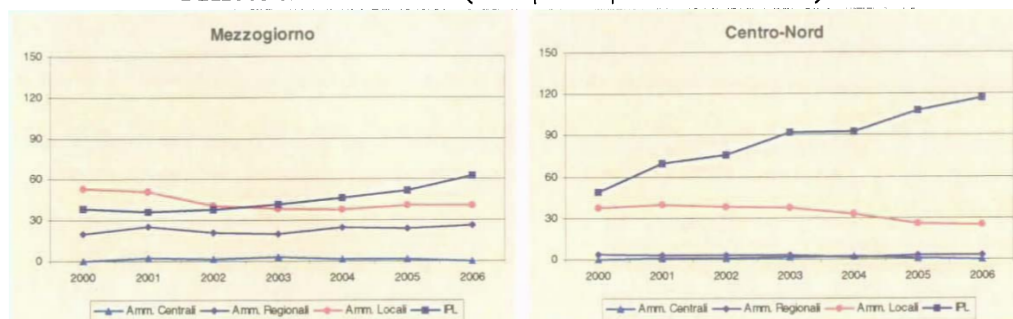


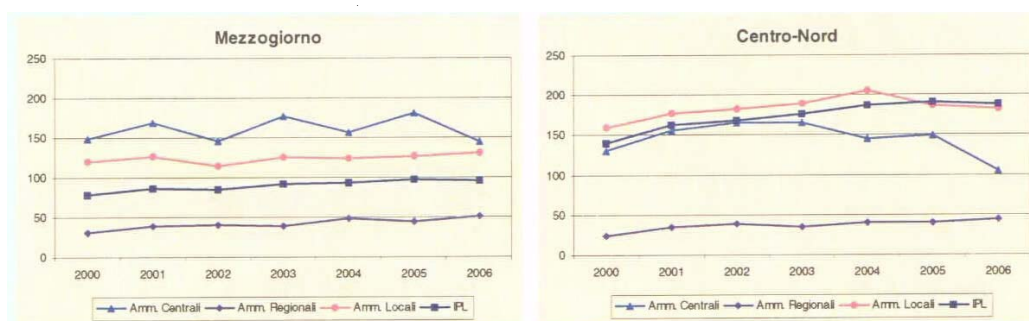
Figura III.17 - SPA: SPESA TOTALE PER SOGGETTI EROGATORI IN CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA: 2000-2006 (euro pro capite costanti 2000)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Diversa è infine la situazione nei settori Viabilità e Altri trasporti (Figura III.18), in cui l'Amministrazione Centrale, attraverso la spesa dell'Anas e dello Stato, risulta avere ancora un ruolo importante, soprattutto nel Sud. Nonostante il forte ruolo delle Amministrazioni Centrali, gli enti territoriali nel loro complesso hanno accresciuto il loro ruolo nel settore, passando nel Mezzogiorno da 230 milioni di euro costanti del 2000 a 278 milioni del 2006 e nel Centro-Nord da 324 a 415.

Figura III.8 - SPA: SPESA TOTALE PER SOGGETTI EROGATORI IN VIABILITÀ E ALTRI TRASPORTI: 2000-2006 (euro pro capite costanti 2000)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Non è da trascurare, inoltre, il ruolo sempre più rilevante delle IPL nella gestione della spesa per il trasporto pubblico locale, soprattutto nel Centro-Nord, dove a partire dal 2005 hanno superato, pur di poco, in termini di spesa procapite le Amministrazioni Locali, tradizionalmente responsabili del settore.

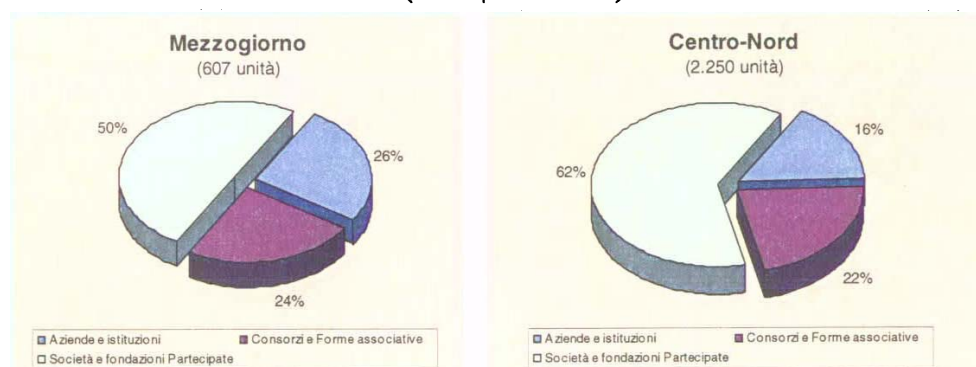
III.6 La componente allargata locale del settore pubblico

Le imprese pubbliche locali (IPL) costituiscono un tassello ormai fondamentale nella comprensione dell'economia pubblica di un territorio in quanto, a

seguito delle riforme dei servizi pubblici locali varate a partire già dal 1990, vanno assumendo un ruolo sempre più importante nell'erogazione di quei servizi una volta erogati direttamente dagli Enti territoriali della Pubblica Amministrazione.

Grazie alla sua organizzazione sul territorio, il progetto Conti Pubblici Territoriali, unico nel sistema di statistiche sul settore pubblico¹⁷, rileva la dinamica dei flussi finanziari originati da questa tipologia di soggetti, con una copertura pressoché totale sul territorio. L'universo delle IPL è una realtà in continua evoluzione costituita al momento da circa 3.000 unità tra Aziende e istituzioni, Consorzi e forme associative, Società e fondazioni partecipate¹⁸. Il fenomeno assume entità e caratteristiche diverse nelle due aree del Paese. Una prima differenza si riscontra nella composizione delle IPL tra Consorzi, Aziende e Società (Figura III.19): malgrado la generale prevalenza delle Società, nel Mezzogiorno queste assorbono una quota minore rispetto al Centro-Nord (rispettivamente 50 per cento contro 62), mentre è più alta la quota di Consorzi e, soprattutto, di Aziende.

Figura III.19 - COMPOSIZIONE PER CATEGORIA DI ENTI DELL'UNIVERSO DELLE IPL: MEDIA 2000-2006 (valori percentuali)



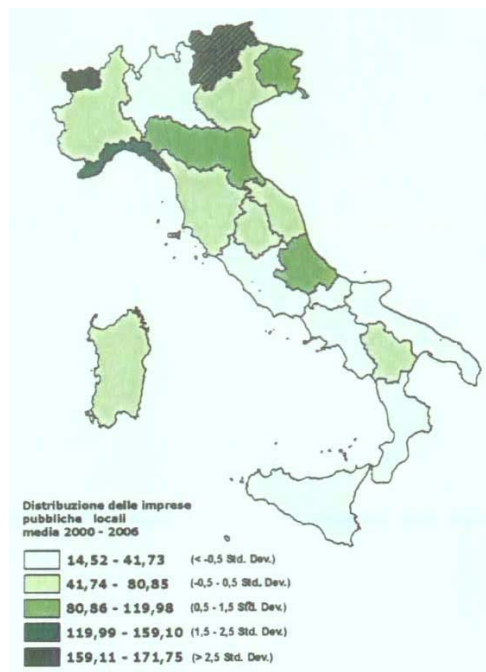
Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Nella Figura III.20 sono fornite informazioni a livello regionale sul numero di IPL per abitante. La colorazione delle regioni conferma il maggior dinamismo del comparto nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno, nonostante alcune regioni del Centro-Nord non si differenzino in modo significativo da quelle del Mezzogiorno.

