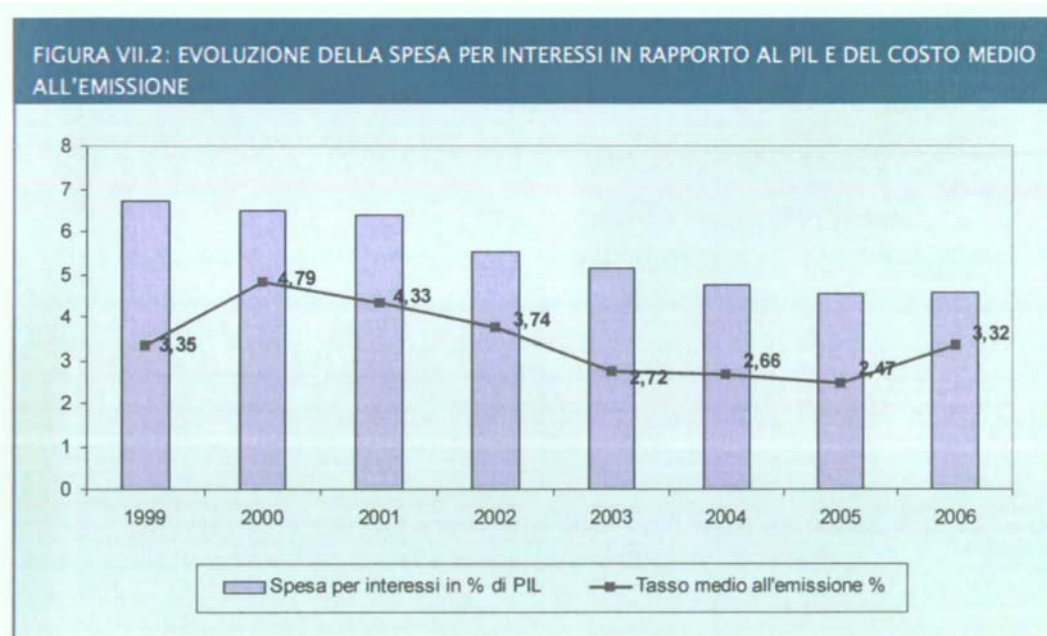


VII.4 DEBITO PUBBLICO

Nel corso del 2006, nonostante si sia interrotto il trend decrescente dei tassi di interesse di mercato che aveva caratterizzato gli ultimi anni, la spesa per interessi complessiva del settore Pubblica Amministrazione in rapporto al PIL è rimasta sostanzialmente invariata rispetto al 2005 attestandosi intorno al 4,6 per cento. Il rialzo dei tassi di interesse ha comunque avuto un effetto sul costo marginale all'emissione dei titoli di Stato, passato dal 2,47 per cento del 2005 al 3,32 per cento. Questi aumenti, tuttavia, avranno un impatto negativo sulla spesa per interessi a partire dal 2008.

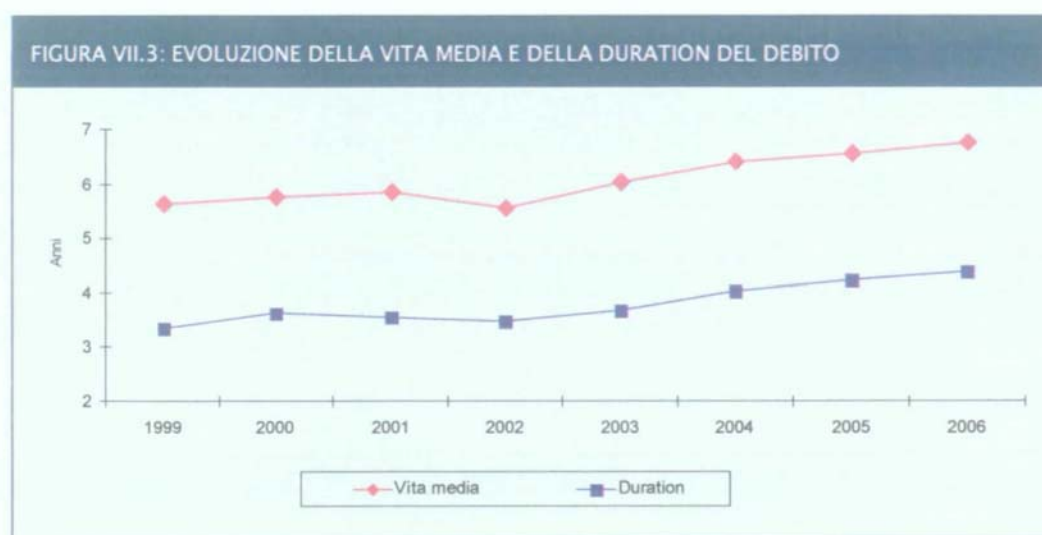
Tra i fattori che hanno contribuito in modo determinante al contenimento della spesa per interessi, si sottolinea il miglioramento del fabbisogno del Settore Statale, dovuto principalmente a maggiori entrate tributarie, che dal mese di giugno ha consentito una significativa riduzione delle emissioni sia degli strumenti di breve termine, tradizionalmente utilizzati per fronteggiare squilibri temporanei cassa, sia dei titoli soggetti ad una maggiore discrezionalità da parte del Tesoro, quali i titoli indicizzati all'inflazione europea e i BTP nominali con scadenza superiore ai 10 anni.



