

programmazione, all'accelerazione che imprime la chiusura delle procedure del ciclo di programmazione 2000 – 2006.

Per il totale nazionale della spesa in conto capitale, le previsioni per il periodo di programmazione 2007-2015 si basano sull'ipotesi di una sostanziale stabilità della quota sul PIL intorno al 4,2 per cento, target ribadito nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) 2008-2011. In tale contesto, l'incremento della spesa nel Mezzogiorno dovrà essere sostenuto dal consistente ammontare di risorse stanziato dalla Legge Finanziaria 2007, nonché dai fondi già assegnati a programmi comunitari e nazionali in via di conclusione. Risulta confermato l'obiettivo programmatico, esposto nell'ultimo DPEF, di raggiungere nel tempo una quota di spesa per infrastrutture e contributi all'investimento nel Mezzogiorno intorno al 41,4 per cento del totale nazionale nel 2007-2011.

L'andamento della spesa ipotizzato per la Programmazione 2007- 2013 dei Fondi strutturali comunitari sconta nel biennio 2007-2008 la sovrapposizione di due cicli di programmazione (2000-2006 e 2007-2013). Il profilo annuo di spesa è stato stimato tenendo conto del vincolo cd. "N+2" (le regole che governano il disimpegno automatico delle risorse comunitarie nel caso in cui la spesa risulti inferiore all'impegno definito sul bilancio comunitario) rapportato al profilo finanziario contenuto nella decisione di assegnazione delle risorse all'Italia. Il profilo delle previsioni relative alla spesa finanziata dal Fondo per le aree sottoutilizzate è formulato sulla base delle disponibilità finanziarie autorizzate fino al 2015 dalla legge finanziaria per il 2007 e modulate su base annua lungo tutto l'arco del ciclo di programmazione dalla successiva legge finanziaria per il 2008⁴⁹.

Si noti che, sulla base delle disposizioni della delibera CIPE di attuazione del QSN⁵⁰, la spesa del FAS rappresentata nel QFU fino al 2015 non esaurisce la dotazione del FAS destinata alla politica regionale unitaria. La delibera prevede infatti che, ferma restando la data del 2015 per l'assunzione di impegni sulle risorse del fondo da parte delle diverse amministrazioni cui le risorse sono assegnate, la spesa dovrà essere realizzata entro il biennio (e in alcuni casi il triennio) successivo all'anno di conclusione dell'attuazione finanziaria dei programmi comunitari 2007-2013 che, in base alle regole di esecuzione del bilancio comunitario, è fissato all'anno 2015.

⁴⁹ Le ulteriori ipotesi sottostanti le stime del QFU, oltre ad essere riportate nelle note alla Tavola IV.2 vengono dettagliatamente illustrate nell'Appendice al Rapporto.

⁵⁰ Delibera del CIPE n. 166 del 2007) già precedentemente richiamata.

Tavola IV.2 - QUADRO FINANZIARIO UNICO: SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA PER FONTE DI FINANZIAMENTO (erogazioni in miliardi di euro)

