

Assegnazioni complessive

La politica regionale in Italia è alimentata da due fonti di finanziamento - i Fondi strutturali e il necessario cofinanziamento nazionale⁴⁴ (FS) e le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) - che sono, in virtù della specifica missione della politica stessa (cfr. paragrafo IV.1.1), aggiuntive rispetto alle fonti ordinarie che alimentano la spesa per lo sviluppo del Paese nel suo complesso.

Le assegnazioni relative alla fonte finanziaria comunitaria avvengono per cicli di programmazione settennali⁴⁵; per il ciclo 2000 - 2006 l'impegno dei Fondi strutturali e relativo cofinanziamento nazionale è pari a 61,4 miliardi di euro di risorse pubbliche, di cui oltre 46 miliardi destinati ai territori del Mezzogiorno.

Le disposizioni effettuate annualmente in Legge Finanziaria e le successive delibere di assegnazione del CIPE alimentano l'intervento aggiuntivo nazionale del Fondo per le Aree sottoutilizzate. Con l'integrazione delle delibere del 2006 il complesso delle risorse assegnate dal CIPE alle Amministrazioni regionali e centrali per il periodo di competenza dal 2000 (e fino al 2009) è pari a 76,5 miliardi di euro, di cui circa 66 destinati al Mezzogiorno (cfr. Appendice, Tavola a III.1.d)⁴⁶.

Assegnazioni
aree
sottoutilizzate

Il complesso delle risorse assegnate dal CIPE a favore delle aree sottoutilizzate ha mutato composizione nel corso del tempo in corrispondenza con l'affermarsi di alcuni indirizzi di policy diretti a sostenere l'intervento di accumulazione di capitale pubblico nelle aree svantaggiate in tutto il Paese. Innanzitutto è da notare il peso decrescente delle risorse assegnate al completamento delle iniziative del cd. intervento straordinario per il Mezzogiorno, previste dalla Legge 64/1986, le cui ultime assegnazioni risalgono al 2004. Sul periodo di competenza dal 2000 al 2009 questa componente pesa ormai solo poco più del 9 per cento del totale. Il secondo aspetto è il graduale rafforzarsi della componente di investimenti pubblici (infrastrutture materiali e immateriali), il cui peso è

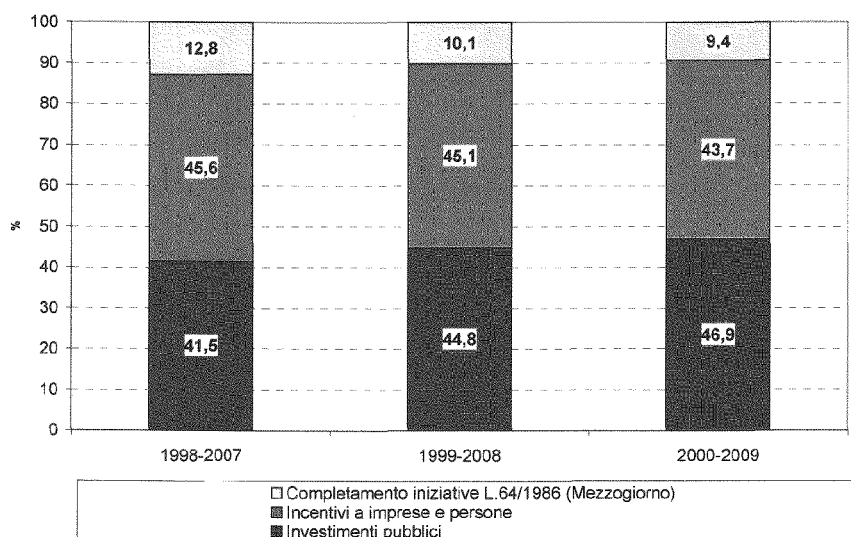
⁴⁴ L'intervento dei Fondi strutturali comunitari è subordinato all'apporto da parte dello Stato membro di una quota di cofinanziamento in media equivalente a quella del contributo comunitario.