La politica di gestione adottata è stata comunque mirata al consolidamento dei risultati raggiunti in termini di esposizione del debito ai rischi finanziari, quali il rischio di tasso di interesse e di rifinanziamento. Alla fine del 2006 la durata finanziaria del debito, con riferimento ai titoli di Stato, è risultata pari a 4,40 anni, superiore al livello del 2005 di 0,15 anni, come anche la vita media, pari a 6,77 anni rispetto ai 6,56 anni di fine 2005. Relativamente ai titoli di Stato del programma domestico, la performance dell'*Average Refixing Period*¹¹ è risultata pari a 5,61 anni, in crescita rispetto al 2005 di 0,10 anni. In

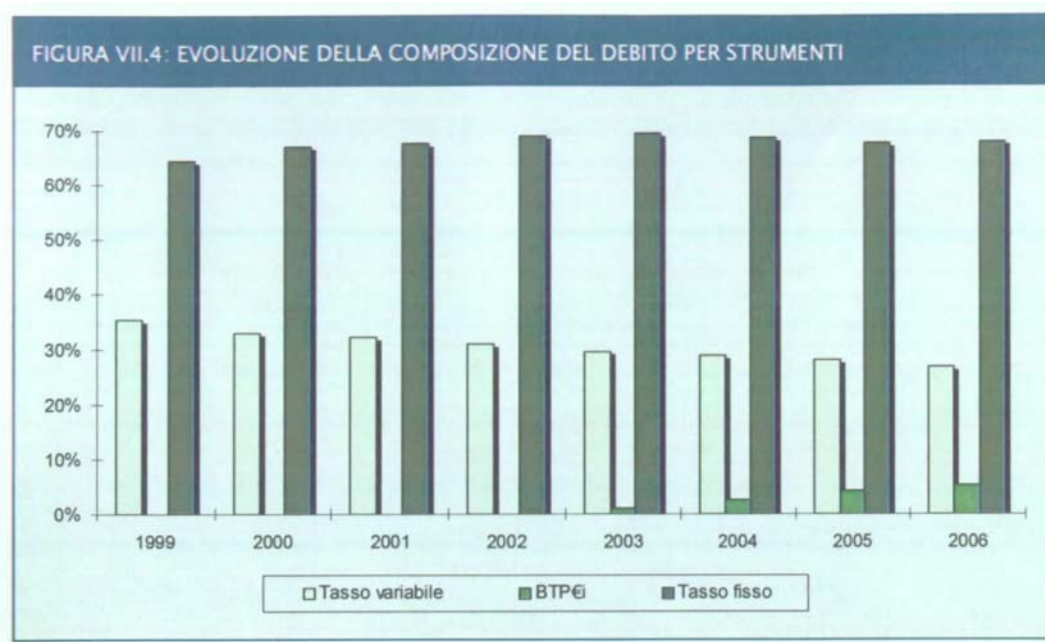
¹¹ L'*Average Refixing Period* (ARP) misura il tempo medio in cui vengono rifissate le cedole del debito. Per i titoli zero coupon o i titoli con cedola fissa corrisponde alla vita residua dei titoli. Per i titoli con cedola variabile corrisponde al tempo rimanente alla fissazione della prossima cedola.

relazione al rischio di tasso d'interesse la sensitività del debito, ossia l'impatto sulla spesa per interessi connesso ad un aumento inatteso dei tassi di interesse¹², risulta stabile, sui livelli espressi nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità a dicembre 2006.



L'estensione della durata del debito è stata accompagnata dal consolidamento della quota dei titoli a tasso fisso, 68 per cento rispetto al totale dei titoli domestici, e dei titoli indicizzati all'inflazione, che ha raggiunto il 5 per cento dello stock. La componente a breve termine o a tasso variabile è risultata pari al 27 per cento dei titoli domestici. Per il debito in valuta si registra una leggera flessione dello stock rispetto al 2005, passato dal 7 per cento al 6 per cento, dovuta sia a minori esigenze di finanziamento che a condizioni di mercato più favorevoli per le emissioni in euro.

¹² Si ricorda che le previsioni sulla spesa per interessi contenute nei documenti ufficiali si basano sui tassi a termine a parità di strategia di emissione. Tali stime, pertanto, includono già una tendenza crescente della struttura a termine dei tassi di interesse



In continuità con un indirizzo seguito costantemente negli scorsi anni, anche nel 2006 la selezione degli strumenti di debito di volta in volta offerti al mercato e le relative procedure di collocamento sono state finalizzate all'obiettivo di garantirne una penetrazione ancora più diffusa nei portafogli degli investitori internazionali, con una presenza presso un numero sempre più ampio e diversificato di tipologie di investitori.

Alla fine del 2006 la quota di detentori non residenti è risulta pari a circa il 54 per cento, in lieve crescita rispetto al livello raggiunto a fine 2005, mentre quella detenuta direttamente dalle famiglie e dalle imprese non finanziarie è stata pari 14 per cento, contro il 15 per cento dell'anno precedente, confermando il ruolo crescente del risparmio intermedio.

Nel 2006 il rapporto debito/PIL è stato pari al 106,8 per cento, in lieve crescita sul 2005 quando aveva raggiunto il 106,2 per cento. Per il secondo anno consecutivo tale rapporto risulta dunque in ascesa dopo un percorso di riduzione progressiva iniziato nel 1994. Va tuttavia sottolineato tuttavia come la crescita del rapporto debito/PIL tra il 2005 ed il 2006 sia stata pari a circa un quarto della crescita tra il 2004 ed il 2005 (che raggiunse 2,4 punti percentuali di PIL) e che, se si tiene conto dell'aumento delle attività liquide del Tesoro sul conto disponibilità presso la Banca d'Italia per fronteggiare i rimborsi IVA derivanti dagli effetti della sentenza della Corte di Giustizia Europea – circa 8.000 milioni di euro, il dato del 2006 sarebbe risultato sostanzialmente in linea con quello del 2005.



Un'analisi della composizione del rapporto debito/PIL consente di rilevare la crescita della componente delle Amministrazioni locali, che passa dal 6,3 per cento del 2005 al 7,3 per cento del 2006. Oltre al maggiore ricorso ad operazioni di indebitamento sul mercato, tale espansione è da imputarsi anche alla sostituzione di mutui verso il MEF con prestiti contratti con la Cassa Depositi e Prestiti – che dal 2003 è fuori dal perimetro della Pubblica Amministrazione – e all'impatto delle operazioni di cartolarizzazione di crediti sanitari effettuate dalle Regioni.