¹⁷ Nei manuali di Contabilità Nazionale è prevista, infatti, una distinzione tra imprese soggette a controllo pubblico e altre imprese ma la diffusione di dati con tale livello di dettaglio non è richiesta dai regolamenti internazionali, mentre nelle altre fonti o il focus è posto sulla sola Pubblica Amministrazione, oppure le informazioni che sono diffuse sono di natura essenzialmente anagrafica.

¹⁸ Si veda Guida ai Conti Pubblici Territoriali, UVAL – DPS, 2007. La pubblicazione è disponibile su: www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp.

Figura III.20 - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE IPL (Numero di imprese per milione di abitanti, media 2000-2006)

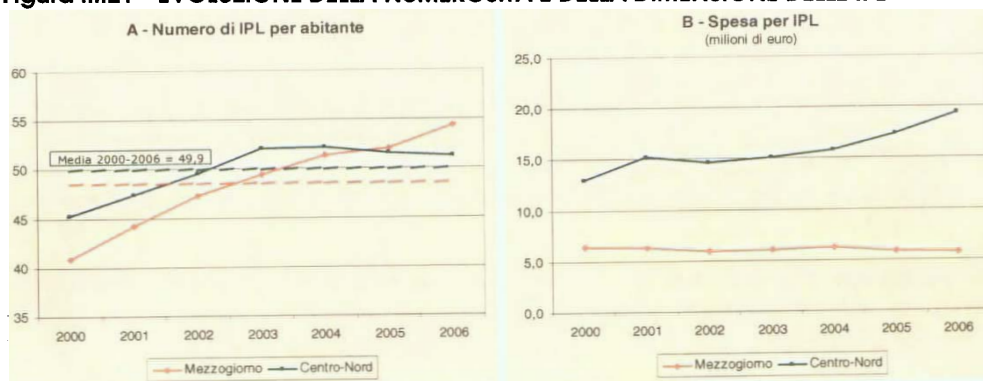


Nota: Nella figura sono evidenziati con un tratteggio gli outlier, non considerati nei raggruppamenti effettuati secondo il criterio della minima variazione standard per classe.

Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

La Figura III.21 - A mostra come, nella media del periodo, il numero di IPL per abitante sia al Centro-Nord solo di poco più elevato rispetto al Mezzogiorno.

Figura III.21 - EVOLUZIONE DELLA NUMEROSITÀ E DELLA DIMENSIONE DELLE IPL



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

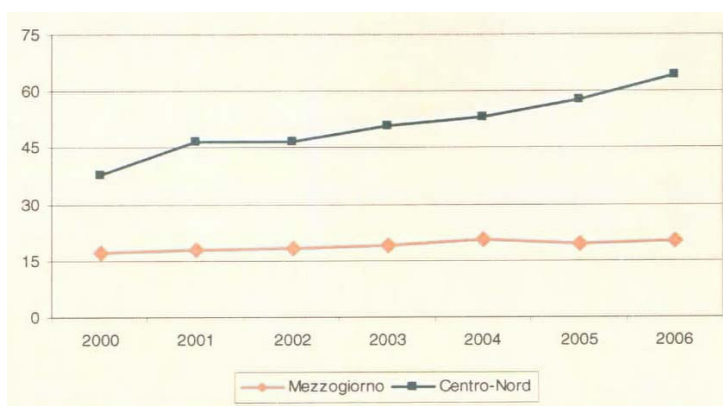
Il numero delle imprese per abitante è cresciuto costantemente nel Mezzogiorno, fino a superare, già dal 2005, quello del Centro-Nord; tuttavia, in questa area la dimensione media delle stesse (Figura III.21 - B), qui approssimata dal rapporto tra la spesa e il numero di imprese sul territorio, è molto bassa ed è rimasta

costante lungo tutto il periodo, mentre nel Centro-Nord ha subito una forte impennata a partire dal 2004. Tale andamento testimonia l'avvio nel Centro-Nord di una nuova fase evolutiva del sistema che si manifesta nella creazione, attraverso l'aggregazione di quelle esistenti, di grandi imprese *multi-utilities*, maggiormente in grado di sfruttare le economie di scala.

Un'indicazione più immediata deriva dall'analisi della spesa procapite a valori costanti (Figura III.22).

Già nel 2000 gli abitanti del Centro-Nord potevano contare su un livello di spesa procapite delle IPL più che doppio rispetto a quello del Mezzogiorno (38 euro contro 17). Successivamente nel Mezzogiorno il valore procapite della spesa è rimasto approssimativamente stabile, laddove si è incrementato significativamente nel Centro-Nord.

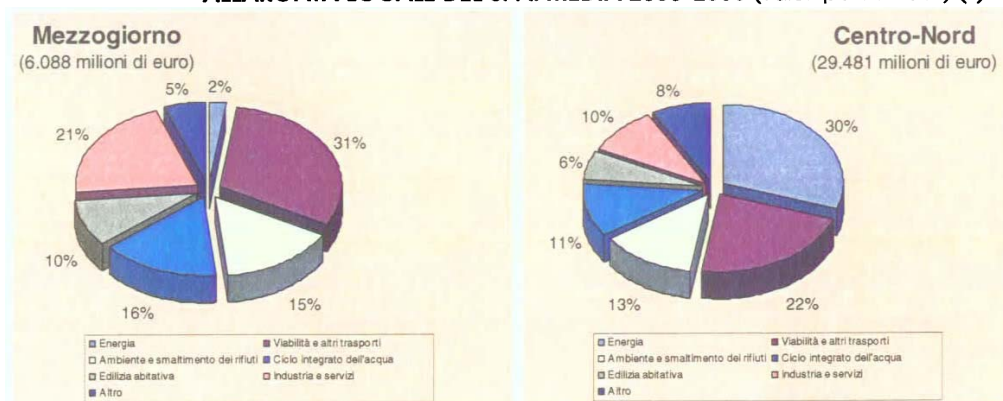
Figura III.22 - EVOLUZIONE DELLA SPESA TOTALE DELLE IPL (euro procapite, costanti 2000)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

La spesa delle IPL si concentra nei settori Energia, Viabilità e Altri trasporti, Ambiente e Smaltimento dei rifiuti, Ciclo integrato dell'acqua, Edilizia abitativa e, in ultimo, Industria e servizi (Figura III.23). Anche riguardo questo aspetto, le due macroaree del Paese si differenziano tra loro: nel Centro-Nord infatti le IPL hanno agito, nel periodo, maggiormente in energia e nei servizi collegati alla gestione del servizio idrico e dei rifiuti (54 per cento complessivamente), oltre che nel più tradizionale ambito del trasporto pubblico locale (22 per cento). Nel Mezzogiorno quest'ultimo settore (31 per cento) è solo poco al di sotto del peso complessivamente assunto dai settori dei servizi energetici, idrici, ambientali e dei rifiuti (33 per cento), a testimoniare nell'area il perdurare in questi settori di modalità di gestione diretta da parte delle Amministrazioni locali.