⁴⁵ Alle risorse già stanziare per il periodo 2000-2006, da impiegare entro il 2008, verranno ad aggiungersi a partire dal 2007 le risorse relative al ciclo 2007-2013 collegate al Quadro strategico nazionale secondo la programmazione delineata nel paragrafo IV.1

⁴⁶ Si considera il periodo di competenza a partire dal 2000 per coerenza con la data di avvio del ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006. Considerando invece tutte le assegnazioni operate dal CIPE a favore delle aree sottoutilizzate (fino al 2002, aree depresse) a partire dalla Legge 208/1998 che ha sancito l'avvio e il rilancio della politica di sviluppo regionale nazionale, il complesso delle risorse assegnate in competenza fino al 2009 è pari a oltre 90,5 miliardi. (cfr. Tavola a.III.1.d Appendice ai Rapporti DPS per gli anni 2005 e 2006).

pari a quasi il 47 per cento a fronte di meno del 44 per cento della componente relativa a incentivi (trasferimenti finanziari) a imprese e persone (Figura IV.1).

Figura IV.1 - ASSEGNAZIONI CIPE PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE AL 31.12.2006* (Italia, composizione percentuale)



Nota: (*) gli istogrammi si riferiscono al 31.12.2004 (periodo di competenza 1998-2007), al 31.12.2005 (periodo di competenza 1999-2008) e al 31.12.2006 (periodo di competenza 2000-2009). I totali nazionali sono rispettivamente 82,8; 81,7; e 75,6 miliardi di euro.
Fonte: elaborazioni DPS

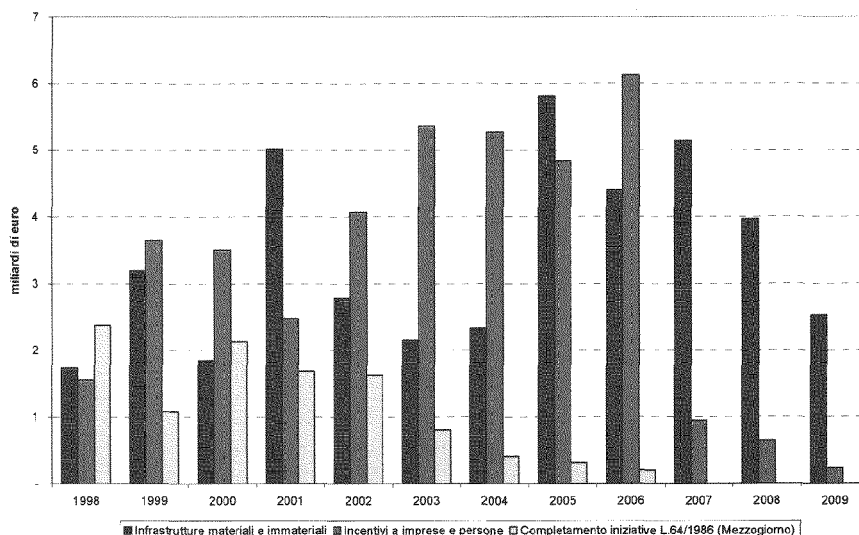
Composizione fra
incentivi e
investimenti delle
assegnazioni

La durata pluriennale (di dieci anni) del periodo di competenza considerato rende visibili solo in modo molto graduale gli effetti delle decisioni di policy. Le assegnazioni alla Legge 64/1986 si riducono gradualmente fino ad esaurirsi del tutto nel 2006⁴⁷. L'orientamento a favore degli interventi in infrastrutture materiali e immateriali, sancito dalle delibere CIPE degli ultimi anni a partire dal 2003⁴⁸ è particolarmente evidente nelle ultime delibere che assegnano risorse modeste, in particolare negli ultimi anni di assegnazione di competenza, agli incentivi (Figura IV.2).

⁴⁷ Nel 2006, il CIPE ha peraltro disposto alcune assegnazioni a completamento di iniziative già in corso (cfr. paragrafo IV.3.2).

⁴⁸ L'indicazione è inclusa esplicitamente nella delibera CIPE 36/2003 che fa riferimento alla necessità di assicurare "un progressivo riequilibrio della spesa in conto capitale fra investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali e incentivi, a favore dei primi" allo scopo di "adeguare la dotazione infrastrutturale materiale e immateriale delle aree sottoutilizzate [...] per colmare le fortissime diversità che permangono".