VII.5 PRIVATIZZAZIONI

Come richiamato nel DPEF dello scorso anno, l'attuale 'fase storica' rispetto a quella dei primi anni '90 è caratterizzata da un portafoglio di partecipazioni gestito dal Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) che, pur essendosi 'arricchito' negli anni a seguito di un ampio processo di 'privatizzazione formale' (trasformazione in società per azioni) ovvero dall'acquisizione di partecipazioni ex IRI (Alitalia, RAI e Finmeccanica), evidenzia la presenza di:

- Partecipazioni in società quotate di rilevante valore ma attestate ormai su soglie appena superiori a quelle necessarie ad assicurare una qualificata presenza del MEF in settori strategici (energia e difesa);
- Partecipazioni che per entità, tipologia di impresa, peculiarità normative, ovvero per elevate problematicità di natura finanziaria e economica non risultano tali da essere oggetto di processi di privatizzazione;
- Società con potenziale attrattiva per il mercato ma che tuttora sono oggetto di importanti processi di ristrutturazione o che comunque necessitano di non facili processi di razionalizzazione e di individuazione di un quadro regolamentare certo (Poste Italiane).

Pur in tale contesto di maggior complessità rispetto agli anni scorsi, oltre alla prossima finalizzazione della privatizzazione di Alitalia, resta l'impegno del Governo a proseguire una politica di preparazione e progressiva apertura del capitale di società controllate dal MEF nella consapevolezza che da tali processi possano risultare benefici rilevanti anche per le aziende stesse.

Pertanto, nel corso dei prossimi anni, al verificarsi di determinate condizioni (ad esempio: superamento di eventuali vincoli normativi, attuazione di piani di ristrutturazione o riposizionamento industriale, definizione di un adeguato quadro regolatorio) potrebbero essere realizzate le seguenti operazioni aventi ad oggetto quote di partecipazioni detenute direttamente dal Ministero quali, in particolare, Poste Italiane e Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato – IPZS.

Relativamente alle partecipazioni indirettamente detenute, è prefigurabile nei prossimi mesi il collocamento in borsa di una quota del capitale di Fincantieri, società nella quale il controllo pubblico non risulterà comunque inferiore al 51 per cento del capitale e la privatizzazione di Tirrenia anche in coerenza con quanto previsto dalla Finanziaria 2007¹³.

Quanto al demanio pubblico, continua il programma di dismissioni. Sta per essere ultimata la prima fase ed a breve sarà consegnato all'Agenzia per il Demanio il primo 'pacchetto' dei beni immobili individuati con il decreto del 28 febbraio 2007. Contemporaneamente si sta procedendo alla stesura del secondo elenco, cercando di rispettare i termini indicati dalla legge che prevede l'emissione del decreto entro il 31 luglio e la successiva consegna all'Agenzia entro il 31 dicembre. In relazione ad alcune difficoltà recentemente emerse, è allo studio anche il ricorso a permuta e a accordi di programma con le amministrazioni territoriali, come peraltro già previsto dalla Legge finanziaria 2007, e/o con l'imprenditoria privata. Per proseguire il programma di dismissioni e sulla base delle esperienze maturate, sarà necessario intervenire al più presto per riconsiderare le condizioni attualmente previste, senza oneri a carico dello Stato, riformulando l'attuale norma di trasferimento all'Agenzia del demanio degli immobili militari.

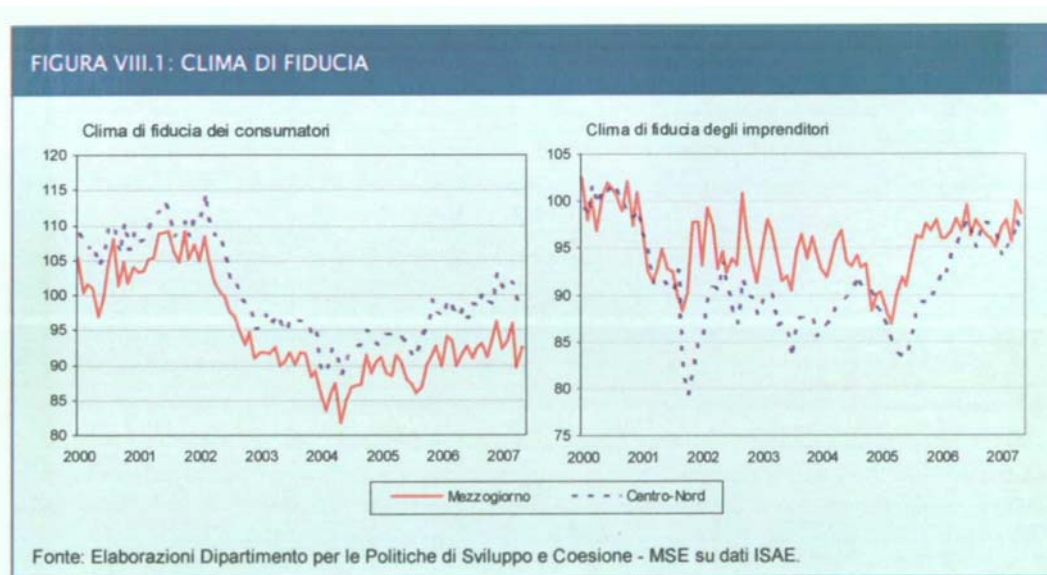
PAGINA BIANCA

VIII. MEZZOGIORNO E FINANZA TERRITORIALE

VIII.1 TENDENZE ECONOMICHE, OBIETTIVI PROGRAMMATICI E POLITICHE TERRITORIALI

In Italia permangono livelli assai differenziati di sviluppo territoriale. Nel Centro Nord è elevato il prodotto per abitante, mentre nel Mezzogiorno è inferiore alla media nazionale così come è ridotta la disponibilità di infrastrutture e servizi e rimane elevata l'incidenza di imprese meno dinamiche e operanti in settori più tradizionali.

Il Centro Nord, pur risentendo del forte rallentamento della crescita che ha caratterizzato l'intero territorio dagli inizi degli anni duemila, ha mostrato nel periodo 2001-2005 una evoluzione meno sfavorevole di quella registrata nel Sud, in particolare per i migliori risultati di crescita delle Regioni del Centro. Nel 2006 la ripresa nel ritmo di sviluppo è stata maggiore nelle regioni del Nord, in particolare nel Nord Est che ha registrato un aumento del PIL del 2,3 per cento, seguita da quella del Nord Ovest (2 per cento), mentre inferiore alla media nazionale, sia pure di poco, è stata la crescita del prodotto nell'area centrale (1,8 per cento).



