilizzo di risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (sia già assegnate dal CIPE per tali finalità, sia in virtù di eventuali nuove assegnazioni) a favore di Fondi di nuova istituzione (che a fini di miglioramento di efficacia ed efficienza riuniscono in Fondi di scopo linee di finanziamento precedentemente differenziate), quali il "Fondo per la competitività e lo sviluppo"³³, diretto anche a finanziare progetti d'innovazione industriale nelle aree tecnologiche dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile, delle nuove tecnologie della vita, delle nuove tecnologie per il *made in Italy*, delle tecnologie innovative per i beni e le attività culturali; il "Fondo per investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica" (FIRST)³⁴; il "Fondo per l'istruzione e la formazione tecnica superiore" per finanziare progetti finalizzati a migliorare l'occupabilità dei giovani che hanno concluso il secondo ciclo di istruzione e formazione³⁵.

La legge finanziaria per il 2007 ha inteso inoltre specificamente potenziare la politica di sviluppo nel Sud, introducendo alcune importanti azioni di intervento, finanziate con risorse ordinarie:

- la rivisitazione dell'istituto del credito d'imposta investimenti, ricondotto al ruolo di incentivo automatico ma limitato nell'utilizzo a investimenti in macchinari, programmi informatici e brevetti, effettuati presso le strutture produttive del solo Mezzogiorno³⁶;
- la cd. "riduzione ulteriore del cuneo fiscale" che consente alle imprese del Sud di operare, per ogni neo assunto a tempo indeterminato, deduzioni fino a 10.000 euro annui sulla base imponibile Irap, ovvero sia per un importo doppio rispetto alle analoghe deduzioni operabili sul restante territorio nazionale, nonché di poter fruire di una maggiorazione degli importi

³³Commi 842-846 della L. n. 296/2006. Rientra in questo ambito di azioni a sostegno dell'innovazione la confluenza nel "Fondo per la finanza d'impresa" delle risorse del *venture capital*, strumento introdotto con la L. n. 311/2004, commi 222-223, per favorire la partecipazione al capitale di rischio nelle piccole e medie imprese innovative.

³⁴Commi 870-874 della L. n. 296/2006

³⁵Comma 875 della L. n. 296/2006

³⁶Commi 271-279 della L. n. 296/2006

- deducibili dall'Irap, per l'occupazione femminile realizzata nelle aree di cui alle lettere a) e c) dell'art. 87, paragrafo 3 del Trattato istitutivo della CE³⁷;
- il cofinanziamento di programmi regionali per realizzare interventi di recupero urbano di aree e quartieri degradati in città del Mezzogiorno (cd. zone franche urbane)³⁸;
 - la riconversione dell'utilizzo delle risorse finanziarie destinate al Ponte sullo Stretto di Messina, già disposta con l'art. 2 del decreto-legge n.262/2006, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2006, n.286, destinando le stesse al Ministero delle Infrastrutture e al Ministero dell'Ambiente, con il proposito di realizzare opere infrastrutturali e interventi a tutela dell'ambiente e difesa del suolo in Sicilia e Calabria³⁹;
 - l'ampliamento dell'ambito di operatività del "Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca"⁴⁰, estendendolo agli interventi previsti, oltre che da leggi nazionali, anche da leggi regionali di agevolazione o conferiti alle Regioni dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 per gli investimenti produttivi e per la ricerca. A tal fine la Cassa Depositi e prestiti che gestisce il fondo è stata autorizzata a incrementarne la dotazione fino a due miliardi di euro.

³⁷ Comma 266 della L. n. 296/2006, che ha modificato l'art. 11 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.

³⁸ Commi 341-343 della L. n. 296/2006.

³⁹ Comma 1155 della L. n. 296/2006.

⁴⁰ Tale Fondo è stato istituito dall'art. 1, comma 354 e ss. della L. 30 dicembre 2004, n. 311 e finanzia interventi sull'intero territorio nazionale. L'estensione del suo ambito di operatività è stato stabilito con le disposizioni di cui ai commi 855-856 della L. n. 296/2006.

IV. GLI STRUMENTI PER LO SVILUPPO

La politica regionale interviene nei territori del Mezzogiorno e del Centro-Nord, seppure con intensità finanziaria diversa¹, con risorse aggiuntive finalizzate allo sviluppo in molti ambiti settoriali e con strumenti assai diversificati. L'intervento complessivo è vario innanzitutto dal punto di vista della tipologia concreta delle azioni finanziate: costruzione e ammodernamento di opere pubbliche, promozione e realizzazione di servizi per imprese, persone, istituzioni e territori (per brevità investimenti pubblici) e trasferimenti finanziari a imprese e individui (per brevità incentivi). Assai articolata è anche la strumentazione programmatica e operativa (ampi programmi regionali, programmi nazionali di settore, progetti integrati di sviluppo per aree specifiche, azioni strutturate e pluriennali di sostegno alla capacità amministrativa e istituzionale, accordi operativi tra amministrazioni collocate a diversi livelli di governo, strumenti definiti da norme), nonché lo spettro di azioni che accompagnano la costruzione e attuazione dei programmi di intervento (assistenza tecnica, meccanismi premiali, predisposizione di regole). Ne deriva un quadro di non facile lettura e interpretazione, soprattutto per i tempi necessariamente non brevi in cui molti interventi trovano realizzazione e che creano una discrepanza temporale, talora molto rilevante, tra il momento in cui le politiche vengono definite e quello in cui gli interventi trovano concreta attuazione e completamento.

