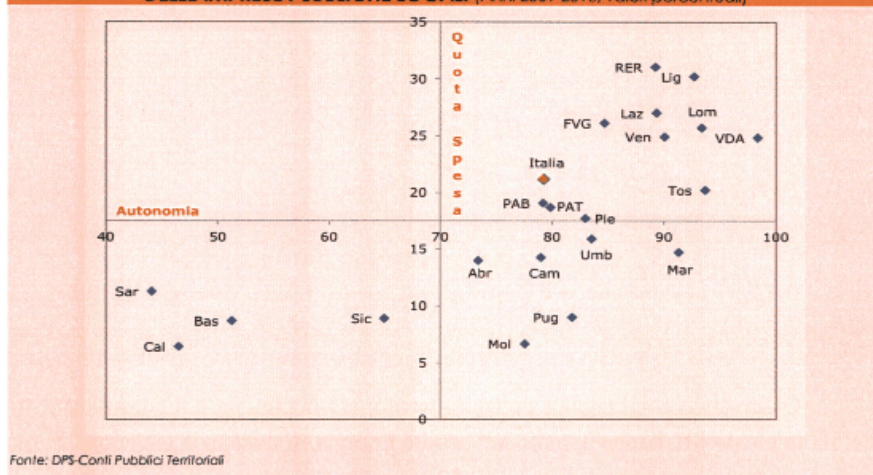


relativa del comparto e che invece genera una separazione netta tra due gruppi di regioni dal punto di vista dell'autonomia finanziaria. Da un lato, infatti, ci sono le IPL di Puglia, Campania, Molise e Abruzzo che evidenziano un grado di autonomia finanziaria prossima alla media nazionale separandosi nettamente dalle rimanenti quattro regioni (Sardegna, Basilicata Calabria e Sicilia) dove le entrate derivanti dalla Vendite di beni e servizi rivestono ancora un ruolo marginale nel finanziamento della spesa delle IPL rispetto ai trasferimenti che quest'ultime ricevono dalla Pubblica Amministrazione.

Figura III.28 - AUTONOMIA FINANZIARIA E PESO DELLA SPESA SUL COMPARTO LOCALE DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI (Anni 2001-2010; valori percentuali)