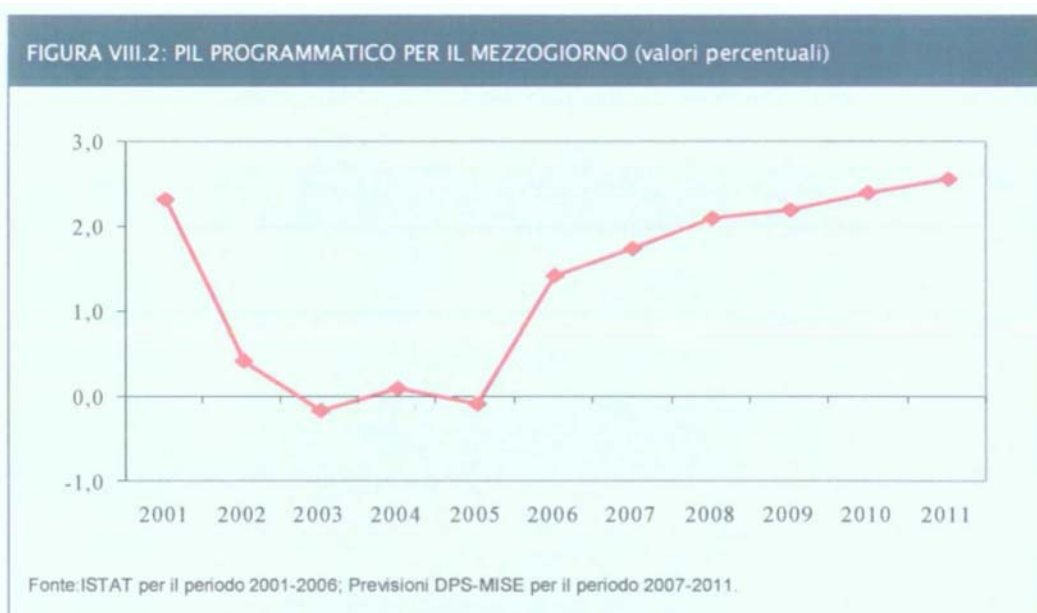
Una connotazione positiva della congiuntura è confermata per il Centro Nord anche nei principali indicatori disponibili per il 2007, relativamente al clima di fiducia dei consumatori e delle imprese e all'andamento delle esportazioni. Il mercato del lavoro evidenzia tuttavia nel primo trimestre 2007 un rallentamento della crescita degli occupati anche per il minore apporto della componente straniera. Per l'anno in corso si prefigura una crescita del PIL nel Centro Nord intorno al 2 per cento e nel Mezzogiorno su valori prossimi, anche se ancora inferiori, alla media nazionale.

Nel 2006 anche il Mezzogiorno ha beneficiato della fase di ripresa dell'economia italiana: dopo un quadriennio di sostanziale stagnazione, il PIL è tornato infatti a crescere

(1,4 per cento), sia pure in misura minore rispetto al resto del Paese. Nel primo trimestre dell'anno non c'è stato ulteriore rafforzamento.

A fronte di un graduale miglioramento, pur con oscillazioni, del clima di fiducia delle imprese e di un positivo andamento delle esportazioni, appare ancora debole la domanda di consumo, in linea con l'incerta evoluzione del clima di fiducia dei consumatori, a sua volta legata all'indebolimento del mercato del lavoro. Mentre nel 2006 l'occupazione, dopo un triennio di flessione, aveva recuperato e superato il livello raggiunto nel 2002, si registra una stasi tra la fine dell'anno e l'inizio del 2007.

Attraverso misure di politica economica mirate a sostenere la competitività e il rilancio dell'azione per lo sviluppo territoriale, già dal 2008 il PIL del Mezzogiorno potrebbe accelerare il suo ritmo di crescita (cfr. Figura. VIII.2). Per il raggiungimento di più elevati tassi di sviluppo sarà necessario migliorare la capacità di intervento delle Amministrazioni centrali, delle Regioni ed Enti locali impegnati nell'attuazione delle politiche territoriali



Più in generale tra gli ostacoli allo sviluppo economico nel Mezzogiorno si annovera la carenza nella fornitura di beni primari, quali legalità e sicurezza.¹

L'entità di investimenti pubblici rivolta al Mezzogiorno rimane inadeguata rispetto all'obiettivo di recupero dei divari infrastrutturali e di servizio. Infatti, la spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione destinata al Mezzogiorno è rimasta stazionaria

¹ Sebbene l'analisi disaggregata dei delitti rilevati in Italia ogni 10 mila abitanti mostri per il 2005 indici più elevati (e in crescita) nel Centro Nord per la criminalità diffusa e violenta, il Mezzogiorno presenta i valori maggiori per la criminalità organizzata ed economica (posto uguale a 100 l'indice per l'Italia, il Sud registra 105 e 97,2 al Centro Nord). Le situazioni conflittuali nell'ambito della criminalità organizzata di tipo mafioso determinano ancora un numero rilevante—anche se in calo—di omicidi (108 concentrati in Campania e Calabria). Resta forte il radicamento della pressione estorsiva e dell'usura che colpisce duramente i commercianti e gli imprenditori del Sud. Si concentrano in Campania, Calabria, Sicilia e Puglia gli illeciti ambientali (ciclo del cemento, dei rifiuti, ecc) ascrivibili alle cosiddette 'ecomafie'.

negli ultimi anni, mancando gli obiettivi programmatici di incremento. La quota sul totale Italia è risultata nella media 2000-2006, intorno al 37,5 per cento² (cfr. Tavola VIII.1); persistono divari di spesa per abitante. Considerando il settore pubblico allargato, nel Mezzogiorno sono stati spesi, nella media 2000-2005, circa 1.200 euro per abitante contro i 1.270 del Centro-Nord con un divario sfavorevole crescente negli ultimi anni.

Ciò è riconducibile per parte significativa alle deboli dinamiche di investimento nell'area di importanti investitori pubblici e all'insufficiente impegno nell'assicurare al Mezzogiorno la prevista quota (pari almeno al 30 per cento) di risorse ordinarie in conto capitale³.