La necessità di dotare la politica regionale di un quadro di riferimento complessivo, che possa fungere da riferimento unificante per l'indirizzo della politica regionale - così come per il monitoraggio e la leggibilità dei progressi dell'attuazione - ha condotto ad avviare il percorso di unificazione strategica della programmazione descritto nel paragrafo IV.1.1. In questo capitolo del Rapporto, si cerca anche di rappresentare - con l'ausilio dei progressi ottenuti in questi anni nei sistemi di osservazione e monitoraggio

¹ Per definire l'intervento della politica regionale dal punto di vista della spesa si adotta un'ampia nozione di "spesa per lo sviluppo" che include oltre alla spesa pubblica in conto capitale aggiuntiva (rispetto alla cd. spesa ordinaria) anche una spesa - non formalmente interamente contabilizzata nel conto capitale - destinata all'accumulazione aggiuntiva di capitale umano e, più in generale, spesa aggiuntiva per la valorizzazione delle risorse umane. Considerando la sola spesa in conto capitale della PA come rappresentata dal Quadro finanziario unico (QFU), la spesa attribuita all'intervento della politica regionale dal 2002 al 2006 ha pesato in media per circa il 48 della spesa complessiva nel Mezzogiorno e per circa il 7 per cento nel Centro-Nord (si veda paragrafo III.2).

delle risorse e degli interventi – dapprima un quadro di insieme della dimensione e articolazione tematica della politica regionale negli ultimi anni (paragrafo IV.2) e poi, nei paragrafi successivi (paragrafo IV.3 e seguenti), un quadro dello stato di attuazione dei diversi strumenti programmatici e operativi. Nella trattazione si richiamano, per quanto possibile, i primi bilanci che possono essere tratti dalla valutazione e dall'esperienza in relazione all'efficacia, ai successi e alle difficoltà dei diversi interventi della politica regionale negli ultimi anni. Tuttavia, la dimensione e l'articolazione della politica regionale richiede necessariamente di rimandare per questi aspetti anche ad analisi più estese e più approfondite². L'indicazione che complessivamente se ne deriva, anche considerando la numerosità degli attori coinvolti a molti livelli di governo, riguarda innanzitutto la necessità di progredire ulteriormente nella capacità di presa in carico delle responsabilità che si associano alla definizione e, soprattutto, all'attuazione di politiche la cui missione di promozione di sviluppo può risultare compromessa se alle forti e condivise intenzioni di trasformazione non corrispondono realizzazioni adeguate nei contenuti e nella tempistica.

IV.1 Le prospettive della politica regionale comunitaria e nazionale

IV.1.1 La politica regionale unitaria nella prospettiva del Quadro strategico nazionale 2007-2013

Nel dicembre 2006 il CIPE, previo parere della Conferenza Unificata, ha approvato il *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013* (QSN). Il QSN - risultato di un esteso e intenso

² Un percorso di riflessione complessiva in merito all'efficacia, ai successi e agli insuccessi della politica regionale negli ultimi anni è stato percorso e condiviso in sede di confronto partenariale per la costruzione della proposta strategica della prossima politica regionale unitaria 2007-2013. Una sintesi dei principali apprendimenti dall'esperienza, dal dibattito e dalla valutazione è contenuta nel del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 - capitolo II "La politica regionale: impostazione teorica ed esperienze" (dicembre 2006). Il testo è disponibile sul web <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp> Una valutazione più mirata su impostazione e attuazione degli interventi del Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni dell'OB.I 2000-2006 è presentata nei Rapporti "QCS Ob. I 2000-2006 - Quadro macroeconomico e analisi dei dati di monitoraggio" (novembre 2006) a cura dell'Unità di Valutazione degli Investimenti e Pubblici e "QCS Ob. I 2000-2006 - Aggiornamento della Valutazione intermedia" (agosto 2006) a cura del valutatore indipendente del QCS. I Rapporti sono disponibili sul web http://www.dps.tesoro.it/qcs/qcs_valutazione.asp. Le pagine web dell'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici <http://www.dps.tesoro.it/uval.asp> contengono altri documenti, riferimenti e collegamenti per la consultazione di altri rapporti di valutazione.

percorso e confronto partenariale³ fra amministrazioni centrali e regionali, esponenti del partenariato istituzionale e di quello economico e sociale - è il documento di inquadramento strategico della intera politica di sviluppo regionale in Italia per i prossimi anni.