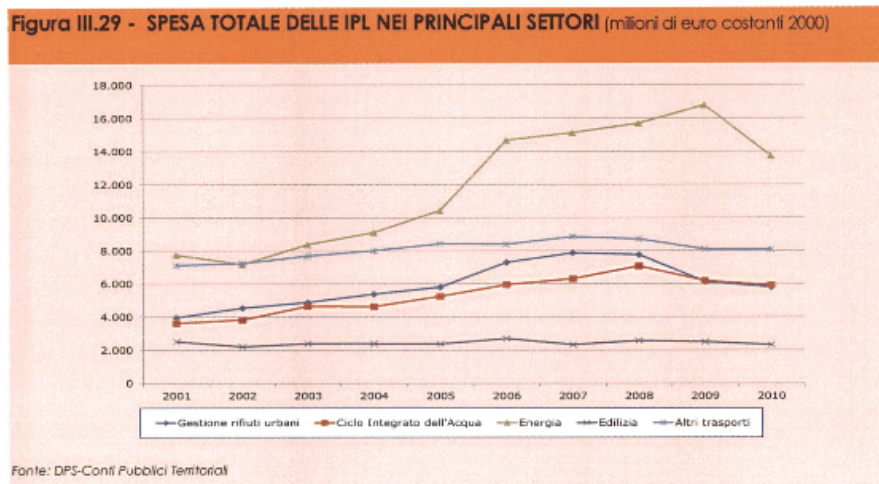


III.5.3 I settori in cui operano le Imprese Pubbliche locali

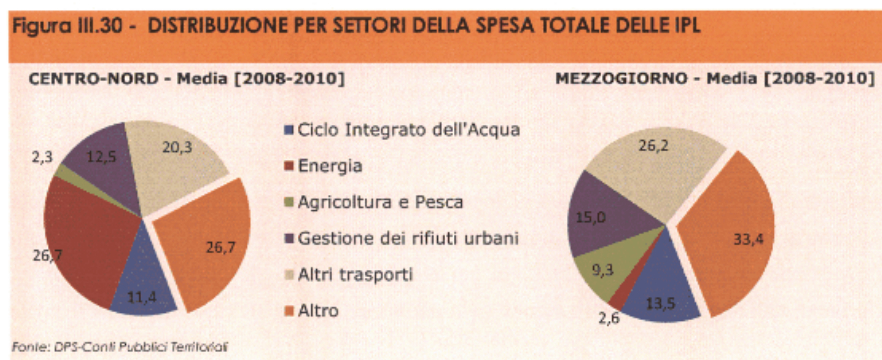
Dall'analisi dei dati di spesa per settori delle IPL appare confermato che i quattro settori – energia, acqua, trasporti e rifiuti – che coprono a livello nazionale circa il 75 per cento della spesa delle IPL, sono anche quelli più dinamici. In particolare si nota come l'interesse delle IPL nel settore Energia è stato così forte da far decollare il dato di spesa che, da circa 8,5 miliardi di euro del primo quinquennio, è passata ad un livello medio di 15 negli ultimi 5 anni. La crescita più evidente, nel caso del settore Energia, si è avuta nel 2006 ed è stata principalmente guidata dall'andamento dell'acquisto di Beni e servizi di alcune grandi IPL del Piemonte, della Lombardia, dell'Emilia Romagna e della Liguria che da sole hanno coperto una crescita di circa 2,2 miliardi di euro. I livelli dei flussi di spesa destinati agli acquisti di Beni e servizi sono continuati ad aumentare anche se in modo meno marcato, fino al 2009, per poi subire una drastica contrazione nel 2010, in parte spiegata dallo sfruttamento dei vantaggi derivanti dalle aggregazioni tra alcune *public utilities*⁴⁴ che generano economie di scala,

⁴⁴ Si veda ad esempio la Fusione per incorporazione di Enia SpA in Iride SpA oppure quella tra Agam e Acsm Como e ancora la nascita di A2A dalla fusione di Aem e Asm.

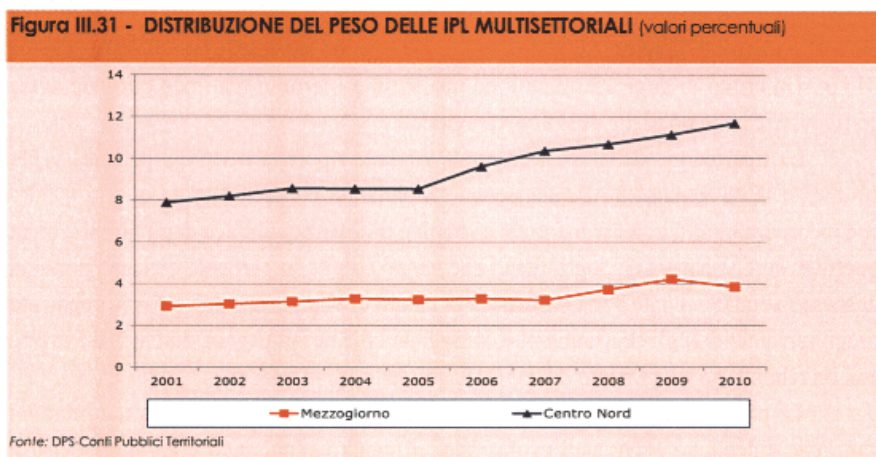
soprattutto con riferimento ai costi delle materie prime. L'impegno di spesa del comparto IPL nel settore Energia, nonostante il calo registratosi nel 2010, è comunque rimasto nell'ultimo quinquennio ampiamente al di sopra della quota che il comparto ha destinato alla gestione dei Trasporti locali così come a quella complessivamente destinata alla gestione dei Rifiuti urbani e al Ciclo integrato dell'acqua, settori che già dal 2008 hanno iniziato a rallentare la loro dinamica di crescita (Figura III.29).