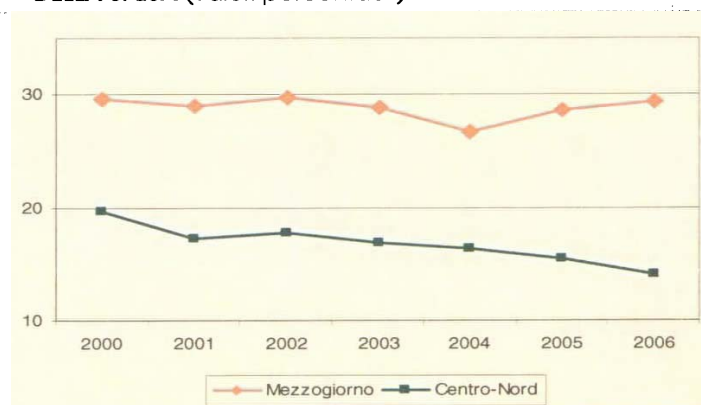
Figura III.23 - COMPOSIZIONE SETTORIALE DELLA SPESA DELLA COMPONENTE ALLARGATA LOCALE DEL SPA: MEDIA 2000-2006 (valori percentuali) (*)



(*) Il settore Altro comprende i settori: Amministrazione generale, Difesa, Giustizia, Sicurezza, Istruzione, Formazione, Ricerca e Sviluppo, Cultura, Sanità, Interventi in campo sociale, Lavoro, Previdenza e integrazioni salariali, Altri interventi igienico sanitari, Telecomunicazioni, Agricoltura, Pesca, Turismo e Oneri non ripartibili.
Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Se il diverso livello della spesa procapite è indice, come detto, del diverso grado di radicamento di questo fenomeno nell'economia del territorio, un buon indicatore della qualità della spesa e, in qualche misura della sua efficienza, può invece esser dato dal rapporto tra la spesa per il personale e il totale della spesa (Figura III.24).

Figura III.24 - EVOLUZIONE DELLA QUOTA DELLA SPESA DI PERSONALE SUL TOTALE DELLA SPESA (valori percentuali)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Rispetto a questo indicatore, il Centro-Nord appare in una posizione migliore rispetto al Mezzogiorno, dove le IPL sostengono costi di gestione proporzionalmente maggiori. L'andamento dell'indicatore negli ultimi anni, conferma questa tendenza. Una possibile spiegazione del fenomeno potrebbe risiedere nel processo di fusione delle IPL al Centro-Nord che, aumentando le dimensioni medie delle imprese, genera economie di scala abbassando i costi di gestione dei servizi offerti.

IV. LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI

In questo capitolo si richiamano gli elementi caratteristici del metodo e degli obiettivi della politica di sviluppo territoriale in Italia e in Europa e si dà conto della impostazione della politica regionale per i prossimi anni (par. IV.1), nonché dell'avanzamento e dell'esperienza delle politiche regionali in attuazione (par. IV.2).

Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN), quale documento quadro di strategia e organizzazione formalmente approvato nelle sedi competenti, costituisce oggi il riferimento unificante di prospettiva della politica regionale in Italia. Nella prima parte del capitolo, oltre a un richiamo sintetico ai suoi contenuti e obiettivi principali, si fa il punto dello stato di attuazione del suo disegno a fine 2007 e delle modifiche intervenute nel quadro regolamentare per darvi seguito operativo. Inoltre, si fornisce anche un inquadramento finanziario più generale, riferito sia alle principali decisioni definite in tema di sviluppo con la Legge finanziaria, sia all'aggiornamento del Quadro Finanziario unico di cassa della spesa in conto capitale della PA (QFU), che illustra le dimensioni e l'allocazione territoriale della spesa pubblica in conto capitale nel consuntivo degli ultimi anni e nella prospettiva programmatica di medio termine in coerenza con lo stesso QSN e l'ultimo Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF).

Il QSN 2007-2013 interviene in una fase in cui molti interventi di politica di sviluppo territoriale, definiti dalla fine dagli anni '90 all'epoca più recente, sono +in corso di realizzazione. La seconda parte del capitolo è pertanto dedicata alla descrizione dell'articolazione e dello stato di avanzamento di tali interventi cercando di fornire una visione tematica e territoriale (per macroaree) degli stessi. Rispetto a precedenti edizioni del Rapporto, la trattazione è maggiormente focalizzata sui contenuti della politica regionale complessivamente considerata, considerando congiuntamente gli interventi finanziati dai programmi dei Fondi strutturali comunitari e dalle risorse nazionali del Fondo aree sottoutilizzate (FAS) dedicate allo sviluppo territoriale. Ai singoli strumenti programmatici e attuativi sono dedicate specifiche sezioni di approfondimento (Riquadri), nonché tavole di maggior dettaglio presentate, come di consueto, in Appendice al Rapporto.

*IV.1 La politica regionale unitaria: strategia, obiettivi e risorse**IV.1.1 Impostazione, obiettivi e attori delle politiche di sviluppo territoriale*

Le politiche di sviluppo territoriale - nell'accezione europea, politiche di sviluppo regionale - perseguono il raggiungimento di adeguati livelli di sviluppo, benessere e funzionamento dei diversi territori; hanno cioè come riferimento la promozione di aree simultaneamente definite da dimensioni spaziali e dalle collettività di cittadini, imprese e istituzioni che in quelle aree risiedono e operano. Tali politiche promuovono innanzitutto interventi diretti a stimolare la crescita e lo sviluppo dei territori che risultano più arretrati rispetto alla media dei sistemi di riferimento¹. In Italia, di lunga data è la presenza di obiettivi di sviluppo delle aree che presentano i maggiori ritardi, segnatamente del Mezzogiorno, e che perciò si caratterizzano per una significativa distanza relativa dai livelli di sviluppo medi nazionali. Nel tempo a tale impostazione si è associata quella propria della politica di coesione comunitaria che, sulla base dei Trattati istitutivi, ha considerato obiettivo indispensabile la promozione della coesione regionale nei livelli di sviluppo. La riforma del titolo V della Costituzione italiana (art. 119 comma 5) ha, inoltre, più recentemente ribadito l'impegno dello Stato ad agire per contrastare gli squilibri economici e sociali interni al Paese. Obiettivi di riequilibrio territoriale nei livelli di sviluppo sono quindi da lungo tempo sanciti e esistenti, tuttavia l'elaborazione della migliore impostazione delle politiche costituisce un processo continuo, alla luce di un dibattito intenso e acceso, dal punto di vista teorico, pratico, normativo e politico.

Nella UE e in Italia, nell'ultimo decennio diversi elementi hanno caratterizzato l'evoluzione della politica regionale: la progressiva articolazione delle funzioni statuali in più livelli di governo; la scelta di perseguire gli obiettivi di riequilibrio e valorizzazione del potenziale dei territori attraverso il rafforzamento della loro capacità autonoma di funzionamento e di progresso; la necessità di

¹ Le ragioni della necessità di obiettivi di politica economica in tal senso sono da ricercare nella duplice circostanza che *a)* nelle economie di mercato tendenze alla convergenza (che spingerebbero naturalmente verso percorsi di allineamento nei risultati di sviluppo) sono teoricamente esistenti almeno alla stregua di processi cumulativi (che invece agiscono in senso contrario e avvantaggiano le aree già sviluppate) e che *b)* nei sistemi unitari (come è il caso di uno stesso Paese o dell'Unione europea) l'esistenza stessa e il valore del sistema unitario sono collegati a quanto esso risulti in grado di assicurare condizioni e opportunità non troppo dissimili ai territori di cui sono costituiti; condizioni e opportunità la cui sostenibilità può essere assicurata solo attraverso un tendenziale progresso verso livelli di sviluppo il più possibile comuni. Il dibattito su questi temi è ampio, per riferimenti in ordine all'argomentazione *sub a)* cfr. *Handbook of Economic Growth*, P.Aghion e S. Durlauf (eds), North Holland, 2007; per quanto riguarda la questione *sub b)* si può fare riferimento ai contributi interpretativi degli obiettivi dei trattati della UE.