E' necessario ridare piena attuazione alla funzione della spesa pubblica nel riequilibrio dello sviluppo. In un contesto di sostanziale stabilità dell'incidenza della spesa in conto capitale delle amministrazioni pubbliche sul PIL e di una crescita reale dell'economia, l'obiettivo programmatico sarà quello di aumentare il volume degli investimenti nel Mezzogiorno, riqualificando al contempo la spesa. L'entità delle risorse ancora da spendere, e quindi degli interventi da concludere, a valere su programmi comunitari⁴ e nazionali già definiti e finanziati, nonché i nuovi fondi già allocati dalla Legge finanziaria 2007 per il prossimo ciclo di programmazione della politica regionale unitaria 2007-2013, potranno consentire il necessario incremento della spesa.

Nel periodo 2007-2011 la quota di spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno potrà così gradualmente accrescersi fino al 41,4 per cento del totale nazionale nel 2010-2011 (cfr. Tavola VIII.1).

² Con riferimento all'universo più ampio della componente allargata della Pubblica Amministrazione (settore pubblico allargato), che comprende anche altri Enti nazionali, regionali e sub-regionali i cui investimenti contribuiscono all'accumulazione di capitale pubblico la quota si riduce. Nel 2005 risulta pari al 32,3 per cento.

³ Sull'andamento delle spese per investimento di alcuni grandi soggetti investitori nazionali (quali, ad esempio, ANAS, Ferrovie dello Stato, ENEL, GRTN, ENI, Poste Italiane,) cfr. 'Rapporto Annuale' del DPS 2006, cap. III, par. III.1.1 pag. 166 e QSN par. V.4.

⁴ Il grado di utilizzo dei Fondi Strutturali del ciclo 2000-06 risulta nel complesso, a dicembre 2006,, pari al 66 per cento e per l'Obiettivo I, largamente coincidente con il Mezzogiorno, al 63 per cento. Le risorse in base alle regole comunitarie sono spendibili fino alla fine del 2008.

TAVOLA VIII.1: SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA P.A.

	2000-2006	2007-2011	
		2007-2009	2010-2011
INICIDENZA DELLA SPESA IN C/CAPITALE SUL PIL			
Italia	4,2	4,1	4,1
Centro-Nord	3,4	3,4	3,2
Mezzogiorno	6,5	6,6	7,1
COMPOSIZIONE PERCENTUALE			
Italia	100,0	100,0	100,0
Centro-Nord	62,5	62,1	58,6
Mezzogiorno	37,5	37,9	41,4

Fonte: Banca dati CPT, Indicatore anticipatore per il periodo 2000-2006; Stime e valori programmatici per il periodo 2007-2011, cfr. Rapporto Annuale 2006 del DPS-MISE, Paragrafo III.2, pag. 196, Quadro Finanziario Unico.

Nel Mezzogiorno, l'incremento programmatico dei volumi di spesa in conto capitale per il rispetto degli accordi in tema di addizionalità per l'accesso ai fondi europei è stimabile pari in media, nel periodo 2007-2013, a circa il 37 per cento, in termini nominali, rispetto a quanto realizzato dalle Amministrazioni Pubbliche nel periodo 2000-2006.

A sostegno di tali obiettivi, nonché di un pieno utilizzo delle risorse del ciclo di programmazione 2000-2006, si provvederà nei limiti delle risorse disponibili ad adeguate esplicite assegnazioni di competenza per gli esercizi successivi al 2010. Le autorizzazioni di cassa per le prossime annualità (in particolare per gli anni 2008 e 2009) saranno calibrate in relazione alla massa spendibile accumulata. La prevista aggiuntività finanziaria della politica regionale richiede, inoltre, l'effettiva applicazione del vincolo di destinazione territoriale della spesa ordinaria da parte dei grandi investitori della sfera pubblica.

La politica regionale, diretta a promuovere i sistemi territoriali, coniuga strettamente obiettivi di coesione, di innovazione e di competitività. Nel Mezzogiorno, è mirata a rimuovere i fattori di ritardo di sviluppo e a sostenere il processo di convergenza; nel Centro-Nord si concentra sul rafforzamento e rinnovamento del già avanzato posizionamento competitivo nello scenario europeo e mondiale.

La complessa articolazione tra diversi strumenti e fonti finanziarie ha tuttavia finora compresso le potenzialità della politica regionale. Ciò ha condotto alla decisione di unificare la programmazione delle risorse aggiuntive per lo sviluppo, Fondi Strutturali comunitari e Fondo per le Aree Sottoutilizzate, nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN), approvato dal Governo a fine 2006 e in corso di definitiva adozione anche da parte della Commissione Europea. Il QSN⁵, sostenuto da un orizzonte di

⁵ Il 'Quadro Strategico Nazionale', previsto dall'art. 27 del Regolamento generale CE 1083/2006 sui Fondi strutturali, è il documento di orientamento strategico che gli Stati Membri sono tenuti a predisporre in attuazione della politica di coesione comunitaria per il ciclo di programmazione 2007-2013, da inquadrare in una complessiva strategia nazionale di sviluppo articolata in Priorità. La lista dei programmi operativi in attuazione della strategia con le specifiche dotazioni finanziarie e l'impegno al rispetto del principio di addizionalità per l'utilizzo delle risorse comunitarie sono oggetto di decisione comunitaria. Il QSN 2007-

programmazione settennale dell'impegno di bilancio a valere sul Fondo Aree Sottoutilizzate, è il primo passo, decisivo, di costruzione di una politica regionale unitaria e coerente. Esso fornisce un riferimento organico per l'azione delle molte responsabilità coinvolte per progetti di investimento di più lungo termine e strategie di maggior respiro e per una più chiara complementarietà con la politica ordinaria in un quadro complessivo caratterizzato da chiari indirizzi, certezza e trasparenza delle condizioni normative e finanziarie, continuità di azione.

Le priorità definite dal QSN⁶ inseriscono correttivi e discontinuità nell'impianto strategico precedentemente sperimentato per accentuarne la funzione a servizio di competitività, innovazione e miglioramento dei servizi pubblici. Si declinano con intensità e modalità differenziate—in relazione alle diverse potenzialità, fabbisogni e risorse disponibili—fra le due macro-aree geografiche del Paese, Centro-Nord e Mezzogiorno, e fra gli obiettivi comunitari di riferimento per il ciclo di programmazione 2007-2013 'Convergenza' e 'Competitività regionale e occupazione'⁷.