Osservando con maggior dettaglio territoriale la crescita e il consolidamento del ruolo che le IPL hanno assunto nel settore Energia, si evidenzia come ciò sia più accentuato nel Centro-Nord (Figura III.30), dove sono avvenute anche le principali operazioni di aggregazione delle *utilities*. Nel periodo 2008-2010, il settore arriva a concentrare nel Centro-Nord ben il 35,4 per cento, mostrando un aumento di quasi 9 punti percentuali rispetto al periodo 2001-2003, mentre nelle regioni meridionali solo il 2,2 per cento dell'ammontare complessivo di spesa del comparto viene destinato al settore energia a vantaggio di importanti quote destinate all'agricoltura o al settore dei trasporti.



Per cogliere in modo sintetico quanto il comparto delle IPL stia tentando di ridurre il rischio di mercato, attraverso la diversificazione della propria offerta, è utile verificare se il peso delle IPL che operano in più settori rispetto al totale delle IPL sia in crescita. Si noti come le regioni del Centro-Nord (Figura III.31) sono quelle in cui le IPL differenziano maggiormente la propria offerta di servizi, e tra queste va in particolare segnalata la Lombardia in cui le IPL multisettoriali arrivano a pesare ben il 37 per cento (aumentando di ben 14 punti rispetto all'inizio periodo), l'Emilia Romagna che passa dal 21 al 28 per cento, e poi ancora le Marche dove il peso delle IPL *multi utility* arriva a fine periodo al 23 per cento. La Campania, tra le regioni del Mezzogiorno, è la sola a segnalare un chiaro passaggio ad un modello *multiutilities*, con 14 IPL su 100 impegnate in più di un settore nel 2010.



III.6 Il Quadro Finanziario Unico delle risorse in conto capitale

La programmazione della spesa in conto capitale della PA a sostegno dello sviluppo e la politica regionale da vari anni utilizza a supporto statistico previsivo le stime effettuate dal DPS con il Quadro Finanziario Unico (QFU)⁴⁵; l'elaborazione consente un raccordo tra l'andamento macroeconomico della spesa (erogazioni di cassa) destinata al Mezzogiorno nelle sue componenti ordinarie e aggiuntive (risorse comunitarie e FAS) e il totale della spesa in conto capitale risultante dalle statistiche ufficiali e dalle proiezioni di finanza pubblica nei principali documenti programmatici del Governo. Il QFU che si basa sull'acquisizione di alcune grandezze esogene (spesa in conto capitale di contabilità nazionale e gli impegni relativi ai cicli di programmazione comunitaria), definisce, esplicitando alcune ipotesi, le proiezioni per area territoriale stimando per via residuale il resto della spesa, cosiddetta ordinaria.

⁴⁵ Per maggiori dettagli sul Quadro Finanziario Unico cfr. DPS Rapporto annuale e appendice anni vari. Per maggiori dettagli sulla metodologia di costruzione cfr. *Rapporto annuale del Dipartimento Sviluppo e Coesione 2008 - Appendice - Nota Metodologica*

Il protrarsi della crisi economica e finanziaria, i ritardi con cui si va delineando una ripresa economica, gli effetti delle politiche di rientro dal deficit e dal debito pubblico hanno condizionato negativamente le politiche di sviluppo e rilancio degli investimenti.

La spesa nazionale in conto capitale del conto economico della PA è in consistente calo⁴⁶: al netto delle partite spurie (vendite immobili, mancata deduzione Irap e altro) la quota della spesa in conto capitale sul PIL passa dal 4,2 per cento del 2009 al 3,1 per cento del 2011. Le proiezioni per gli anni successivi, formulate dal Governo nel Programma di Stabilità di aprile 2012, indicano una ulteriore lieve discesa mitigata dalle risorse nuove per lo sviluppo stanziare con la manovra "Salva Italia": si passerebbe al 3 per cento del PIL nel 2012 e 2013 scendendo al 2,8 per cento nel 2014 e 2015. In termini nominali la spesa in conto capitale si riduce passando da un totale di circa 63 miliardi di euro nel 2009 a circa 49, più o meno stazionari fino al 2015 (Tavola III.10). Un crollo di circa 15 miliardi ed una perdita in termini reali non può non avere conseguenze nelle politiche di sviluppo regionali.