L'unificazione
della
programmazione
della politica
regionale

La politica regionale è finalizzata, attraverso l'implementazione di un complesso di azioni aggiuntive agli interventi ordinari, a promuovere competitività e coesione dei territori. Con l'occasione dell'avvio del nuovo ciclo di programmazione dei fondi comunitari 2007-2013 le istituzioni italiane hanno concordato di unificare la programmazione della politica regionale, impostando una strategia unitaria di medio termine valida sia per le risorse comunitarie dei Fondi strutturali⁴, sia per quelle nazionali del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS)⁵. La decisione di unificazione formale della programmazione della politica regionale è l'esito finale di un percorso non breve⁶ che ha identificato le difficoltà operative e le potenziali contraddizioni derivanti da strumenti di intervento per la politica regionale numerosi, ma non inquadrati in un chiaro, coerente e stabile disegno strategico. L'assenza formale di una strategia unitaria di medio termine e la necessità di completare annualmente la programmazione sulle risorse nazionali (sulla base delle corrispondenti assegnazioni previste dalla Legge finanziaria per il FAS) hanno spostato eccessivamente l'attenzione delle amministrazioni su predisposizione e esecuzione di singoli strumenti e sul rispetto di scadenze formali,

³ Il confronto, nel corso del 2006, si è sviluppato inizialmente in otto Tavoli tematici organizzati nei mesi da gennaio a marzo, ai quali hanno preso parte i referenti delle Amministrazioni centrali e regionali, delle Province autonome e delle parti economico-sociali e istituzionali. I temi di confronto (Istruzione, formazione e territorio; Ricerca e innovazione, banche e aiuti di Stato, territorio; Ambiente, risorse naturali e culturali, mercato dei servizi, territorio; Servizi sociali, inclusione sociale, sicurezza e legalità; Reti, Collegamenti e territorio; Mercato del lavoro, sistemi produttivi, sviluppo locale; Città e sistemi produttivi; Internazionalizzazione e attrazione di investimenti) sono stati identificati come rilevanti a partire da quanto emerso nei documenti preliminari che le amministrazioni centrali e regionali hanno predisposto nel corso del 2005. Agli otto Tavoli tematici si è affiancato il lavoro di approfondimento e sintesi di Gruppi tecnici di partenariato istituzionale, su temi orizzontali (e relativi, soprattutto, alla organizzazione della programmazione). Ulteriori forme di consultazione e coinvolgimento di esperti e esponenti di interessi diffusi sono state sviluppate attraverso Audizioni mirate. Il confronto di partenariato strategico è poi proseguito fino al completamento della stesura del QSN su bozze successive del documento e su specifiche tematiche orizzontali.

⁴ La politica regionale comunitaria è finanziata per il 2007-2013 con il contributo dei Fondi Strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale – FESR e Fondo sociale europeo – FSE) e del relativo cofinanziamento nazionale.

⁵ Il fondo FAS opera a finalità di sviluppo territoriale in raccordo con quanto disposto dall'art.119 comma 5 della Costituzione.

⁶ La decisione di unificazione della programmazione è originariamente contenuta nelle Linee guida per l'impostazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 adottate con procedura d'intesa dalla Conferenza Unificata nel febbraio 2005, ripresa dalla delibera CIPE n.77 del 15 luglio 2005 di impostazione del percorso preparatorio e confermata, a seguito della prima definizione della bozza tecnico-amministrativa del Quadro Strategico Nazionale di aprile 2006, nel DPEF 2007-2011 del luglio 2006 (si veda DPEF 2007-2011, capitolo V).

generando oneri eccessivi e diluendo di conseguenza la tensione verso risultati concreti più complessivi e i percorsi necessari per raggiungerli. L'assenza di un quadro di riferimento ha, inoltre, in parte concorso alla non completa chiarificazione di ruolo e responsabilità tra politiche regionali di sviluppo e politiche ordinarie, evidenziandosi nella persistente difficoltà nel raggiungere gli ambiziosi obiettivi di aggiuntività finanziaria della politica di sviluppo nelle aree del Mezzogiorno⁷.