Il programma di investimenti per lo sviluppo a cui il QSN 2007-2013 dà avvio è di notevole entità: oltre 124 miliardi di euro di cui più di 100 destinati alle Regioni del Mezzogiorno e oltre 22 miliardi alle regioni del Centro Nord. (cfr. Tavola VIII.2).

TAVOLA VIII.2: RISORSE DEL QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013 (miliardi di euro)

	Fondi Strutturali	Cofinanziamento nazionale Indicativo ¹	FAS ²	TOTALE
Convergenza ³	21,6	21,8		
Competitività regionale e occupazione ³	6,3	9,6		
Cooperazione territoriale	0,8	0,2		
Totale QSN 2007-2013	28,7	31,6	64,4	124,7
di cui: Centro-Nord ⁴	4,9	7,5	9,7	
Mezzogiorno ⁴	23,0	23,9	54,7	

1) Importi indicativi - Gli importi effettivi saranno definiti sulla base della Delibera Cipe di Cofinanziamento e dei tassi di partecipazione per asse indicati nelle Decisione CE di adozione dei programmi operativi.

2) Nuove risorse del Fondo per la Aree Sottoutilizzate assegnate dalla Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria per il 2007).

3) Gli obiettivi comprendono anche le Regioni in sostegno transitorio.

4) Non sono comprese le risorse dell'Obiettivo Cooperazione.

Fonte: Quadro strategico nazionale 2007-2013.

Le risorse assegnate risultano tali da indurre attese di cambiamenti significativi, innanzitutto in termini di servizio reso ai cittadini. A questo fine si è condivisa con le

2013 per l'Italia è stato approvato dal CIPE il 22 dicembre 2006 e, successivamente, negoziato con la Commissione Europea ai fini dell'adozione della decisione della Commissione, ormai imminente.

⁶ Le priorità tematiche sono: risorse umane e istruzione, ricerca e innovazione, energia e ambiente, inclusione sociale e qualità della vita, risorse naturali e culturali, reti e mobilità, competitività dei sistemi produttivi, sistemi urbani, apertura internazionale, sistemi di governo. Si veda 'Quadro Strategico Nazionale 2007-2013'—capitolo III.

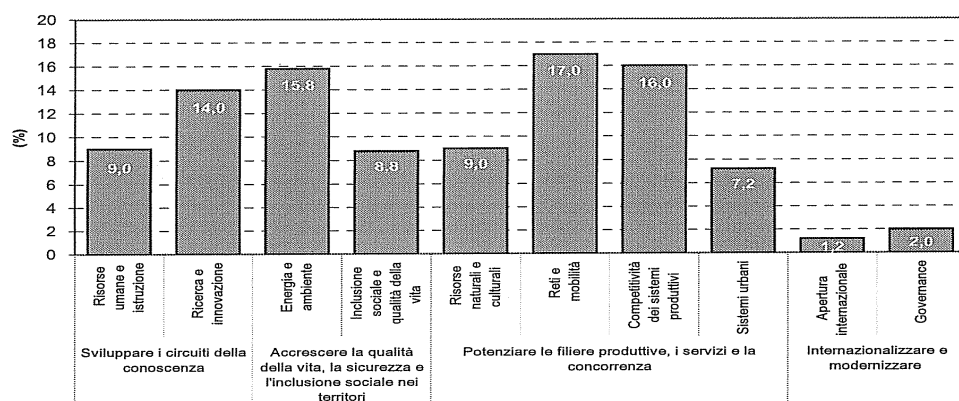
⁷ Nell'Obiettivo 'Convergenza' della politica di coesione comunitaria 2007-2013 ricadono per l'Italia: Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Basilicata in regime di sostegno transitorio. Fanno parte invece dell'obiettivo 'Competitività e Occupazione' tutte le regioni che non ricadono nell'Obiettivo Convergenza, inclusa la Sardegna in regime di sostegno transitorio.

Regioni la scelta di stabilire per il Mezzogiorno obiettivi misurabili e verificabili per servizi essenziali per il benessere e le prospettive delle comunità locali e ancora particolarmente inadeguati. Tali “obiettivi di servizio” – al cui raggiungimento sono associati meccanismi premiali per circa 3 miliardi di euro a conferma dell’impegno preso – riguardano i livelli d’istruzione, il servizio idrico e la gestione dei rifiuti urbani, la disponibilità dei servizi socio-sanitari a favore dell’infanzia e della popolazione anziana.

Nel Centro-Nord, la strategia del QSN mira a consolidare e innovare la capacità competitiva dei sistemi territoriali rafforzando la dimensione sostenibile dello sviluppo, contribuendo alla partecipazione diffusa ai processi di innovazione e di applicazione della ricerca da parte dei sistemi di impresa, estendendo le alte funzioni urbane, promuovendo pratiche innovative nell’accumulazione di competenze.

Nel Mezzogiorno, il riparto programmatico delle risorse prevede una dotazione assai rilevante, molto rafforzata rispetto al passato, per gli interventi in tema di istruzione, ricerca e innovazione (cfr. Figura VIII.3). Incrementate sono anche le risorse per l’ambiente, l’inclusione sociale e per le città e i sistemi urbani. Un impulso allo sviluppo di un numero limitato di aree urbane circoscritte e in condizioni di particolare svantaggio socio-occupazionale per favorire l’attività di piccole imprese con potenzialità di espansione potrà derivare anche da apposite agevolazioni fiscali pluriennali da attivarsi, in via sperimentale, nelle cosiddette Zone Franche Urbane. A tale scopo saranno previste con legge specifiche modalità di utilizzo delle risorse già definite dalla Legge finanziaria 2007. La maggiore responsabilizzazione della politica ordinaria nel sostegno orizzontale alle imprese⁸ consentirà ai programmi di sviluppo di concentrarsi sugli interventi diretti per la competitività dei contesti territoriali.

FIGURA VIII.3: ARTICOLAZIONE PER PRIORITÀ DELLE RISORSE DEL QSN 2007-2013 NEL MEZZOGIORNO (valori percentuali)



Fonte: Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

⁸ La Legge finanziaria 2007 ha, in particolare, previsto l’introduzione dal 1 gennaio 2007 e fino al 2013 di un credito d’imposta per le imprese che realizzano nel Mezzogiorno nuovi investimenti finalizzati all’acquisto di macchinari e impianti.