disporre di risorse dedicate, esplicitamente aggiuntive allo sforzo ordinario; l'importanza di considerare le differenziazioni territoriali nei livelli di sviluppo anche nelle grandi politiche ordinarie di sistema². Inoltre, in parte in considerazione delle medesime istanze, si è progressivamente associata all'idea della politica di sviluppo territoriale come diretta soprattutto alle aree più deboli, anche l'esigenza di definire in modo appropriatamente diversificato sui territori l'intervento pubblico. Politiche di sviluppo territoriale vengono quindi anche realizzate in aree relativamente meno deboli, sia perché anche in queste aree possono intervenire eventi specifici che le indeboliscono, sia perché permangono aree di esclusione al loro interno, sia anche con le finalità di sostenere in modo mirato le loro potenzialità³, contribuendo tra l'altro così a innalzare i livelli di sviluppo e benessere di comune riferimento. La ricerca di interventi pertinenti alle condizioni e alle potenzialità dei territori compresi nella loro realtà ha assunto una crescente importanza e costituisce oggi la chiave unificante della politica regionale italiana che interviene, seppure con intensità finanziaria e articolazione di ambito di intervento diversa in ragione della assai differente dimensione e connotazione delle questioni di sviluppo, sia nelle aree del Mezzogiorno, sia in quelle del Centro-Nord.

Con il tempo, in tutti i Paesi si sono moltiplicati i centri pubblici di responsabilità per il governo dei territori e per l'assunzione di decisioni rilevanti per le loro prospettive di sviluppo. La collaborazione tra livelli di governo nella politica regionale appare quindi uno snodo indispensabile: quale necessario apprendimento delle responsabilità centrali su come declinare in senso favorevole allo sviluppo territoriale le politiche ordinarie nazionali; per trovare soluzioni pertinenti a questioni che richiedono visioni e interventi di scala diversa ma che devono essere reciprocamente compatibili; come luogo di definizione e attuazione di decisioni che

Pluralità degli
attori di policy e
cooperazione
intersettoriale

² Molte questioni di sviluppo di singoli territori, nonché l'apporto che lo sviluppo dei singoli territori può dare a un sistema Paese (o a un sistema più ampio come l'Unione europea) non sono affrontabili nell'ambito delle politiche regionali, ma richiedono maggiore attenzione alle specificità territoriali da parte delle politiche nazionali che determinano il funzionamento complessivo di un sistema Paese, in tema, ad esempio, di grandi reti di trasporto, della ricerca, dell'istruzione, della sanità, dei mercati, etc.. Tale esigenza è percepita anche a livello comunitario dove, all'interno dei processi di coordinamento delle diverse politiche della UE (ad esempio nella Strategia di Lisbona), si va accentuando lo spazio di specificazione territoriale delle politiche e la partecipazione diretta di livelli di governo diversi da quello nazionale nelle sedi di discussione.

³ In molti Paesi europei è in corso una riflessione sugli obiettivi, sulle componenti, sui meccanismi di governance della politica di sviluppo territoriale. Questa riflessione è in parte autonoma e collegata all'accresciuto peso delle istanze regionali nei contesti nazionali, in parte è connessa al dibattito sui contenuti della politica di coesione europea che è seguito al recepimento dell'agenda di Lisbona - esplicitamente diretta a seguito del suo rilancio nel 2005 politiche di competitività di sistema - all'interno delle politiche di coesione comunitarie nel corso dell'identificazione delle strategie per la programmazione 2007-2013 dei Fondi Strutturali (si veda in proposito il Rapporto DPS 2006). Questi eventi hanno condotto ad adottare per le politiche territoriali una prospettiva tendenzialmente più ampia rispetto al passato, associando all'attenzione per le aree che mostrano problematiche strutturali di ritardo economico un interesse più generale per il rafforzamento della competitività di tutte le regioni, indotto anche dalle pressioni competitive prodotte dai processi di globalizzazione.

richiedono impegni congiunti, coordinati e cooperativi. In Italia, la pluralità e l'articolazione delle funzioni statuali sancite dalla Costituzione sono particolarmente pregnanti. Partendo da questo dato, la politica regionale, basata su comportamenti attivi dell'operatore pubblico, ha adottato esplicitamente uno schema basato sulla cooperazione interistituzionale. La sfida di prospettiva è costituita dalle modalità operative con cui sarà individuata l'assunzione formale di compiti e responsabilità, in un quadro di effettiva collaborazione e fiducia reciproca tra i diversi attori istituzionali.

Importanza della
chiarezza della
programmazione
e della capacità
dell'operatore
pubblico

Gli obiettivi di trasformazione di medio e lungo termine, caratteristici delle politiche di sviluppo territoriale, richiedono una forte intenzionalità ovvero una capacità di immaginare e attuare strategie esplicite di trasformazione, chiaramente definite non solo negli obiettivi, ma anche negli strumenti e nei percorsi in modo da consentire: effettiva condivisione di impegni tra i molti attori pubblici coinvolti; orientamento all'attuazione concreta; un quadro di riferimento stabile per le aspettative degli operatori economici e dei cittadini; il pieno e attivo coinvolgimento del partenariato economico e sociale⁴. Inoltre, la natura dell'intervento diretta all'accumulazione di capitale pubblico e sociale per la trasformazione dei territori ha tempi di realizzazione mai brevi, ovvero richiede azioni che si protraggono nel tempo. Solo se i programmi esplicitano chiaramente a cosa dedicano le risorse assegnate, definiscono i tempi delle proprie aspirazioni di trasformazione (stabiliscono i propri obiettivi) e chiariscono i percorsi che intendono seguire per il loro raggiungimento (identificano gli strumenti che saranno utilizzati) è possibile rendere comprensibile la politica al partenariato e agli osservatori, nonché seguire e, nel tempo, valutare, confermare, perfezionare o correggere le scelte. Questo modello di programmazione per la politica regionale – ancorché sovente ribadito – costituisce però ancora, in molti casi, un traguardo da raggiungere. E' per questi motivi che la politica regionale, in Italia e in Europa, si è caratterizzata in questi anni per un forte accento sulla necessità di individuare non solo strategie appropriate nei contenuti e inquadrare nel più generale disegno di sviluppo dei diversi Paesi (si veda in proposito il *Riquadro K – Esperienze di politica territoriale in Europa*), ma anche percorsi di capacitazione dell'operatore pubblico, verso l'acquisizione di abilità di osservazione e lettura consapevole delle realtà obiettivo; di ascolto delle istanze della società; di