	Consuntivo										Proiezioni programmatiche					Estensione proiezioni			
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
ITALIA																			
risorse ordinarie	33,1	35,5	35,2	36,1	44,1	47,2	45,3	45,7	46,9	47,7	48,4	56,3	52,2	54,1	56,3	58,6	60,5	59,4	
risorse comunitarie fondi strutt. (1)	2,5	2,4	3,1	4,9	2,3	3,6	3,9	4,1	3,9	4,6	5,7	2,1	5,0	5,0	5,0	5,2	5,3	7,3	
risorse cofinanziamento nazionale (1)	2,5	2,4	3,0	4,5	2,4	3,6	3,9	4,1	3,8	4,7	5,9	2,3	5,4	5,4	5,4	5,6	5,6	7,8	
risorse aree sottoutilizzate (2)	4,2	5,8	5,6	6,5	7,3	4,9	5,4	5,0	5,9	6,2	6,5	7,8	9,0	9,5	9,8	10,2	10,6	10,5	
Totale spesa in c/capitale (3)	42,3	46,2	46,9	52,0	56,1	59,2	58,5	58,9	60,4	63,2	66,5	68,5	71,5	74,0	76,5	79,5	82,0	85,0	
MEZZOGIORNO																			
risorse ordinarie:componente base(4)	8,1	8,6	8,6	8,7	10,9	11,6	11,2	11,3	11,7	12,0	12,3	14,5	13,4	13,9	14,5	15,0	15,6	15,3	
componente perequat.(4)	1,3	1,0	0,9	-0,7	0,7	0,7	-0,6	-0,4	-0,2	-1,8	-2,0	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	
risorse comunitarie fondi strutt. (1)	1,7	1,6	2,3	4,0	2,0	2,8	3,1	3,3	2,9	3,6	4,9	1,7	3,8	3,8	3,8	3,9	4,0	5,6	
risorse cofinanziamento nazionale (1)	1,4	1,4	1,9	3,5	1,9	2,4	2,7	2,8	2,7	3,3	4,8	1,7	3,8	3,8	3,8	3,9	4,0	5,5	
risorse aree sottoutilizzate (5)	3,8	5,0	4,7	5,5	6,2	4,2	4,6	4,2	5,0	5,2	5,5	6,6	7,7	8,1	8,3	8,7	9,0	8,9	
Totale spesa in c/capitale	16,2	17,7	18,3	21,0	21,6	21,8	21,0	21,2	22,2	22,3	25,6	25,7	29,7	30,6	31,4	32,6	33,5	36,2	
Quota c/cap Mezzogiorno su Italia (%) (3)	38,3	38,2	39,1	40,4	38,5	36,7	35,9	36,0	36,7	35,3	38,4	37,5	41,5	41,4	41,1	41,0	40,9	42,6	
Quota ordinarie Mezzogiorno su Italia (%)	28,1	27,2	26,7	22,2	26,2	26,2	23,5	23,8	24,7	21,6	21,4	27,8	27,6	27,5	27,5	27,4	27,4	27,4	

(1) Per le risorse comunitarie e il cofinanziamento nazionale i valori sono netti della spesa per la formazione; per gli anni 98-01 viene inoltre detratta la parte che affluisce direttamente ai privati senza essere computata nel conto della PA. Gli ammontari, rilevati dal SIRGS, tengono conto, per il ciclo 1994-99, dello stato di attuazione dei programmi, per il ciclo 2000-2006, dei quadri finanziari dei Programmi operativi regionali e nazionali del QCS 2000-2006 adeguati ai dati di spesa; dal 2007 si tiene conto di una ipotesi di spesa del nuovo ciclo comprensiva di Fears e Fep.

(2) Per il 1998-2002 si tiene conto delle stime del conto risorse e impieghi per le aree sottoutilizzate al netto del cofinanziamento nazionale; per i successivi anni i dati derivano da stime e proiezioni effettuate sulla base di un monitoraggio presso gli Enti attuatori (delibere CIPE n.16 del 9/5/03 e n. 19 del 29/9/04).

(3) Spesa in c/capitale Conto consolidato P.A. al netto eurotassa, cartolarizzazioni, sentenza IVA, debito ex ISPA ecc.; gli apporti al capitale di F.S. per omogeneità di confronto sono stati aggiunti anche negli anni precedenti al 2001. Per il 2008-2015, valori programmatici che assicurano una crescita della spesa in c/capitale costante in termini reali (intorno al 4,1 per cento del PIL), in coerenza con quanto indicato nel DPEF. E' stata stimata e detratta dalla spesa in c/capitale la spesa per acquisti della difesa che ha natura di spesa corrente per renderla coerente con i CPT (oltre alla quota riclassificata in sede ISTAT).