Gli impegni assunti con il QSN richiedono anche un forte mutamento nelle pratiche programmatiche e operative. Il rinnovato impianto unitario della politica regionale pone le basi per superare l'inefficiente sovrapporsi di regole eterogenee per fonti di finanziamento e procedure. La sua efficacia richiede una forte complementarità con la complessiva politica economica che impegna innanzitutto il Governo, ma che necessita di leale collaborazione tra molti e articolati livelli di responsabilità.

Infine il Governo, nel confermare la rilevanza dello strumento della cooperazione istituzionale e del coinvolgimento dei vari livelli di governo nella definizione delle politiche e degli interventi socio-economici in materie complesse e trasversali, intende intensificare e sostenere l'attività dei Tavoli di concertazione territoriale, a partire dalle iniziative già avviate nel corso del 2007: il 'Tavolo istituzionale Milano', l' 'Unità speciale di concertazione per lo sviluppo economico dell'area metropolitana di Napoli e della Campania', il 'Tavolo istituzionale Regione Calabria', il 'Tavolo istituzionale Regione Sardegna', il 'Tavolo istituzionale Città di Taranto'.

VIII.2 FINANZA TERRITORIALE, REGOLE, ISTITUZIONI FISCALI

Nel corso degli ultimi anni, il processo di decentramento amministrativo ha conosciuto una decisa accelerazione con la riforma del Titolo V della Costituzione e con i connessi provvedimenti legislativi di attuazione. In questo modo si è data attuazione al principio di sussidiarietà e si è resa più trasparente e vicina ai cittadini l'azione delle Regioni ed Enti locali. Gli sviluppi più recenti di questo processo vanno nella direzione di attribuire a Regioni ed Enti locali una maggiore autonomia finanziaria.

In questa ottica, il sistema di finanziamento degli enti territoriali deve essere capace di perseguire una molteplicità di obiettivi difficili da conciliare. Da un lato è necessario riconoscere agli enti territoriali un'autonomia tributaria significativa rispetto alle loro ampie competenze di spesa, responsabilizzandoli nella loro gestione finanziaria anche in relazione ai vincoli finanziari internazionali assunti dall'Italia, e riconoscendo la possibilità di differenziazioni tra territori nei livelli dell'intervento pubblico. Al contempo è necessario garantire al sistema della finanza decentrata un adeguato grado di perequazione tra territori differentemente dotati in termini di gettiti potenziali e diversamente caratterizzati in termini di bisogni, come è in un paese fortemente duale come il nostro.

Nella scorsa legislatura il processo di costruzione del federalismo registrò, di fatto, una battuta di arresto, con un inasprimento dei vincoli all'autonomia finanziaria al di fuori di procedure concertate. Con la sospensione della facoltà di variare la misura delle addizionali, furono smantellati gli spazi di autonomia tributaria. Con bilanci locali di nuovo irrigiditi dal lato delle entrate, l'oggetto del Patto di Stabilità Interno si spostò progressivamente dal controllo del saldo di bilancio a quello della dinamica della spesa.

La Legge finanziaria 2007 ha segnato il riavvio del processo. Sono stati restituiti ed ampliati gli spazi di autonomia tributaria. Si è avviata la riforma del Patto di Stabilità Interno come passo iniziale verso le nuove regole del federalismo fiscale. Per gli Enti locali il riferimento ai saldi (inclusivi delle spese per investimenti), oltre ad esaltare il

binomio autonomia/responsabilità che rappresenta l'elemento fondante del federalismo, avvicina il Patto di Stabilità Interno alle regole previste dal Patto europeo. L'esperienza del 2007 consente di focalizzare l'attenzione agli aspetti di maggiore criticità che hanno caratterizzato la riformulazione del Patto. E' emersa, in particolare, la necessità di individuare una soluzione adeguata alla problematica relativa alle spese di investimento, in considerazione del ruolo determinante che le autonomie hanno sempre svolto a sostegno di una politica attenta allo sviluppo. In questo ambito dovrà essere trovata adeguata soluzione alla questione dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione nel rispetto degli obiettivi annualmente fissati dal Patto. In coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica è apparsa chiara la necessità di condividere le regole evolutive del debito delle amministrazioni territoriali. Per il comparto delle Regioni appare, inoltre, opportuno accelerare il percorso già tracciato dalla Legge finanziaria del 2007 per introdurre il saldo come parametro di riferimento per il Patto di Stabilità Interno e ciò anche in vista delle regole che dovrebbero trovare formulazione nel testo di disegno di legge delega sul federalismo fiscale in corso di elaborazione.

Il modo migliore per risolvere queste criticità è affrontare la revisione del disegno del Patto di stabilità interno nel contesto di un riordino generale della finanza degli Enti territoriali, dando attuazione alle disposizioni dell'articolo 119 della Costituzione. A questo compito assolve il testo del disegno di legge delega in corso di elaborazione che, dopo circa sette anni dal varo della riforma costituzionale, aperto alla più vasta e intensa fase di concertazione con il sistema delle Regioni e delle Autonomie locali, determina i principi e i criteri direttivi per l'attuazione del Titolo V della Costituzione, unitamente al disegno di legge delega sul Codice delle Autonomie, attuativo degli articoli 117, secondo comma lettera p), e 118 della Costituzione, attualmente in discussione nelle competenti sedi parlamentari. Nel disegno strategico di ridefinizione dei compiti e della connessa struttura di finanziamento dei diversi livelli di governo, i due disegni di legge sono complementari e dovranno pertanto assicurare sintonia e coerenza reciproche.

In armonia con il dettato costituzionale, il nuovo sistema di finanziamento degli Enti decentrati individua nei tributi regionali e locali e nelle compartecipazioni ai tributi erariali la fonte primaria di finanziamento delle funzioni ad essi attribuite. Ai *tributi propri* è affidato il compito di garantire la manovrabilità dei bilanci, l'adattamento dei livelli dell'intervento pubblico alle situazioni locali e la responsabilità delle amministrazioni locali; alle *compartecipazioni* la stabilità anche in senso dinamico del volume delle risorse finanziarie. Nel contempo, l'esercizio dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale viene garantito da un sistema di trasferimenti perequativi capaci di assicurare il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni che concernono tali diritti e delle funzioni fondamentali degli Enti locali⁹.