Figura IV.2 -ASSEGNAZIONI DEL CIPE AL 31.12.2006 PER ANNO DI COMPETENZA (anni 1998-2009, Italia, miliardi di euro)



Fonte: Delibere CIPE; elaborazioni Tavole di Appendice all.1 d, anni 2005 e 2006

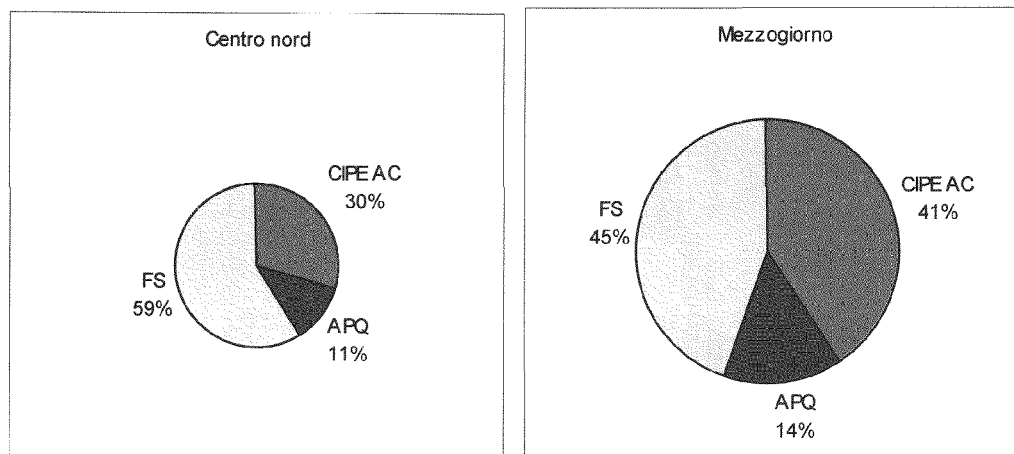
Risorse
aggiuntive per
grandi
ripartizioni

Escludendo le risorse assegnate per il completamento dell'intervento straordinario⁴⁹, le risorse aggiuntive assegnate dal 2000 sono pari nel Mezzogiorno a 103 miliardi di euro, di cui circa il 45 per cento di Fondi strutturali e cofinanziamento nazionale, poco più del 40 per cento di assegnazioni CIPE ad Amministrazioni centrali e per il rimanente 14 per cento ad assegnazioni relative a programmi da realizzare su territori di singole regioni attraverso lo strumento dell'Accordo di Programma Quadro (APQ)⁵⁰. Nel Centro-Nord invece, dove le risorse aggiuntive assegnate ammontano nel complesso a circa 25 miliardi, il peso dei Fondi strutturali è maggiore e pari a quasi il 60 per cento mentre le risorse CIPE ad Amministrazioni centrali pesano il 30 per cento e quelle destinate alla programmazione in APQ l'11 per cento (Figura IV.3).

⁴⁹Il completamento dell'intervento straordinario è escluso allo scopo di individuare le assegnazioni disponibili per finalità di sviluppo coerenti con i principi della politica regionale nazionale avviata a partire dal '98. Con l'esclusione dell'intervento straordinario il totale delle assegnazioni del CIPE nel Mezzogiorno per il periodo considerato 2000-2009 si riduce a circa 57 miliardi di euro.

⁵⁰La Programmazione di interventi in APQ – che è strumento di cooperazione interistituzionale per la realizzazione di interventi finalizzati allo sviluppo – è effettuata in prevalenza con risorse ordinarie. Il ruolo del FAS è pari in media nazionale a circa il 23 per cento, ma il peso della fonte finanziaria è assai più rilevante nel Mezzogiorno dove raggiunge nel 2005 il 34 per cento, cfr oltre par. IV.3.2.1. Le risorse in APQ qui considerate non includono le risorse finalizzate tramite ordinanze o destinate a finalità specifiche già individuate in sede di assegnazione delle risorse da parte del CIPE.

Figura IV.3 - RISORSE AGGIUNTIVE PER FONTE FINANZIARIA ASSEGNAZIONI AL 31.12.2006
- CENTRO-NORD E MEZZOGIORNO (composizione percentuale)



LEGENDA:

FS: Fondi strutturali e cofinanziamento nazionale, obiettivi 1, 2, 3 del ciclo di programmazione 2000-2006.

CIPE AC: Assegnazioni del CIPE per interventi a titolarità delle Amministrazioni Centrali a valere sulle risorse FAS.