La ripartizione della spesa in conto capitale riportata nel QFU per area e per strumento di finanziamento risulta dunque fortemente condizionata da questo quadro che incorpora gli effetti delle manovre correttive di finanza pubblica degli ultimi 2 anni; queste misure, a partire dai tagli lineari che hanno colpito in particolare alcune porzioni di spesa in conto capitale non considerata di natura obbligatoria come il FAS, impattano progressivamente sugli stanziamenti e conseguentemente sui pagamenti dal 2011 in poi, con un relativo peggioramento delle proiezioni delle stime quadro.

Le proiezioni della spesa ordinaria e aggiuntiva nel Mezzogiorno nei prossimi anni, che dipendono anche dall'evoluzione del quadro economico e dalle politiche di consolidamento di finanza pubblica, scontano conseguentemente una notevole incertezza riguardo alle stime programmatiche delle risorse riportate dal QFU. Alcune ipotesi ed assunzioni potrebbero avere difficoltà nel verificarsi in un quadro in continuo mutamento condizionato dalla crisi finanziaria.

Nell'ipotesi di piena attuazione dei programmi di investimento comunitari nel rispetto della regola dell'impegnabilità dei fondi (n+2), di un profilo di pagamenti del FAS con una dinamica pari a quella della spesa in conto capitale nazionale e con una componente ordinaria che rispetti il principio di addizionalità richiesto dai regolamenti comunitari, la spesa destinata al Mezzogiorno si ridurrebbe, dai circa 22,4 miliardi di euro nel 2009 ai 15,1 miliardi del 2011; dal 2012 la spesa riparte grazie anche all'impulso dato dall'accelerazione dei fondi strutturali, che come già si è verificato nel passato avviene con l'avvicinarsi alla chiusura del ciclo di programmazione comunitaria (2014-2015), arrivando a partire dal 2013 a circa 21 miliardi di euro.

⁴⁶ Cfr. Comunicato ISTAT del 2 marzo 2012.

Tavola III.10 - QUADRO FINANZIARIO UNICO; SPESA IN CONTO CAPITALE PER FONTE DI FINANZIAMENTO (miliardi di euro)

	Consuntivo											Proiezioni programmatiche						
	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	35,1	36,2	44,1	47,0	45,1	43,7	46,7	48,0	46,4	51,5	44,0	37,2	34,0	33,2	31,9	29,3
risorse comunitarie fondi strutt. (1)	2,5	2,4	3,2	4,8	2,3	3,7	4,1	4,3	4,2	4,5	3,8	3,1	2,5	3,2	4,9	5,4	5,6	7,0
risorse cofinanziamento nazionale (1)	2,5	2,4	3,1	4,5	2,4	3,6	4,0	4,2	4,2	4,5	4,0	3,1	2,6	3,3	5,1	5,6	5,9	7,3
risorse aree sottoutilizzate (2)	4,2	5,8	5,6	6,5	7,3	4,9	5,4	5,0	5,9	5,9	5,2	5,6	5,4	4,8	4,9	4,9	4,8	4,8
Totale spesa in c/capitale (3)	42,3	46,2	46,9	52,0	56,1	59,2	58,5	57,2	60,9	62,9	59,4	63,3	54,4	48,6	48,9	48,9	48,1	48,4
MEZZOGIORNO																		
risorse ordinarie:componente base(4)	8,0	8,6	8,5	8,7	10,9	11,6	11,2	10,8	11,7	12,1	11,8	13,2	11,3	9,6	8,7	8,5	8,2	7,5
componente perequat.(4)	1,3	1,0	0,9	-0,8	0,7	0,7	-0,4	-0,8	-0,5	-2,2	-2,3	0,6	-0,1	-2,6	-2,0	0,0	0,0	-1,0
risorse comunitarie fondi strutt. (1)	1,7	1,6	2,3	4,0	2,0	2,8	3,1	3,3	3,3	3,7	3,3	2,4	1,7	2,4	4,0	4,4	4,6	5,6
risorse cofinanziamento nazionale (1)	1,4	1,4	1,9	3,5	1,9	2,5	2,8	2,9	3,0	3,4	3,1	2,0	1,5	2,2	3,9	4,2	4,5	5,4
risorse aree sottoutilizzate (5)	3,8	5,0	4,7	5,5	6,2	4,2	4,6	4,2	5,0	5,0	4,4	4,2	4,1	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
Totale spesa in c/capitale	16,2	17,7	18,3	21,0	21,6	21,8	21,2	20,5	22,5	22,0	20,3	22,4	18,4	15,1	18,3	20,8	20,8	21,2
Quota c/cap Mezzogiorno su Italia (%) (6)	38,3	38,2	39,1	40,4	38,5	36,7	36,2	35,9	36,9	35,0	34,2	35,4	33,8	31,2	37,5	42,4	43,3	43,9
Quota ordinarie Mezzogiorno su Italia (%)	28,1	27,2	26,8	22,0	26,2	26,1	23,9	23,0	24,1	20,6	20,4	26,8	25,5	18,8	19,8	25,7	25,7	22,3