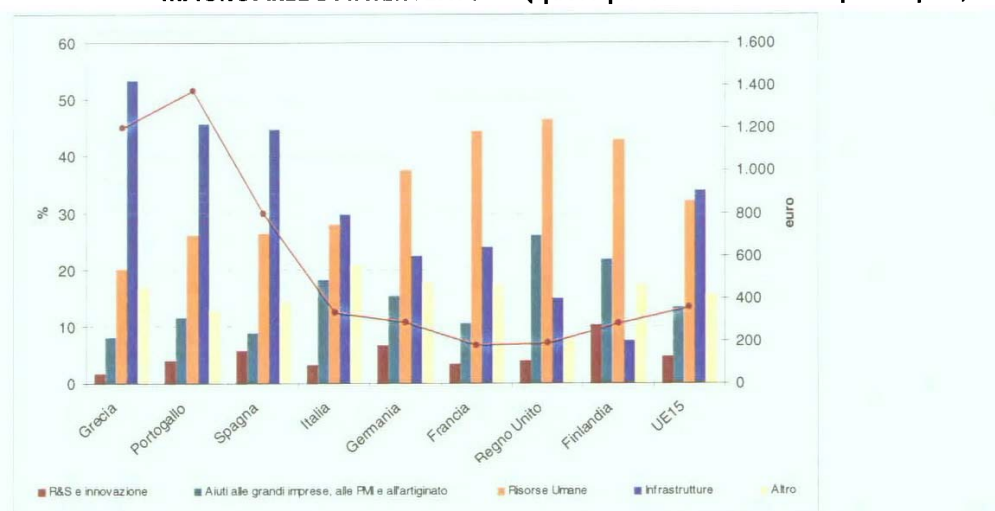
⁴ Le politiche regionali italiane hanno formalmente mutuato dall'impostazione europea il principio del partenariato - che prevede un coinvolgimento attivo e funzioni non solo per l'operatore pubblico, ma anche per il partenariato economico e sociale - l'adesione a tale principio implica che il programma oggetto di condivisione partenariale sia ragionevolmente esplicito e verificabile.

programmazione e progettazione; di confronto partenariale; di monitoraggio e di valutazione, necessarie per l'azione e indispensabili per la legittimazione e la credibilità delle politiche.

RIQUADRO K - ESPERIENZE DI POLITICA DI SVILUPPO TERRITORIALE IN EUROPA

I modelli che la politica di sviluppo territoriale ha finora adottato nei diversi Paesi europei non sono facilmente riconducibili ad unità e variano in funzione della natura delle problematiche regionali, di come esse sono percepite, della cornice istituzionale di riferimento, del peso quantitativo e di indirizzo che nei diversi Paesi ha assunto l'esperienza delle politiche regionali cofinanziate dai Fondi strutturali comunitari. Questi hanno infatti un peso finanziario importante in molti Paesi europei, e, a seconda dei casi, condizionano o seguono la programmazione della più ampia politica di sviluppo territoriale comprendente anche strumenti nazionali, consentendo però così di leggerne, per grandi linee, le scelte strategiche. Alcune indicazioni di come è stata intesa la politica di sviluppo territoriale sono quindi derivabili dall'analisi dei dati di spesa dei Fondi Strutturali europei nel periodo di programmazione 2000-2006, considerando tutti gli obiettivi rilevanti, quindi non solo quello (OB.1) del recupero del ritardo delle regioni più arretrate (Figura K.1).

Figura K.1– SPESA CERTIFICATA DEI FONDI STRUTTURALI 2000-2006 PER LE PRINCIPALI MACROAREE DI INTERVENTO ^(*) (quote percentuali e valori pro capite)



^(*) Si fa riferimento alla spesa certificata dei Fondi Strutturali (FESR, FSE, FEOGA Garanzia, Strumento finanziario per la pesca) per paese, relativa al solo contributo comunitario, per il periodo di programmazione 2000-2006 (certificazioni di spesa fino ad aprile 2007). I settori di spesa considerati sono quelli indicati nel Regolamento CE 438/2001. Nella voce "Altro" sono comprese le spese corrispondenti ai seguenti settori presenti nella classificazione delle aree di intervento individuate dal Regolamento: Agricoltura, Silvicultura, Promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle aree rurali, Pesca, Turismo, Assistenza tecnica e azioni innovative. Varie.
Fonte: Elaborazioni su dati Commissione europea - DG Regio.

Come atteso, elemento comune a molte delle esperienze analizzate è la quota rilevante di spesa destinata alle infrastrutture. In particolare, nei Paesi con elevata popolazione nelle aree Obiettivo 1 per il 2000-2006, come Grecia, Portogallo e Spagna¹, la percentuale destinata a infrastrutture, al netto del Fondo di coesione a queste specificamente indirizzato, è più elevata². In questi stessi Paesi la

composizione percentuale della spesa è abbastanza omogenea, ad eccezione della voce R&S e innovazione, più consistente in Spagna.

Grecia, Portogallo e Spagna sono anche identificabili come il gruppo di Paesi che, nell'ambito della politica di sviluppo territoriale, ha seguito un approccio definito come "nazionale" ovvero in cui sono prevalsi obiettivi unitari di sviluppo dell'intero Paese rispetto a obiettivi diversificati di sviluppo di singole regioni. Ciò anche in ragione del fatto che i problemi di ritardo di sviluppo interessavano nel ciclo 2000-2006 la maggior parte del territorio nazionale. In Spagna, l'orientamento "nazionale" alla politica di sviluppo territoriale è presente sia nel sistema di gestione dei Fondi Strutturali, sia nell'essere le strategie della politica di sviluppo territoriale parte integrante di importanti programmi di natura settoriale gestiti dal governo centrale (in passato focalizzati sulle grandi infrastrutture e negli anni più recenti anche sulle politiche per la ricerca e l'innovazione). In Grecia, la politica di sviluppo territoriale è stata considerata uno strumento per contrastare la perifericità del Paese rispetto alle regioni più ricche dell'Europa, che penalizzava in misura più o meno grave tutte le regioni. In tal senso, tale politica si è posta l'obiettivo di migliorare la competitività e l'attrattività del territorio nel suo complesso. Similmente, in Portogallo il focus della politica regionale è stato il rafforzamento della competitività di tutto il territorio nazionale, puntando però sull'area della capitale come principale motore di crescita del Paese³.

In Germania e in Italia⁴, Paesi con maggiore polarizzazione dei livelli di sviluppo, la ripartizione della spesa è più articolata ed equilibrata nelle diverse componenti. Tale risultato appare l'esito dell'adozione, in questi Paesi, di un modello di intervento più diversificato tra le regioni⁵. La spesa destinata a incentivi alle imprese in Italia e Germania è, inoltre, più alta della media UE-15, con valori, rispettivamente, del 18 e 15 per cento, contro un valore medio del 13 per cento.

Il Regno Unito, con l'8 per cento della popolazione in Obiettivo 1, ha speso per infrastrutture una quota pari al 15 per cento dei fondi disponibili mentre una parte più consistente di tali fondi (26 per cento) è stata indirizzata al sostegno del settore produttivo. Di contro, in Francia (3 per cento della popolazione in Obiettivo 1, ma residente nei Dipartimenti d'Oltremare) prevale la spesa per le infrastrutture.