APQ: risorse a titolarità regionale da programmare in APQ. Non sono incluse le risorse (circa il 10 per cento del totale per Programmi regionali) destinate alle regioni con finalità vincolata e quindi non finalizzate tramite Intese (eventi calamitosi, aree urbane ricerca e società dell'informazione nel Centro-Nord), né quelle finalizzate tramite specifiche ordinanze per fronteggiare situazioni di emergenza (nel complesso queste risorse ammontano al 10 per cento). Sono incluse le risorse già programmate in APQ a partire dal 2000 e le risorse destinate ad APQ ancora da programmare (pari a circa il 24 per cento del totale per APQ).

NOTA: Non sono incluse le risorse della legge 64/86 di completamento dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Fonte: elaborazioni DPS

L'articolazione per settore delle risorse aggiuntive per le politiche di sviluppo

L'analisi della distribuzione per settore delle risorse aggiuntive e del peso relativo di ciascuna fonte finanziaria (FS e FAS) mostra una notevole differenziazione del ruolo dei diversi strumenti di finanziamento nelle due macroaree (Figure IV.4 e IV.5).

Centro-Nord
assegnazioni per
settore

Nel Centro-Nord, dove nel complesso il ruolo della politica regionale aggiuntiva è piuttosto modesto, le fonti di finanziamento sono piuttosto differenziate per settore⁵¹. Il settore lavoro e formazione, a cui sono assegnate nel complesso oltre un terzo delle risorse, è finanziato in larghissima parte dai Fondi strutturali (in particolare dal Fondo sociale europeo - FSE). Il settore industria e servizi, a cui sono assegnate oltre un quarto delle risorse, si avvale prevalentemente di risorse assegnate dal CIPE ad Amministrazioni centrali per la gestione di regimi di incentivazione alle imprese (vedi oltre) e in misura minore di Fondi strutturali. Le risorse programmate dalle regioni in Accordi di Programma Quadro sono prevalenti nel finanziamento delle infrastrutture di

⁵¹ La definizione settoriale adottata è quella dei Conti pubblici territoriali (CPT) per consentire opportuni confronti con il totale della spesa in conto capitale e della spesa per lo sviluppo come presentati nel capitolo III e nelle tavole di Appendice al Rapporto. La spesa considerata è la spesa connessa allo sviluppo che include anche la formazione in quanto investimento in capitale umano.

trasporto e sanitarie, nel settore della ricerca, dei beni culturali, nei settori idrico ed energia e hanno un ruolo rilevante anche nel settore ambiente. Turismo, edilizia, rifiuti sono invece finanziati prevalentemente da Fondi strutturali.

Mezzogiorno
assegnazioni per
settore

Nel Mezzogiorno, è ancora più rilevante il peso delle risorse destinate al sostegno al sistema produttivo (settore industria e servizi) a cui sono assegnate oltre il 30 per cento delle risorse complessive (circa 33 miliardi di euro, largamente destinate al finanziamento di regimi di incentivazione agli investimenti privati) costituite per oltre il 70 per cento dalle assegnazioni effettuate dal CIPE ad Amministrazioni centrali e per circa un quarto dai Fondi strutturali. Al settore dei trasporti (viabilità e altri trasporti) è assegnato circa il 13 per cento delle risorse con un contributo molto rilevante della programmazione regionale in APQ per la viabilità; per le altre modalità di trasporto invece è molto rilevante il ruolo dei Fondi strutturali, pari a oltre l'80 per cento (circa 4 miliardi) delle risorse del settore. Le assegnazioni del CIPE ad Amministrazioni centrali sono rilevanti anche per i settori lavoro, ricerca, telecomunicazioni, sicurezza e ambiente. Le risorse programmate da regioni in APQ sono significative anche nel settore idrico e nell'ambito delle risorse culturali e dell'ambiente. I Fondi strutturali sostengono con quote molto elevate (attorno al 90 per cento) i settori rifiuti, formazione, turismo, edilizia e urbanistica e sono comunque prevalenti per ambiente, energia, istruzione, cultura e sicurezza.