(4) Si ipotizza che le risorse ordinarie per il Mezzogiorno siano pari alla quota di PIL (crescente) più una parte perequativa stimata in modo da tenere conto

dell'ipotesi che le decisioni politico-amministrative di Enti e Amministrazioni convergano nel rispetto tendenziale di investire il 30% della loro spesa nel Mezzogiorno.

(5) Si ipotizza che le risorse per le aree sottoutilizzate destinate al Mezzogiorno siano pari all'85 per cento del totale nazionale come adottato nelle delibere CIPE di ripartizione.

Fonte: DPS

IV.1.5 Gli obiettivi di crescita per il Mezzogiorno

Il quadro
programmatico
2008-2011

Il quadro macroeconomico programmatico relativo al Mezzogiorno per il 2008-2011 tiene conto delle previsioni a livello nazionale formulate in sede di Relazione unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica del 2008. Il tasso di crescita dell'economia italiana si è attestato nel 2007 al 1,5 per cento, segnalando una dinamica inferiore rispetto al resto dell'economia europea; le previsioni per il 2008 risultano fortemente ridotte (attorno allo 0,6 per cento), in considerazione dell'elevata incertezza che caratterizza il contesto internazionale (e in particolare quello dei mercati finanziari) e degli effetti negativi per il nostro Paese che possono derivare dall'apprezzamento dell'euro nei confronti delle principali valute, dell'aumento dei prezzi dei prodotti energetici e da una più recente spinta inflazionistica. Per il triennio 2009-2011, si prospettano tassi di aumento del Pil nazionale in ripresa, ma di entità modesta e comunque ben inferiori agli altri paesi europei che, secondo stime dell'Eurostat, potrebbero complessivamente raggiungere nel 2008 e 2009 il 2,4 per cento.

Le valutazioni territoriali, in particolare per il Mezzogiorno (Figura IV.5) si basano, oltre che sul quadro macroeconomico nazionale, sul profilo programmatico della spesa in conto capitale derivante dal Quadro Finanziario Unico e incorporano le simulazioni del modello econometrico di valutazione del contributo delle politiche di sviluppo alla crescita di medio-lungo termine⁵¹.

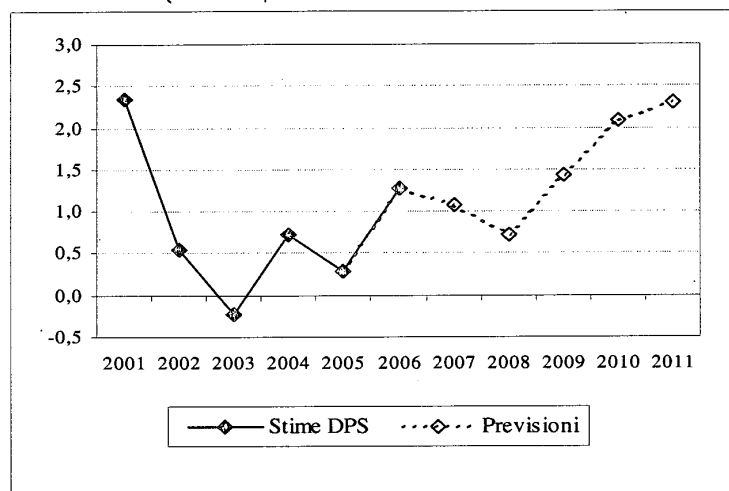
Secondo le analisi condotte⁵², il rallentamento della crescita dalla metà del 2007 sarebbe diffuso in maniera abbastanza omogenea nel Paese, indicando per il 2007 una crescita nel Centro-Nord sostanzialmente in linea con la media italiana, ma inferiore nel Mezzogiorno vista la situazione stagnante del mercato del lavoro nel Sud in quest'ultimo anno. Ci si attende per il 2008 un sostanziale allineamento delle tendenze delle due macro-aree, anche se il tasso di crescita del Mezzogiorno potrebbe stabilirsi sullo 0,7 per cento grazie a un incremento dell'investimento