(1) Per le risorse comunitarie e il cofinanziamento nazionale i valori sono quelli della spesa per la formazione; per gli anni 1998-2006, dei quali finanziati dai programmi operativi regionali e nazionali del QCS 2000-2006 adeguati ai dati di spesa; dal 2007 si tiene conto di quelli del SIRCS, tengono conto, per il ciclo 1994-99, dello stato di attuazione dei programmi, per il ciclo 2000-2006, dei quali finanziati dai 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 Fesr e Fesr.

(2) Per il 1998-2002 si tiene conto delle stime del conto risorse e impleghi per le aree sottoutilizzate; per gli anni 2003-2009 i dati derivano da stime effettuate sulla base del monitoraggio presso gli Enti alluatori; dal 2011 proiezioni effettuate applicando il tasso di crescita del totale complessivo della spesa in c/capitale nazionale di aprile 2011.

(3) Spesa in c/capitale Conto consolidato P.A. al netto evolutiva, carichi/azioni, sentenze IVA, debito ex SPA, Equitalia ecc.; gli apporti di capitale di F.S. per omogeneità di confronto sono stati aggiunti anche negli anni precedenti al 2001. Per il 2012-2015, proiezioni programmatiche programma di stabilità e DEF aprile 2012. E' stato stimato e dedotto dalla spesa in c/capitale la spesa per acquisti della difesa che ha natura di spesa corrente per rendita coerente con i CPT (oltre alla quota classificata in sede ISTAT).

(4) Si ipotizza che le risorse ordinarie per il Mezzogiorno siano pari alla quota di PIL (25 % crescenti) più una parte perequativa stimata in modo da tenere conto delle decisioni politiche amministrative di Enti e Amministrazioni e delle compatibilità rispetto al quadro finanziario ipotizzato. Dal 2010 (ad eccezione del 2015) la quota si ipotizza tendere all'annullamento, con l'aumento di risorse aggiuntive.

(5) Si ipotizza che le risorse per le aree sottoutilizzate al Mezzogiorno siano l'85 per cento del totale nazionale in linea con le decisioni CPT. Dal 2009 la quota viene ridotta al 75 per cento.

(6) La quota percentuale della spesa c/cap del Mezzogiorno per i dati di consuntivo fino al 2009 deriva dalle stime CPT (per gli anni 2008-2009 non viene tenuto conto dell'effetto contabile dei rimborsi fiscali). Per gli anni successivi stime.

Fonte: Elaborazione DPS su fonti varie

Conseguentemente, come risulta dalle elaborazioni CPT, la quota di spesa indirizzata al Mezzogiorno rispetto al totale del territorio, che negli ultimi anni di consuntivo fino al 2009 oscillava intorno al 35 per cento, subisce una riduzione fino al 31,2 per cento nel 2011 in coincidenza delle forti contrazioni degli investimenti; nelle proiezioni programmatiche avrà un balzo nel 2012 fino a circa il 38 per cento per poi crescere più progressivamente fino a circa il 44 per cento nel 2015. La forte accelerazione della spesa aggiuntiva nel Mezzogiorno trainata dalla fase di chiusura del ciclo di programmazione dei fondi strutturali comporterà dunque compensativamente, a volumi di spesa complessiva in conto capitale in diminuzione, un aumento della quota Mezzogiorno.