Figura IV.4 - RISORSE AGGIUNTIVE ASSEGNATE NEL CENTRO-NORD PER SETTORE PER IL PERIODO DI COMPETENZA 2000-2009¹ (miliardi di euro)

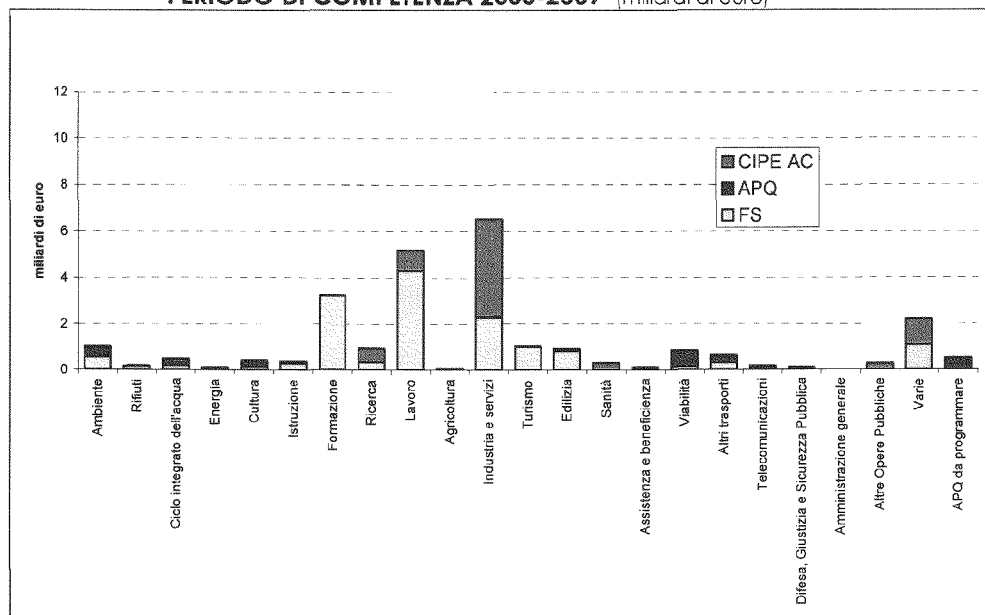
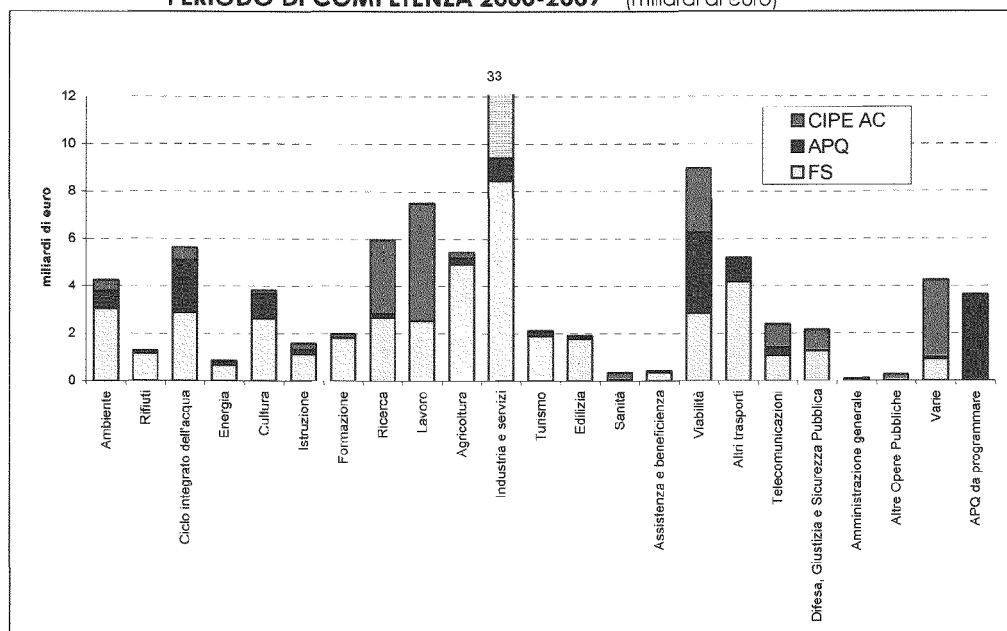


Figura IV.5 - RISORSE AGGIUNTIVE ASSEGNATE NEL MEZZOGIORNO PER SETTORE PER IL PERIODO DI COMPETENZA 2000-2009¹ (miliardi di euro)