⁵¹ Il DPS adotta da diversi anni un modello di simulazione per la valutazione dell'impatto di medio termine sulla crescita del Mezzogiorno delle politiche di sviluppo territoriale. Il modello viene nel tempo aggiornato e rivisto, sia per incorporare le modifiche nei dati di base, sia per meglio considerare l'evoluzione dell'impianto della policy. Nel modello la crescita è innescata dall'impatto della politica di ampliamento e riqualificazione dell'intervento pubblico sul contesto economico e sociale dell'area (colta sia da variabili programmatiche di spesa in conto capitale, derivate dal QFU, sia da variabili di contesto su cui la policy ha previsto target espliciti), che sollecita un aumento di produttività del sistema. Questo a sua volta spinge il processo di accumulazione del capitale fisico e umano, e quindi permette di incrementare il prodotto e l'occupazione. Sull'entità della crescita hanno però un impatto anche variabili esterne, non connesse direttamente alle politiche di sviluppo, derivanti da trend che non sono sotto il controllo della policy, nonché relative alla dinamica del PIL europeo e ai volumi di commercio internazionale.

⁵² Si veda anche il capitolo I.

pubblico che potrà essere determinato dalla chiusura del ciclo dei fondi strutturali europei 2000-2006 entro lo stesso anno.

Figura IV.5 – STIME E PREVISIONI DI CRESCITA DEL PIL NEL MEZZOGIORNO¹: 2001-2011 (variazioni percentuali – valori concatenati anno di riferimento 2000)



¹ Per gli anni 2001-2006 la crescita del Mezzogiorno è una stima DPS basata sugli ultimi dati di contabilità territoriale diffusi dall'Istat (3 gennaio 2008) e resi coerenti con la nuova serie della contabilità nazionale (Istat, 29 febbraio 2008). Si noti che, quindi, i valori assoluti rappresentati per il periodo presentano alcune differenze rispetto ai dati ufficiali della contabilità territoriale presentati nel capitolo I. Per il 2007 - 2011 i dati sono previsioni formulate sui quadri macroeconomici disponibili per l'Italia e sulle simulazioni d'impatto della spesa in conto capitale programmatica del GUF.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat Conti economici territoriali 2001-2006, previsioni DPS per il 2007-2011.

L'attivazione di percorsi di crescita più sostenuti nel Mezzogiorno a medio-lungo termine è, da un lato, decisamente condizionata alla capacità di cogliere le opportunità offerte dall'avvio di interventi rilevanti connessi al Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (e da un completamento tempestivo delle opere di infrastrutturazione già in corso) per modificare le condizioni di contesto materiali e le aspettative degli operatori. Dall'altro, tuttavia, per conseguire risultati migliori e sostenibili, è anche necessario un deciso recupero di incisività e di coordinamento del complesso dell'azione pubblica, che veda un contributo coerente della politica ordinaria sia in termini di realizzazioni complementari, sia in termini di responsabilizzazione dei diversi livelli di governo volta a valorizzare la politica aggiuntiva. Nel considerare le prospettive possibili, assumono quindi grande rilievo gli impegni specifici che l'azione di policy assume in relazione alla modificazione diretta di variabili capaci di incidere in senso favorevole sui processi di crescita (cfr. *il Riquadro N – Indicatori e target per il Mezzogiorno in ambiti rilevanti per le politiche di sviluppo 2007-2013*).