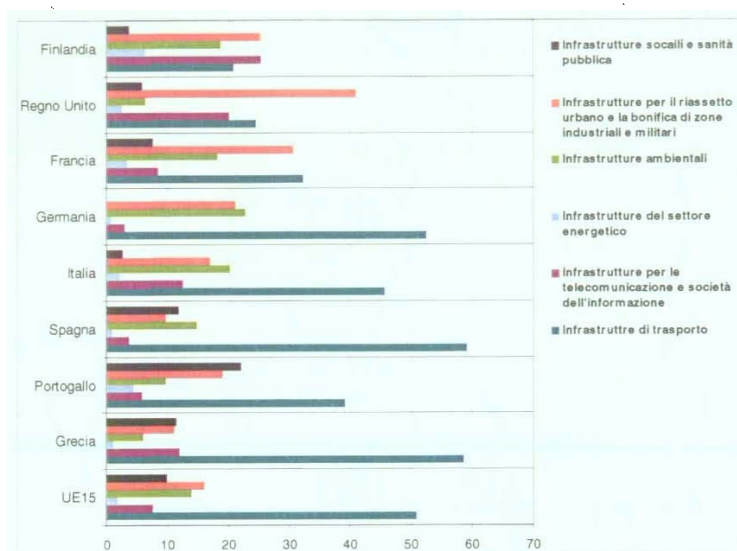
In Francia, Regno Unito e Finlandia, considerata la differente natura delle problematiche territoriali di questi Paesi rispetto agli altri Stati membri, una quota importante di spesa è stata destinata allo sviluppo del capitale umano, in linea con l'ammontare relativamente significativo dei fondi per tale finalità messi a disposizione di questi Paesi.

Con riferimento alla voce R&S e innovazione, si rileva una bassa spesa in tutti i Paesi ad eccezione dei valori della Finlandia⁶, che ha destinato il 10 per cento dei fondi a tale settore, e della Germania e della Spagna (rispettivamente, 7 e 6 per cento), rispetto a una media UE-15 del 5 per cento.

Dall'osservazione della scomposizione della spesa per la voce Infrastrutture (Figura K.2), si evidenzia la prevalente destinazione di fondi al sub-settore Infrastrutture di trasporto in Grecia, Portogallo, Spagna, Italia e Germania, con quote più elevate in Spagna e Grecia. La spesa destinata a Infrastrutture per il settore energetico risulta invece contenuta in tutti i Paesi. Si segnalano i valori relativamente più alti di Finlandia e Portogallo, rispettivamente, del 6 e 4 per cento, rispetto a una media di spesa nell'UE-15 del 2 per cento. Interessante è il dato sulla spesa destinata al sub-settore Infrastrutture per le telecomunicazioni e la società dell'informazione, più alto della media UE-15 in Italia e Grecia, oltre che nel Regno Unito e in Finlandia. Infine, con riferimento alla spesa per Infrastrutture primarie ambientali, Italia e Germania mostrano i valori più elevati tra i Paesi osservati

(rispettivamente, 20 e 23 per cento), rispetto a un valore medio dell'UE-15 del 14 per cento.

Figura K.2 - SCOMPOSIZIONE DELLA SPESA PER L'AREA DI INTERVENTO "INFRASTRUTTURE" - FONDI STRUTTURALI 2000-2006 (quote percentuali)



Si fa riferimento alla scomposizione della spesa certificata dei Fondi Strutturali (FESR, FSE, FEOGA Garanzia, Strumento finanziario per la pesca), contributo comunitario, per paese, per l'area di intervento "Infrastrutture", relativa al periodo di programmazione 2000-2006 (certificazioni di spesa fino ad aprile 2007). I settori di spesa sono quelli indicati nel Regolamento CE 438/2001.
Fonte: Elaborazioni su dati Commissione europea - DG Regio.

¹ La quota di popolazione residente in aree Obiettivo 1 nella programmazione 2000-2006 era pari al 57 per cento in Spagna, al 78 per cento in Portogallo mentre in Grecia risiedeva in Obiettivo 1 la totalità della popolazione (dati 2004).

² Si noti che i dati di spesa qui considerati non includono la spesa del Fondo di Coesione, strumento anch'esso dedicato alla realizzazione di opere infrastrutturali, del quale hanno beneficiato Grecia, Portogallo e Spagna, integrando la strategia delineata attraverso l'impiego dei Fondi Strutturali.

³ In Portogallo il tema di una maggiore valorizzazione delle specificità dei territori nella definizione delle strategie per la competitività del paese è, da qualche tempo, oggetto di discussione nel dibattito nazionale sulla politica regionale e nella stessa direzione si muove la creazione di una nuova Commissione nazionale per il coordinamento dello sviluppo regionale (OCSE, Territorial Review of Portugal, presentata al Territorial Development Policy Committee, Parigi, Novembre 2007, in via di pubblicazione).

⁴ La popolazione residente in Obiettivo 1 nel 2000-2006 è il 33 per cento in Italia e il 16 per cento in Germania.

⁵ In Germania la logica di programmazione dal centro della politica di sviluppo territoriale è stata mediata attraverso il coinvolgimento dei Länder. Tale coinvolgimento ha portato all'adozione di strategie di sviluppo diversificate tra le regioni in funzione dei vantaggi comparati e degli svantaggi dei singoli territori. Negli anni più recenti, si è registrata una tendenza verso modelli di politica di sviluppo territoriale regionalmente-based anche in Paesi con problemi meno importanti di sviluppo e di disparità interne come la Francia e il Regno Unito. In Francia le problematiche di sviluppo territoriale sono affrontate in maniera differenziata tra i territori attraverso la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) (ex DATAR), ovvero la struttura del governo centrale che ha il compito di predisporre, promuovere e coordinare le decisioni relative alla politica di sviluppo del territorio. Una nuova legge del 2004 introduce forme di decentramento in materia di sviluppo territoriale riconoscendo alle associazioni di municipalità competenze specifiche nel campo dello sviluppo economico. Sono state poi sperimentate forme di regionalizzazione nella gestione dei Fondi Strutturali nella regione della Alsazia. Nel Regno Unito, vanno nella stessa direzione la creazione delle Agenzie di Sviluppo Regionale - le strutture responsabili di definire le strategie di sviluppo regionale di ciascuna regione - e la loro crescente autonomia finanziaria e i processi di devoluzione in Scozia e Galles.

⁶ La Finlandia è stato uno dei primi paesi dell'area OCSE a investire sulla dimensione regionale dell'innovazione attraverso la creazione di network tra attori istituzionali di livello locale, università e centri di ricerca. Per tale finalità sono stati realizzati i cd Centres of Expertise già attivi nel periodo di programmazione 2000-2006. Anche in Francia, a partire dal 2005, la politica regionale sta puntando in misura più significativa rispetto al passato sulle politiche per l'innovazione industriale attraverso la collaborazione tra industria, centri di ricerca e università in specifiche aree territoriali (Poles de Compétitivité).

IV.1.2 L'avvio del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013

Avanzamento
degli atti formali
connessi
all'attuazione del
QSN nel 2007

Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN), documento di indirizzo strategico e di organizzazione della politica regionale in Italia è stato adottato, dopo l'approvazione del CIPE nel dicembre 2006, con decisione comunitaria nel luglio 2007⁵. Elemento caratterizzante del QSN è l'unificazione della programmazione tra strumenti e fonti finanziarie (nazionali per lo sviluppo territoriale del FAS e comunitarie delle politiche di coesione dei Fondi strutturali) in modo che la politica regionale, piuttosto che dalla molteplicità dei suoi strumenti di intervento⁶, sia caratterizzata da una strategia unitaria di medio termine.

La scelta di "unificazione" della programmazione ha trovato riscontro nella Legge finanziaria per l'anno 2007 che, nello stabilire l'entità delle risorse del FAS per la politica regionale 2007-2013, ha allineato l'appostamento di bilancio sul FAS a quello previsto dal bilancio comunitario per i Fondi strutturali per il 2007-2013. La Legge finanziaria per l'anno 2008 (vedi il par IV.1.3) ha poi modulato per annualità le disponibilità finanziarie dedicate per l'intero periodo 2007-2015, completando così il quadro normativo necessario a dare seguito concreto alle esigenze della programmazione congiunta dei Fondi strutturali e del FAS.