¹ Sono considerate le risorse assegnate di competenza dal 2000 al 2009 e per cui siano stati definiti a dicembre 2006 i relativi processi di finalizzazione in strumenti operativi che consentono di individuare i settori in cui sono programmate le risorse. Sono pertanto considerate nel settore indistinto "APQ da programmare" le risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate programmaticamente assegnate ad APQ, ma non ancora destinate a specifici APQ alla data di rilevazione (si tratta di circa il 17 per cento delle risorse nel Centro-Nord e del 25 per cento di quelle del Mezzogiorno). L'attribuzione delle risorse assegnate ai settori considerati dai Conti pubblici territoriali (CPT) è effettuata sulla base delle misure dei programmi dei fondi strutturali, delle tipologie di progetto per gli interventi inseriti negli APQ, dei macroambiti operativi per altre forme di intervento. La maggior parte degli interventi di assistenza tecnica a favore delle amministrazioni è classificata nel settore Varie quando essi non abbiano natura tematica specifica e in tal caso risultano attribuiti ai diversi settori di riferimento.

Fonte: elaborazioni su dati Cipe; Banca dati Intese e Complementi di Programmazione dei Programmi Operativi dei Fondi strutturali

L'articolazione per fonte finanziaria e settore della spesa delle politiche di sviluppo

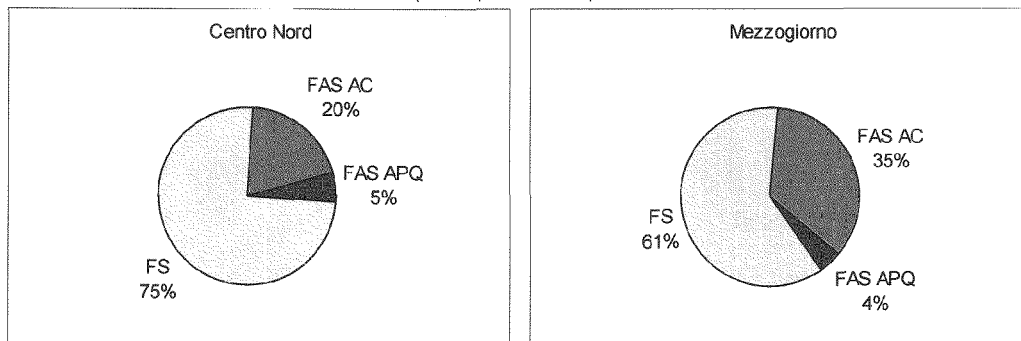
Spesa risorse
aggiuntive 2003-2005

La composizione della spesa a valere sulle risorse aggiuntive si differenzia in parte dal profilo delle assegnazioni sia a causa della diversa tempistica di entrata a regime degli strumenti operativi, sia per l'operare di meccanismi diversi sulla tempistica obbligatoria della spesa tra strumenti e fonti finanziarie, sia ancora per la naturale differente velocità di spesa di alcuni settori in cui alcune fonti finanziarie assumono maggior rilievo. Esaminando la composizione della spesa nel triennio 2003-2005 per il quale esistono stime di consuntivo piuttosto consolidate, si rileva un maggior peso percentuale dei Fondi strutturali sulle risorse spese rispetto a quelle assegnate in entrambe le macroaree. (cfr. Figura IV.6 e Figura IV.3). Sebbene nel periodo considerato siano entrate a regime anche per la programmazione in APQ regole di tempistica predeterminata di impegni e spesa, in precedenza caratterizzanti esclusivamente l'intervento dei Fondi strutturali, va richiamata la circostanza che la diversa natura degli strumenti operativi finanziati da risorse comunitarie⁵² e la concomitante presenza di regole fortemente penalizzanti per i Fondi strutturali nel caso di mancato utilizzo delle risorse in tempi predeterminati, non rende strettamente comparabile la performance di spesa delle due fonti finanziarie di riferimento (FS e FAS) della politica regionale. In particolare, il regime regolatorio vigente⁵³ induce ad attrarre nei programmi dei Fondi strutturali la progettazione di più rapida realizzazione e spesa, ancorché maturata dal punto di vista programmatico in percorsi di identificazione paralleli (anche ordinari) e originariamente coperta da altre fonti di finanziamento, qualora essa però risulti pienamente coerente nelle funzioni e nelle caratteristiche di qualità con quanto previsto, in termini di tipologia di progettazione finanziabile, dai programmi comunitari. Di ciò va tenuto conto per una corretta interpretazione dei dati.