**RIQUADRO N - INDICATORI E TARGET PER IL MEZZOGIORNO IN
AMBITI RILEVANTI PER LE POLITICHE DI SVILUPPO 2007-2013**

Oltre a fornire indicazioni sull'articolazione della spesa programmata nell'ambito delle politiche di sviluppo per il prossimo futuro, il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 individua un insieme di traguardi misurabili per settori di intervento rilevanti. Tali traguardi sono identificati tramite valori obiettivo ("target") che ci si propone di raggiungere entro il 2013 in relazione ad alcuni indicatori relativi a servizi essenziali per i cittadini (i cosiddetti "obiettivi di servizio", cfr. prima il par. IV.1.2 e oltre il par V.5¹) e ad altri relativi a temi quali come la ricerca, l'ambiente, la legalità, i trasporti, la formazione degli adulti e l'energia². La dichiarazione degli obiettivi con riferimento a traguardi espliciti consente in generale di ridurre il grado di indeterminatezza delle politiche e ne facilita la focalizzazione, ed è per questi motivi divenuta prassi raccomandata in ambito comunitario. A tale modalità, per certi versi tradizionale, anche se poco praticata, di programmazione, si è però anche associato lo sforzo ulteriore di procedere gradualmente nell'identificazione anche dei percorsi e delle azioni per il raggiungimento degli obiettivi dichiarati, in modo da aprire alla possibilità di osservare nel corso del tempo l'effettivo verificarsi delle condizioni dei progressi auspicati e correggere l'azione in caso contrario.

La selezione degli indicatori e l'identificazione dei target è il risultato di un lavoro di partenariato effettuato in primo luogo con le amministrazioni regionali (e alcune amministrazioni centrali) responsabili dell'attuazione degli interventi della politica regionale. Per gli obiettivi di servizio tale processo ha trovato la sua piena realizzazione nell'approvazione con Delibera del CIPE dell'agosto 2007 di meccanismi premiali in relazione a target espliciti. Per gli altri indicatori (che non sono collegati a meccanismi premiali), un lavoro preliminare svolto nel corso del 2007 verrà sottoposto a verifica ed eventuale revisione nella prima parte del 2008, man mano che viene portata a completamento la programmazione complessiva.

Non va però taciuta la circostanza che l'esercizio di programmazione così inteso è complesso e implica l'acquisizione graduale di molte informazioni, nonché l'individuazione non generica degli interventi da realizzare e l'impegno a decidere di realizzarli. In esso confluiscono componenti tecniche e di decisione sulla policy che solo gradualmente si vanno chiarendo nel loro significato. L'attività svolta su indicatori e target non è infatti finalizzata a una mera adesione formale ai requisiti richiesti dal QSN, ma ambisce a far gradualmente maturare nel programmatore una visione di insieme sul complesso delle politiche rilevanti e dei loro effetti in un arco temporale reale, in modo da indirizzare in modo consapevole lo sforzo della politica aggiuntiva. Per favorire la realizzazione effettiva degli obiettivi prefissati è quindi divenuto più chiara l'utilità di condurre sistematiche valutazioni sulle implicazioni in termini operativi delle scelte strategiche, ovvero sulle azioni da intraprendere, i luoghi in cui effettuare gli interventi e i tempi di realizzazione, nonché le assegnazioni finanziarie.

¹ A questi indicatori è collegato un meccanismo incentivante in cui premi finanziari sono collegati al raggiungimento di target fissati *ex-ante* per un insieme di undici indicatori che misurano la disponibilità e qualità dei servizi offerti (obiettivi di servizio) in relazione a istruzione, cura dei bambini e degli anziani, servizio idrico integrato e gestione dei rifiuti urbani. Cfr., <http://www.dps.tesoro.it/obiettivi%5Fservizio/>.

² Gli indicatori e i target relativi a questi altri ambiti, che non sono oggetto di meccanismi premiali, sono descritti nelle pagine del sito <http://www.dps.tesoro.it/QSN/Indicatori/mezzogiorno.asp>.