La proposta strategica contenuta nel QSN⁸ e gli orientamenti operativi che ad essa si accompagnano costituiscono, pertanto, il primo decisivo passo per la costruzione di una vera *politica regionale unitaria e coerente*. Nella proposta strategica, infatti, si accosta in modo esplicito la programmazione finanziaria delle risorse complessive a contenuti unitariamente leggibili, consentendo, attraverso una più ordinata collocazione del ruolo dei diversi strumenti nell'attuazione della strategia, una più chiara identificazione delle responsabilità. Nella organizzazione della fase attuativa e di interpretazione operativa della strategia le amministrazioni coinvolte - ai diversi livelli di governo (centrale e regionale) - sono infatti chiamate a predisporre *documenti strategici unitari* che – contenendo una declinazione più esplicita delle scelte e delle proposte – consentiranno di leggere più chiaramente le programmazioni finanziarie di medio termine. Ciò consentirà di verificare, con maggiore chiarezza rispetto a quanto oggi possibile, come i diversi strumenti contribuiscono all'attuazione della strategia unitaria e al rispetto degli impegni di aggiuntività. La disponibilità di un quadro finanziario unitario per l'intervento aggiuntivo della politica regionale, insieme a una definizione esaustiva dei contenuti e delle ambizioni della politica stessa, aggiunge infatti alle diverse e separate responsabilità per singoli strumenti, una più chiara responsabilità complessiva sugli obiettivi dei programmi unitari in capo a ciascuna amministrazione (centrale o regionale) rendendo più visibili, rispetto agli interventi concreti, sia le sinergie e le integrazioni, sia le duplicazioni e gli spiazziamenti. Opera in tal senso anche la decisione – contenuta nel

⁷ Si veda il capitolo III di questo Rapporto e il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, par. V.5.

⁸ Il Quadro di riferimento strategico nazionale è previsto dall'art 27 del Regolamento generale CE 1083/2006 quale documento di strategia di indirizzo per l'utilizzo dei Fondi Strutturali Comunitari per il ciclo di programmazione 2007-2013 lasciando agli Stati membri l'opzione di utilizzarlo, in modo più o meno pregnante, quale inquadramento più generale della politica regionale. L'Italia ha pertanto deciso, sulla base di un autonomo percorso di definizione delle modalità più appropriate di impostazione della propria politica regionale, di utilizzare appieno l'occasione offerta dalla necessaria predisposizione di tale quadro strategico per dare avvio formale all'unificazione programmatica dell'intervento aggiuntivo per lo sviluppo. Il QSN per il settennio 2007-2013 è stato approvato dal CIPE il 22 dicembre 2006.

QSN – di unificare in prospettiva il monitoraggio degli interventi della politica regionale, oggi non esaustivo e, soprattutto, frammentato tra strumenti diversi.

Il QSN è un passo decisivo, ma non conclusivo e che dovrà essere alimentato da ulteriori decisioni e comportamenti conseguenti da parte delle molte responsabilità coinvolte. La politica regionale richiede la partecipazione coordinata di molti attori e centri di responsabilità che a diverse scale di programmazione (locale, regionale, interregionale e nazionale) dovranno trovare una sempre migliore capacità, al contempo, di integrazione e di divisione dei compiti per far sì che il disegno strategico condiviso possa poggiare nel concreto su azioni coerenti e coordinate. La trasformazione necessaria è di non poco conto e richiederà di mettere in campo energie e volontà per realizzare i necessari adeguamenti nelle prassi, nell'organizzazione e nell'architettura e funzionamento degli strumenti operativi (cfr. oltre paragrafi V.2.2.1 e V.3.1).

A fronte di tale impegnativa richiesta, si è già proceduto con una maggiore certezza dei finanziamenti complessivi basata non solo sullo strumento programmatico del Quadro finanziario unico (QFU, cfr. paragrafo III.2), ma con una maggiore coerenza degli impegni di bilancio preliminari all'assegnazione dei finanziamenti. La scelta di "unificazione" della programmazione ha infatti trovato riscontro nell'ordinamento nazionale attraverso la Legge finanziaria per l'anno 2007 che, dando seguito agli impegni già contenuti nel DPEF 2007-2011, ha allineato l'appostamento di bilancio sul FAS⁹ a quello previsto dal bilancio comunitario per i Fondi strutturali. Nel concreto, la novità rilevante rispetto al passato è costituita dalla cd. "settennalizzazione" dell'impegno di bilancio a valere sul FAS (cfr. paragrafo III.3): si armonizza in tal modo la programmazione delle risorse nazionali con quella - appunto settennale - delle risorse comunitarie, cercando di favorire progetti di investimento di più lungo termine e strategie specifiche di maggior respiro.

In occasione dell'avvio del nuovo ciclo si sono inoltre, sulla base della verifica delle condizioni di sviluppo dei diversi territori regionali, rivisitate le chiavi di riparto delle risorse dei Fondi comunitari e del FAS per le diverse regioni, passaggio indispensabile

⁹ Il fondo FAS è stato rifinanziato dalla Legge 299/2006 (Finanziaria per il 2007) art.1 – comma 863 e seguenti specificamente "per la realizzazione degli interventi di politica regionale nazionale relativi al periodo di programmazione 2007-2013".