A fine dicembre 2007, il CIPE (con delibera 166) ha approvato in via definitiva sia le assegnazioni finanziarie a valere sulle risorse aggiuntive del FAS (già stabilite dalla Legge Finanziaria per il 2007), sia l'impianto regolamentare attuativo della programmazione unitaria 2007-2013 (vedi oltre il paragrafo V.3)⁷.

⁵ Nel dicembre 2006, il Cipe con la delibera n.147, previo parere della Conferenza Unificata, ha approvato il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN). Successivamente, il QSN è stato inoltrato alla CE per l'avvio della fase di negoziato propedeutica all'adozione della relativa decisione comunitaria. A conclusione di tale fase – che ha comportato affinamenti della proposta, ma non ne ha modificato l'impianto già approvato – è intervenuta il 13 luglio 2007 la definitiva decisione comunitaria (Decisione CCI 2007 IT 16 1 UNS 001) che ha stabilito, in particolare, l'allocazione delle risorse ai diversi programmi cofinanziati dai Fondi comunitari per il ciclo 2007-2013 nonché gli impegni cd. di addizionalità nella spesa strutturale per l'intervento nelle aree coperte dall'obiettivo Convergenza (sul punto, vedi oltre il par. IV. 1.4). Per dettagli sul percorso partenariale che ha portato alla definizione del QSN, si veda il Rapporto del DPS 2006, par IV.1. Il testo integrale del QSN è disponibile sul sito web del DPS:

http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/QSN2007-2013_giu_07.pdf.

⁶ La molteplicità degli strumenti di intervento (strumenti di programmazione operativa che devono essere distinti perché le fonti finanziarie che li alimentano fanno sovente capo a impianti regolatori differenziati in termini di ammissibilità della spesa; accordi operativi tra amministrazioni per l'identificazione delle azioni e delle diverse responsabilità; istituti normativi che abilitano all'intervento in favore di soggetti privati; sottoprogrammi relativi al finanziamento di progetti locali; etc.) costituiscono una caratteristica indispensabile per la legittimità dell'azione pubblica per lo sviluppo, in quanto essa, impiegando risorse pubbliche sulla base di decisioni sequenziali nel tempo, deve inquadrarsi in un insieme di regole adeguate e verificabili. Tuttavia, tale articolazione costituisce anche un elemento che non agevola, per gli osservatori e gli stessi soggetti singolarmente responsabili, la comprensione del quadro d'insieme e il peso relativo dell'azione nei diversi ambiti di intervento.

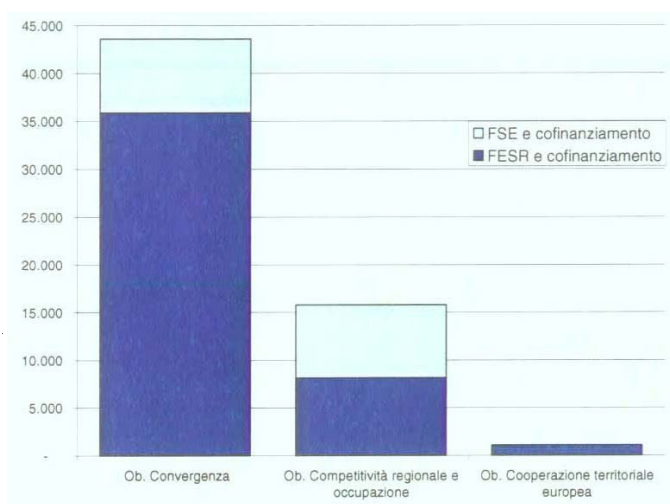
⁷ La delibera CIPE di attuazione del QSN – n. 166 del 2007 – è stata adottata, come quella di approvazione dell'anno precedente, previo parere della Conferenza Unificata. Oltre all'assegnazione delle risorse aggiuntive del FAS per il ciclo 2007-2013 (vedi le tavole a.III.1 f, g, h e i in Appendice a questo Rapporto), con la delibera è stato definito l'insieme delle regole di funzionamento operativo della programmazione unitaria

Se il 2006 è stato dedicato alla formulazione della proposta strategica di merito del QSN, il 2007 è risultato quindi un anno cruciale per la definizione del suo impianto operativo.

Oltre alla conduzione del processo di partenariato istituzionale e alla predisposizione della istruttoria per l'adozione della prima richiamata delibera del CIPE contenente le regole di funzionamento della politica regionale unitaria, sono stati infatti definiti, negoziati e poi approvati dalla Commissione europea quasi tutti i Programmi operativi (PO) collegati alle risorse comunitarie 2007-2013 che sono quindi entrati a tutti gli effetti nella fase attuativa⁸.

Approvazioni dei
programmi
comunitari 2007-
2013

Figura IV.1 - FONDI STRUTTURALI COMUNITARI CON COFINANZIAMENTO NAZIONALE NEL CICLO 2007-2013. DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE PER FONDO E PER OBIETTIVO COMUNITARIO (milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni DPS

I 19 programmi per l'obiettivo Convergenza (destinato alle regioni più in ritardo della UE)⁹ assorbono la quota maggioritaria delle risorse (72 per cento, cfr.

connessa al QSN, incluse regole per la definizione di veri e propri programmi per la componente nazionale del FAS della politica regionale e l'estensione alla stessa dei principali meccanismi di funzionamento della politica regionale comunitaria. Anche per la componente FAS sono, infatti, previste sedi partenariali per la sorveglianza, meccanismi di valutazione e attività di verifica.

⁸ L'articolazione dei PO dei Fondi strutturali 2007-2013 e le relative risorse finanziarie sono presentate nelle tavole a.III.3 f, g, h e i in Appendice a questo Rapporto. La notevole numerosità dei programmi (66 programmi considerando tutti gli obiettivi in cui intervengono i Fondi strutturali 2007-2013: Obiettivo Convergenza; Competitività regionale e occupazione; Cooperazione territoriale) è dovuta al fatto che, contrariamente al passato, per il ciclo 2007-2013 per ciascuno dei Fondi strutturali comunitari (Fondo sociale europeo - FSE e Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR) è richiesto dai Regolamenti comunitari di definire uno specifico programma (non sono pertanto ammessi programmi plurifondo), sia nel caso di programmi regionali, sia nel caso di programmi nazionali tematici. I PO cofinanziati dai fondi strutturali per il 2007-2013 sono quindi più numerosi di quelli del periodo 2000-2006. Tale elemento, peraltro contrastato senza successo dall'Italia nella fase dell'impostazione del ciclo 2007-2013, costituisce indubbiamente un potenziale fattore di appesantimento burocratico che però, nel caso italiano, è, in parte, attenuato dalla scelta nazionale di unificazione complessiva della struttura della programmazione della politica regionale realizzata con il QSN.

⁹ L'Obiettivo Convergenza della politica di coesione 2007-2013 (corrispondente all'Ob.1 del ciclo 2000-2006 e cioè l'obiettivo destinato a promuovere la crescita delle regioni europee con un valore del PIL

Figura IV.1); le risorse destinate all'obiettivo Competitività regionale e occupazione coprono tutti i territori che non ricadono nell'obiettivo Convergenza e sono relative a 33 programmi; le risorse destinate all'obiettivo Cooperazione territoriale si riferiscono a 14 programmi che costituiscono un ambito privilegiato di sperimentazione operativa di collaborazione tra regioni europee e di apprendimento, in uno spazio allargato, delle migliori modalità di intervento (cfr. oltre il *Riquadro M – L'obiettivo cooperazione territoriale*).