In aggiunta a tali risorse, e in applicazione di quanto previsto dal quinto comma dell'articolo 119, vengono poi assicurati a determinati Enti territoriali trasferimenti aggiuntivi finalizzati a: rimuovere specifici squilibri economico-sociali, promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, sostenere l'effettivo esercizio dei

⁹ Lettere m) e p) secondo comma dell'articolo 117.

diritti della persona, fermi restando gli impegni assunti dal Governo in sede comunitaria e nazionale per il periodo 2007-2013.

La perequazione delle risorse, per la parte basata sui fabbisogni di spesa, richiede che di tali fabbisogni sia data una definizione puntuale. Nell'assetto definitivo questi non dovranno semplicemente coincidere con la spesa storica, come di fatto avviene oggi. Il disegno di legge delega definisce il quadro istituzionale dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo e fissa i criteri generali per restituire gradualmente razionalità alla distribuzione delle risorse, rendendola coerente con misure oggettive dei fabbisogni e con il costo *standard* delle prestazioni erogate.

La riforma definisce poi i principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario diretti a realizzare il coinvolgimento e la condivisione di tutti i livelli di governo nella definizione degli obiettivi programmatici. Dando piena attuazione all'articolo 119 si esce da una fase contrassegnata da misure e interventi frammentari, spesso dettati dall'urgenza di garantire l'equilibrio finanziario del complesso dei conti pubblici, e si definisce un quadro di stabilità e certezza, necessario per consentire ai singoli enti territoriali di programmare in modo significativo la propria attività. Le norme della manovra di bilancio con ricadute sulla finanza regionale e locale che oggi confluiscono nel disegno di Legge finanziaria troveranno in futuro collocazione in un disegno di legge presentato nel mese di giugno, previa una fase di confronto e valutazione congiunta con Regioni, Province e Comuni. Esso assumerà la veste giuridica di provvedimento collegato alla manovra di bilancio e dovrà essere approvato entro il mese di ottobre. Si otterrà così un duplice risultato. Da un lato, decongestionare la sessione di approvazione del bilancio dello Stato; dall'altro, garantire agli enti territoriali margini temporali adeguati per poter formulare le proprie autonome politiche di bilancio. Infine consentirà di associare in modo fattivo le autonomie locali al processo di formazione della politica di bilancio sin dalle prime fasi di definizione degli obiettivi settoriali, avviando una pratica discussione e condivisione di informazioni, impegni e responsabilità.

Dopo l'avvio dell'esame della delega sull'attuazione del Titolo V della Costituzione, sulla base dei principi di concertazione e leale collaborazione, le Regioni e gli altri livelli delle Autonomie territoriali saranno coinvolti in modo sistematico nella definizione delle strategie settoriali (qualificazione e razionalizzazione della spesa; interventi per la casa e le infrastrutture, fisco, Mezzogiorno), proseguendo nella positiva esperienza fatta con il Patto per la salute.

In attesa dell'approvazione dei disegni di legge delega sul codice delle autonomie e sul federalismo fiscale, nonché dell'emanazione dei connessi decreti legislativi, è necessario assicurare completa attuazione alla vigente normativa relativa al decentramento di funzioni amministrative dallo Stato agli enti territoriali. Per alcune materie oggetto di decentramento, infatti, *l'iter* non si è ancora concluso in qualche caso a motivo della inadeguatezza dei mezzi finanziari trasferiti (o ancora da trasferire) a Regioni ed Enti locali a finanziamento delle funzioni assegnate e dismesse (o da dismettere) dallo Stato.

A livello locale, è essenziale una politica di sostegno a favore della montagna e dei comuni montani, coerente e innovativa, capace di valorizzarne le potenzialità

economiche, fondata sui principi della sua specificità territoriale, dello sviluppo sostenibile, della coesione economica e della sussidiarietà. A tal fine, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, un incremento della dotazione finanziaria del Fondo nazionale per la Montagna¹⁰ consentirebbe un più ampio programma di interventi speciali di investimento per lo sviluppo della montagna, anche mediante un nuovo disegno di legge di valorizzazione e tutela dei territori montani, eventualmente imprimendo al Fondo stesso un carattere perequativo.

Inoltre, nell'ambito del governo del territorio è necessario riservare uguale attenzione ai territori insulari mediante la valorizzazione e la promozione dello sviluppo sostenibile delle isole minori. Si tratta di un obiettivo significativo, come previsto anche dall'articolo 158 del Trattato di Amsterdam, al fine di incentivare tali realtà, ponendo rimedio alle disuguaglianze strutturali che penalizzano le isole, mediante una politica concreta volta a garantirne effettivamente la coesione economica e sociale. Occorrono, al riguardo, politiche specifiche nei settori dell'energia, dei trasporti e della concorrenza, dirette a migliorare le condizioni e la qualità della vita nelle suddette zone, oltre a misure dirette a favorire le imprese insulari in modo che le stesse possano essere ugualmente competitive.

Un ulteriore obiettivo è il potenziamento dei compiti di valutazione della qualità dell'azione di governo del sistema delle autonomie, al duplice fine di migliorarne economicità ed efficienza e ridurre costi e carenze. Tali fini sono peraltro perseguibili anche mediante la previsione di misure volte ad incentivare la gestione in forma associata dei servizi pubblici tra gli Enti locali.

Al fine di disincentivare il fenomeno dei distacchi dei Comuni, è necessario promuovere, nei limiti delle disponibilità finanziarie, un Fondo volto a valorizzare e promuovere le realtà socio-economiche delle zone di confine tra le Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale.

Nell'ambito degli interventi sulle Autonomie locali, non può mancare la tutela delle minoranze, in osservanza della Carta Costituzionale (art. 6) e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 22). Nel quadro delle compatibilità finanziarie, è importante assicurare, anche attraverso adeguati stanziamenti, la tutela delle minoranze storiche linguistiche, che rappresentano un fattore importante per lo sviluppo civile del Paese.

¹⁰ Previsto dalla legge n. 97/94.