La componente ordinaria rispetto al totale nazionale, dopo un calo nel 2011 e 2012 (rispettivamente 19 e 20 per cento), oscillerà intorno ai valori del 25 per cento (rispetto alla quota programmatica del 30 per cento), evidenziando un effetto sostitutivo della spesa ordinaria rispetto a quella aggiuntiva.

IV. LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI

Sia per l'Unione europea, sia per lo Stato italiano l'obiettivo di garantire al meglio eguaglianza di opportunità e di qualità della vita nei diversi territori è costituente dell'organizzazione statale e, pertanto, è di orientamento all'intera azione pubblica. Si tratta, tuttavia, di un obiettivo ambizioso che rende indispensabile un'attenzione aggiuntiva e un sostegno speciale per quei territori e comunità che per le ragioni più diverse divergono dalle traiettorie migliori. Allo scopo di rendere concreta quest'attenzione aggiuntiva, sia i Trattati dell'UE (art.175 del TUE), sia la Costituzione italiana (art.119, comma 5) prevedono risorse finanziarie dedicate: i fondi a finalità strutturale del TUE, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali della Costituzione. La politica regionale di coesione, finanziata da tali risorse, è dunque una politica di interventi aggiuntivi nel campo dell'investimento e del funzionamento dei servizi pubblici che ha lo scopo di ribadire il rilievo degli, e sostenere in concreto con azioni specifiche, obiettivi generali di tendenziale parificazione delle opportunità economiche, sociali e di qualità della vita offerte ai cittadini indipendentemente dai luoghi in cui essi vivono.

Questo capitolo è dedicato all'esposizione dell'impianto organizzativo e strategico delle politiche di sviluppo regionale orientate alla coesione sociale ed economica dei territori, alle decisioni prese e all'attuazione realizzata nel corso dell'anno 2011 e nei mesi iniziali del 2012.

Informazioni di maggior dettaglio sull'entità delle risorse disponibili e sul complesso degli strumenti in attuazione sono presentati nell'Appendice.

IV.1 La politica regionale di coesione nel contesto della politica economica europea e nazionale per la stabilità e la crescita

Le risorse specificamente disponibili alla politica regionale di coesione, pur in dimensione assoluta apparentemente consistente, sono sostanzialmente modeste rispetto al complesso dell'intervento pubblico di spesa. L'UE dedica alle politiche di coesione finanziate attraverso i fondi a finalità strutturale oltre un terzo del proprio bilancio comune che però rimane pari a solo all'1 per cento del PIL dell'Unione. L'Italia, considerando le risorse aggiuntive in conto capitale spese da parte del complesso delle amministrazioni pubbliche, ha dedicato nell'ultimo decennio (2002-2011) in media un po' meno dell'1 per cento del PIL agli interventi aggiuntivi (0,9 per cento considerando anche il contributo diretto dei fondi strutturali UE; 0,7 per cento al netto di questi ultimi). Le uscite complessive delle amministrazioni pubbliche in Italia si attestano complessivamente nel medesimo periodo a una media del 44,2 per cento del PIL (49 per cento al lordo degli interessi sul debito pubblico), di queste il complesso della spesa in conto capitale 'corretta' per le partite contabili

Entità e
missione della
politica
regionale di
coesione

spurie e inclusiva della spesa aggiuntiva ha oscillato intorno al 4 per cento con, però, un riduzione molto significativa nell'ultimo biennio¹.

Sebbene quindi limitate in senso relativo, le risorse aggiuntive destinate a sostenere gli obiettivi di coesione sono però risorse molto pregiate, destinate soprattutto all'accumulazione di capitale e capacità cruciali per lo sviluppo. Nella ormai consolidata tradizione dell'intervento strutturale UE, tali risorse devono quindi essere impiegate seguendo una soddisfacente impostazione strategica che individui i punti di maggior leva per il perseguimento degli obiettivi di coesione. La loro vocazione specifica rimane, infatti, quella di sostenere percorsi di trasformazione di medio-lungo periodo, adatti ai territori e compresi dalle comunità a favore di cui s'interviene. Per questa ragione, l'impianto teorico e normativo di riferimento per la politica regionale di coesione si è progressivamente affinato, sia in sede europea che nazionale, richiedendo che gli interventi concreti siano definiti per cicli di programmazione pluriennale sulla base della più solida impostazione analitica, della più allargata comprensione e condivisione delle finalità, della più attrezzata capacità attuativa nei diversi livelli di governo necessariamente impegnati.