Con un profilo di spesa sul territorio coerente con quanto programmato nel Quadro Finanziario Unico e il manifestarsi di mutamenti visibili nella qualità dei servizi offerti a cittadini e imprese - un sottoinsieme degli indicatori relativi sia agli obiettivi di servizio, sia agli altri temi per cui si è concordato di stabilire target espliciti, è stato introdotto nel modello macroeconomico per la valutazione delle politiche di sviluppo come rappresentativi della “qualità” dell’intervento pubblico - si potrebbe raggiungere un tasso di crescita medio annuo tra il 2,1 e il 2,6 per cento nel periodo da oggi al 2015, valore appena in linea con i tassi di crescita attesi per l’UE, ma superiore all’esperienza degli ultimi anni. I risultati in termini di occupazione potrebbero superare le stime attuali (che continuano a segnalare un potenziale nell’area non sufficientemente utilizzato), soprattutto attraverso una maggiore intenzionalità nella promozione di regolarità nelle condizioni dell’impiego e un’attenzione più mirata ai possibili effetti degli interventi sull’occupazione femminile, in considerazione dei livelli molto bassi di impiego delle donne del Mezzogiorno.

Tavola IV.3 – VALORI OSSERVATI E STIME DI CRESCITA DEL PIL E DELL'OCCUPAZIONE NEL MEZZOGIORNO¹: 2000-2015 (variazioni percentuali - valori concatenati anno di riferimento 2000)

	Valori osservati nel periodo (*)	Stime (intervallo) (**)		
	2000- 2006	2007- 2010	2011- 2015	2007- 2015
Tasso di crescita del PIL (var. % media annua)	0,7	(1,4 - 1,6)	(2,4 - 2,9)	(2,1 - 2,6)
Unità di lavoro totali (var. % media annua)	0,7	(0 - 0,1)	(0,6 - 0,9)	(0,4 - 0,7)
Tasso di occupazione (media)	45,9	(45,4 - 45,4)	(46,4 - 47)	(45,9 - 46,3)

(*) Elaborazioni su dati Istat Conti economici territoriali 2001-2006, Rilevazioni continue delle Forze di Lavoro, 2006.

(**) Le stime sono effettuate con l’ausilio di un modello di simulazione dell’impatto della politica regionale sull’economia. I sotto periodi 2007-2010 e 2011-2015 considerano rispettivamente la crescita a partire dall’anno 2006 e dall’anno 2010.

Fonte: elaborazioni DPS

IV.2 L'attuazione della politica regionale nei territori negli ultimi anni: ambiti e strumenti di intervento nel Mezzogiorno e nel Centro Nord

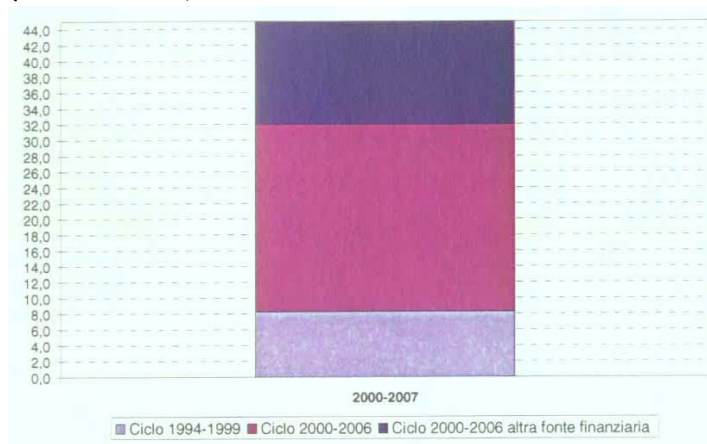
IV.2.1 L'attuazione delle politiche di sviluppo regionale definite dalla fine degli anni '90