Documenti da
definire nel 2008

Sulla base della delibera di attuazione del QSN e secondo lo schema in esso contenuto, nel 2008 dovranno essere predisposti sia i documenti strategici generali con cui Regioni e Amministrazioni centrali renderanno esplicita – come prevede il QSN – la propria strategia unitaria di politica regionale, territoriale e settoriale, in relazione a tutte le fonti finanziarie disponibili¹⁰, sia i programmi attuativi collegati alle risorse FAS¹¹. Se i tempi previsti dalla delibera CIPE di attuazione del QSN saranno rispettati, l'Italia potrà così disporre per la fine del 2008 di un quadro di riferimento, non solo strategico, ma anche operativo di medio termine per l'azione di politica regionale. Inoltre, per la prima volta, tale quadro sarà sottoposto a un monitoraggio unitario in relazione sia agli aspetti finanziari che di contenuto degli interventi finanziati.

Strategia
generale del QSN

Dal punto di vista dei contenuti strategici e di modello di policy, il QSN presenta elementi di continuità, ma anche sostanziali innovazioni rispetto alle aspirazioni della politica regionale dell'ultimo decennio. L'articolazione del documento strategico e della conseguente distribuzione delle risorse in dieci Priorità tematiche¹² (Figura IV.2), in larga parte relativamente consuete nelle politiche di

procapite inferiore al 75 per cento della media UE) copre, nel caso italiano, i territori delle regioni Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e, a titolo di sostegno transitorio, Basilicata.

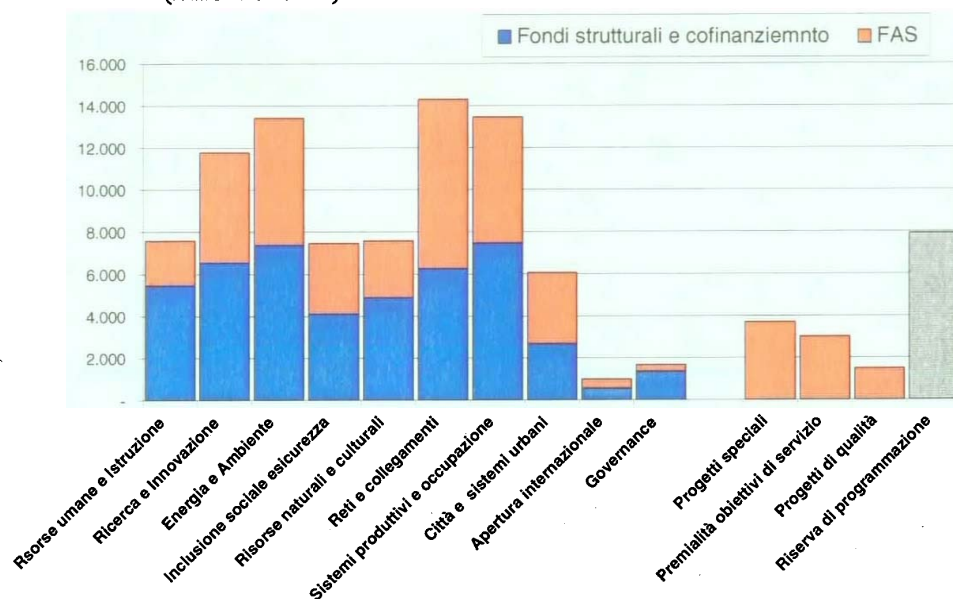
¹⁰ Tali documenti di strategia (denominati Documenti unitari di programmazione – DUP per le Regioni e Documenti unitari di strategia specifica – DUSS per le Amministrazioni centrali) costituiscono il momento critico di passaggio da una programmazione sin qui svolta essenzialmente per strumenti operativi e programmi parziali (sostanzialmente ritagliati sulle regole delle diverse fonti disponibili) alla programmazione unitaria della politica regionale. Per le Amministrazioni centrali, tali documenti devono costituire anche il luogo in cui vengono chiarite le relazioni tra impiego delle risorse loro assegnate per le politiche regionali e politiche nazionali di settore attuate con risorse ordinarie. Per i contenuti di tali documenti si veda il QSN 2007-2013, par. VI.1.3 e oltre, in questo Rapporto, il par.V.3.

¹¹ La parte più operativa della programmazione, che stabilisce le azioni concrete da finanziare in relazione agli obiettivi scelti, come disposto dalla Delibera CIPE di attuazione del QSN è definita nel nuovo ciclo di politica regionale unitaria 2007-2013 anche nel caso del FAS (e non più solo limitatamente ai Fondi strutturali) attraverso veri e propri programmi che costituiscono il punto di collegamento tra impostazione strategica e attuazione concreta.

¹² La strategia generale del QSN è esposta in dettaglio nel capitolo III del documento, disponibile sul sito web del DPS: http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/QSN2007-2013_giu_07.pdf.

sviluppo, non deve condurre al frettoloso giudizio di aver adottato solo un impianto canonico.

Figura IV.2 - ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE DEL QSN 2007-2013 PER PRIORITÀ E COMPOSIZIONE DEI FINANZIAMENTI NEL MEZZOGIORNO(*)
(milioni di euro)



(*) La maggior parte delle risorse è stata già inizialmente allocata programmaticamente alle Priorità previste dal QSN, tuttavia le allocazioni riguardano anche altre destinazioni, comunque relative agli ambiti di intervento previsti dalle Priorità. I progetti speciali sono relativi a tematiche incluse nelle Priorità 3, 4 e 7. Le risorse per la premialità relative agli obiettivi di servizio verranno allocate in base al raggiungimento degli obiettivi in una prima quota al 2009 e poi al 2010 e sono da impiegarsi nei medesimi ambiti per cui verranno ottenute (istruzione, acqua, rifiuti, servizi sociali). Per i progetti di qualità, le risorse sono relative a un fondo premiale da attivarsi nel corso della programmazione. La riserva di programmazione, da allocarsi dopo il 2010 sulle Priorità del QSN, è interamente finanziata sul FAS.

Fonte: elaborazioni DPS

Il QSN compie scelte esplicite di sostegno a missioni ordinarie dell'azione pubblica, considerandole presupposti indispensabili per l'azione di sviluppo (com'è il caso del Programma Istruzione esplicitamente indirizzato a colmare il deficit di abilità degli studenti del Mezzogiorno – Priorità 1); rilancia l'azione per lo sviluppo locale, subordinandola però ad un utilizzo rigoroso del metodo del progetto e all'impegno di cooperazione non solo finanziaria a favore di singoli territori (Priorità 7); apre un credito di grandi dimensioni alle politiche per l'innovazione e la ricerca – non solo nelle aree più avanzate, ma anche in quelle più deboli – con cui le responsabilità e le competenze nazionali sono chiamate a misurarsi (Priorità 2); introduce per la prima volta una esplicita considerazione delle tematiche dell'inclusione sociale dedicandovi una esplicita riflessione strategica e mantenendo alta l'attenzione sui temi della legalità e della sicurezza quali condizioni irrinunciabili per lo sviluppo (Priorità 4); riduce drasticamente l'apporto delle politiche regionali agli strumenti di incentivazione alle imprese che non potrà