Se questo modello rimane un indubbio riferimento, nelle sue realizzazioni concrete la politica regionale di coesione risente della congiuntura economica e del contesto più generale di politica economica che possono costituire sia elementi di vantaggio e stimolo, sia di affaticamento e pressione.

Nell'ultimo triennio (2009-2011), molto difficile dal punto di vista della congiuntura economica in larga parte dell'UE, le politiche regionali di coesione hanno da un lato ricevuto impulsi a partecipare di più alle sfide strutturali che hanno investito l'intera Unione nella stagione della globalizzazione e all'esigenza di agire maggiormente in funzione anticiclica, dall'altro sono state però anche compresse dalle difficoltà di finanza pubblica e dalla conseguente minore disponibilità di risorse per investimenti in molti Stati membri.

A livello europeo si sono, in via temporanea, modificate alcune regole per favorire un maggiore assorbimento delle risorse dei fondi strutturali dal bilancio UE in chiave anticiclica. Questo è avvenuto nel caso dell'ampliamento temporale della conclusione di spesa per i programmi del ciclo 2000-2006, la cui esecuzione è stata prorogata fino alla prima metà del 2009. Più recentemente, con un'iniziativa avviata dalla Commissione nell'estate del 2011 e perfezionatasi alla fine dell'anno, alcuni Paesi in particolare difficoltà finanziaria e per questo sottoposti a specifiche misure di sorveglianza e sostegno (Irlanda, Portogallo, Grecia, Latvia e Romania) hanno ricevuto la possibilità di accedere a un maggior contributo relativo da parte dei fondi strutturali nell'ambito dei programmi del ciclo 2007-2013 già definiti². In generale, gli organismi comunitari hanno espresso sostegno e incoraggiamento verso una

¹ Per il dettaglio degli andamenti si veda il paragrafo dedicato al Quadro finanziaria unico (QFU) di cassa della spesa in conto capitale della PA nel capitolo III.

² Questi Paesi hanno, infatti, a parità di risorse assegnate dal bilancio UE potuto ridurre enormemente la quota di risorse proprie da apportare (il cd. cofinanziamento nazionale).

riprogrammazione dei fondi strutturali già concessi agli Stati membri a favore di linee d'investimento a più rapido assorbimento finanziario e nella direzione dell'utilizzo pieno delle regole esistenti per accelerare le erogazioni all'economia.

Il quadro di politica economica europea rimane, infatti, complesso e ancora timide appaiono le iniziative concrete per il rilancio della crescita, sebbene il convincimento della loro necessità si sia fortemente accresciuto nel corso del 2011.

Nel contesto di una debolissima ripresa nel 2010, precocemente interrottasi per molti Paesi già nel 2011 e con prospettive ancora molto incerte per il 2012, l'accentuarsi delle difficoltà dei debiti sovrani europei nella collocazione dei titoli hanno spinto nel corso del 2011 le autorità nazionali ed europee a concentrarsi ancora soprattutto sul risanamento finanziario per mantenere la stabilità del sistema e convincere i mercati della solidità dei percorsi di rientro dai deficit e della sostenibilità dei debiti pubblici. In questa direzione si è proceduto attraverso un disegno d'irrobustimento delle regole della governance economica che prevedono criteri più rigorosi e trasparenti per la gestione delle finanze pubbliche, e da ultimo nel Consiglio Europeo del 2 marzo 2012 attraverso la sottoscrizione da parte di 25 Stati dell'UE di un nuovo accordo (cd. Fiscal Compact) che vincola gli Stati al tendenziale rispetto dell'equilibrio di bilancio.