Nei dati presentati nella sezione di consuntivo del Quadro Finanziario Unico (QFU) si considera per ciascun anno una stima dell'intera spesa in conto capitale della PA, evidenziando quella relativa alle fonti aggiuntive (Fondi strutturali e cofinanziamento, Fondo per le aree sottoutilizzate) dedicate alla politica regionale (par. IV.1.4). Considerando il valore complessivo della spesa cumulata dal 2000 al 2007, su circa 455 miliardi di euro, 107 sono considerati a valere sulle fonti aggiuntive destinate allo sviluppo territoriale (il 23,5 per cento). Per il solo Mezzogiorno tali valori sono, rispettivamente, 169 e 84 miliardi (con un incidenza delle fonti aggiuntive del 50 per cento). Tuttavia tale spesa, realizzata nel periodo 2000-2007, solo in parte corrisponde alle politiche definite dalla fine degli anni '90 e più oltre in dettaglio esaminate (nei paragrafi IV.2.2 e IV.2.3).

Nelle realizzazioni di spesa dal 2000 al 2007 imputabili a programmi comunitari, ad esempio, nel caso del Mezzogiorno rilevante è il peso sia della chiusura del ciclo dei fondi strutturali del 1994-1999 (formalmente conclusosi solo nel 2001 e che ha avuto un picco di spesa nell'ultimo biennio di attuazione relativo agli anni 2000 e 2001), sia degli interventi contabilizzati sui fondi strutturali, ma relativi a interventi già coperti da altra fonte finanziaria e relativi quindi ad altri contesti decisionali, talora anche temporalmente pregressi al ciclo 2000-2006⁵³ (Figura IV.6).

⁵³ Si tratta dei cd. progetti coerenti, su questo punto, già trattato nel paragrafo IV.1.4, si vedano i maggiori dettagli forniti nel *Riquadro R – Il Quadro comunitario di sostegno Obiettivo 1 2000-2006* nel par. IV.2.2.

Figura IV.6 - COMPOSIZIONE DELLA SPESA RELATIVA A PROGRAMMI DEI FONDI STRUTTURALI COMUNITARI NEL MEZZOGIORNO NEL PERIODO 2000-2007 (miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni DPS

La natura delle politiche di investimento pubblico che riguardano sovente interventi la cui attuazione compiuta richiede diversi anni, infatti, crea un notevole disallineamento tra i tempi in cui le politiche vengono definite e discusse e quelli della loro effettiva realizzazione, che solitamente segue solo a distanza di alcuni anni nella spesa e, ancor di più, nell'effettiva fruibilità delle realizzazioni, soprattutto quando queste sono relative ad opere infrastrutturali per il cui utilizzo è necessario attenderne il completamento. Quale ulteriore esempio relativo alle risorse nazionali, vanno richiamati gli interventi nazionali collegati alla cd. chiusura dell'intervento straordinario (relativi sia a realizzazioni di interventi infrastrutturali, sia ancora a regimi di incentivazione), le cui realizzazioni concrete e la spesa relativa progrediscono ancora a tutt'oggi (si vedano le voci relative nella Tavola IV.4).

Anche in relazione alla composizione dell'intervento tra investimenti pubblici e incentivi, che in sede di assegnazione delle risorse è stata già da molti anni riequilibrata a favore dei primi nella destinazione delle risorse nazionali per lo sviluppo (FAS), nei dati di spesa quella per incentivi continua ad essere prevalente, benché si vada incrementando quella relativa agli investimenti (si veda ancora la Tavola IV.4 relativa a una stima delle principali voci di spesa del FAS per il totale nazionale nel periodo 2003 - 2006⁵⁴).

⁵⁴ Si noti che per quanto riguarda gli interventi finanziati dal FAS, solo una parte di essi risulta osservabile nei diversi sistemi di monitoraggio esistenti e con un dettaglio di singolo progetto. In particolare, ancora assai incompleta è l'informazione relativa all'attuazione di progetti, non inseriti nello strumento dell'Accordo di programma quadro, a titolarità di Amministrazioni centrali per cui è previsto dalle disposizioni regolamentari solo una forma di reportistica aggregata di natura finanziaria. La ricostruzione della stima completa della spesa per il 2007 nella sua articolazione anche per singolo strumento finanziato sarà quindi possibile solo a