⁵² I programmi dei fondi strutturali comunitari finanziano tipologie di interventi e tipologie di policy e non direttamente interventi specifici e predeterminati, come invece accade per la maggior parte degli strumenti nazionali.

⁵³ Si fa riferimento in questo caso alla cd. "regola n+2" che sovrintende all'esecuzione del bilancio comunitario e che prevede, su tutti i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali, il disimpegno automatico dei fondi non spesi entro le due annualità successive a quella di riferimento e per cui è iscritto il relativo impegno sul bilancio comunitario.

Figura IV.6 - COMPOSIZIONE DELLA SPESA A VALERE SU RISORSE AGGIUNTIVE NEL TRIENNIO 2003-2005 (valori percentuali)

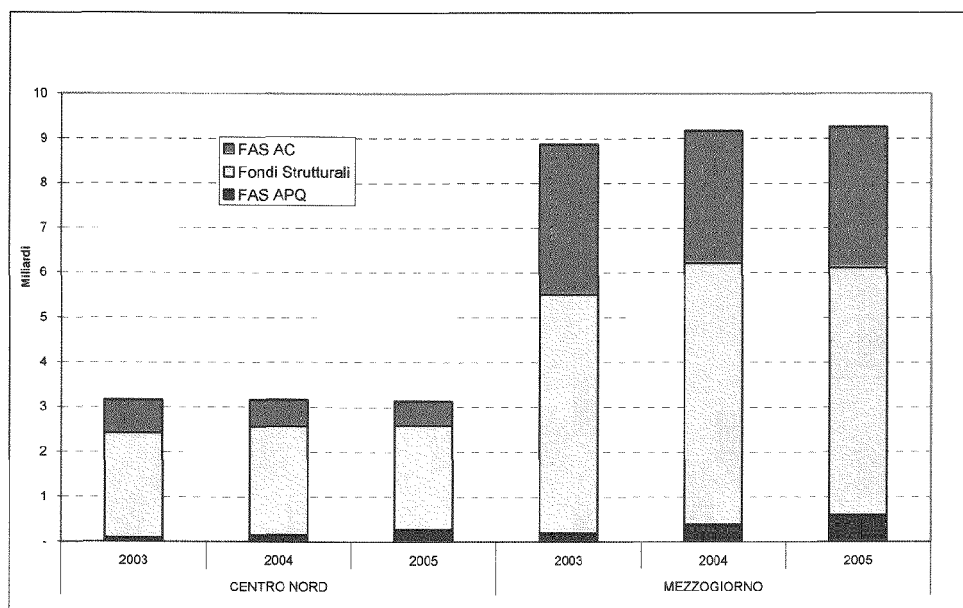


Legenda: FS: Fondi strutturali; APQ: risorse regionali in APQ; FAS AC: risorse del FAS a titolarità di amministrazioni centrali.

Note: non sono incluse le risorse di completamento dell'intervento straordinario; a valere sulla legge 64/86. Le risorse APQ includono solo interventi a titolarità delle regioni. Le spese di investimento desunte dalle dichiarazioni delle Amministrazioni centrali possono essere sottostimate. La spesa per trasferimenti a imprese e persone è tratta dal monitoraggio FAS.

Fonte: elaborazioni su dati: Monit Fondi Strutturali; APQ Applicativo Intese; attestazioni amministrazioni centrali titolari di risorse FAS

Figura IV.7 - SPESA A VALERE SU RISORSE AGGIUNTIVE PER FONTE E MACROAREA ANNI 2003-2005 (miliardi di euro)



Note: non sono incluse le risorse di completamento dell'intervento straordinario; a valere sulla legge 64/1986.

Le risorse APQ includono solo interventi a titolarità delle regioni. Le spese di investimento desunte dalle dichiarazioni delle Amministrazioni centrali possono essere sottostimate. La spesa per trasferimenti a imprese e persone è tratta dal monitoraggio FAS.

Fonte: elaborazioni su dati: Monit Fondi Strutturali; APQ Applicativo Intese; attestazioni amministrazioni centrali titolari di risorse FAS