La Commissione europea nella sua comunicazione del novembre 2011 sull'analisi annuale sulla crescita per il 2012 (di avvio del cosiddetto semestre europeo di coordinamento della programmazione delle politiche economiche), ha però ribadito che il consolidamento fiscale è uno strumento per un fine: quello di assicurare la ripresa della crescita e della tenuta del modello sociale europeo³. Al contempo, ha lamentato l'ancora insufficiente determinazione degli Stati membri nel perseguire con urgenza e convinzione gli obiettivi di rafforzamento strutturale condivisi, rilanciando con forza i traguardi comuni della cd. strategia di Europa 2020⁴. In questo contesto, la Commissione ha segnalato l'urgenza di utilizzare almeno le già esistenti linee del bilancio UE 2007-2013, in particolare le risorse dei fondi strutturali, per sostenere investimenti nel campo dell'ambiente, dell'energia, delle infrastrutture di trasporto e delle connessioni telematiche, nonché di procedere a riprogrammazioni focalizzate allo scopo di sostenere l'attività economica.

L'Italia, la cui situazione debitoria pubblica è particolarmente consistente, ha mantenuto nell'ultimo triennio (2009-2011) una stance di politica economica piuttosto restrittiva orientata a contenere il deficit in peggioramento per la caduta del prodotto e non ha potuto mettere in campo operazioni dirette di ulteriore stimolo all'economia. A prezzi correnti si è in particolare contratta la spesa delle

³ Communication from the Commission. Annual Growth Survey 2012, COM(2011)815 final, 23 novembre 2012.

⁴ La strategia per la crescita cosiddetta Europa2020 (che segue la precedente strategia di Lisbona avviata alla fine degli anni '90 per il 2010) è stata condivisa dai Paesi dell'Unione nel giugno del 2010, dopo la proposta avanzata dalla Commissione nel marzo 2010 (COM(2010) 2020 definitivo- *Comunicazione della commissione, Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*). Con questa strategia, l'UE si è posta obiettivi espliciti da raggiungere nel 2020 nei campi dell'occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima/energia – da raggiungere entro il 2020. Ogni Stato membro ha adottato per ciascuno di questi ambiti propri obiettivi nazionali.

amministrazioni pubbliche in conto capitale, con un calo più consistente dal 2010, sia nelle componenti degli investimenti diretti che nei contributi all'investimento⁵. Nel corso del triennio le esigenze di finanza pubblica hanno condotto a operare tagli consistenti anche alle risorse aggiuntive nazionali destinate alle politiche regionali di sviluppo⁶ cui non sono però immediatamente seguite chiare ridefinizioni del quadro programmatico e strumentale che era stato definito nel 2007 precedentemente l'avvio della crisi finanziaria internazionale⁷. Ne sono derivate incertezze rilevanti sul quadro programmatico di riferimento e sugli obiettivi di medio - termine perseguibili soprattutto da parte delle autonomie territoriali che, per posizione, giocano un ruolo determinante nell'attuazione di queste politiche. Nel caso dell'area del Mezzogiorno, alcuni orientamenti di riprogrammazione, largamente confermativi di quanto già contenuto nell'impostazione programmatica precedente –seppure con accenti di focalizzazione e specificazione dei criteri di selezione dei progetti da finanziare su alcuni ambiti— sono stati definiti alla fine del 2010 nell'atto di indirizzo (Piano per il Sud⁸) assunto dall'allora Governo in carica.

Nella seconda metà del 2011, le straordinarie tensioni sul premio per il rischio sui titoli di Stato italiani e le conseguenti preoccupazioni in ambito nazionale e europeo sulle possibili conseguenze in tema di esiti per l'economia italiana e tenuta complessiva dell'area euro, hanno condotto a ulteriori misure di correzioni del bilancio pubblico. Una seconda manovra correttiva è stata adottata nell'estate a poca distanza dalla prima e, un nuovo Governo, con il sostegno di un'ampia maggioranza parlamentare costituitasi per far fronte alla delicatissima situazione economica, ha proceduto con un'ulteriore manovra in dicembre (cosiddetto decreto Salva Italia). In questo contesto, pure in una situazione certamente difficile, anche su impulso delle autorità europee, le politiche regionali di coesione hanno trovato spazio e responsabilità per una ripresa di protagonismo e di chiarezza di impegni, sia in chiave strutturale, sia in chiave anticiclica. All'interno di un pacchetto di proposte condiviso tra autorità italiane ed europee immediatamente dopo l'estate 2011 e reso più evidente dalle decisioni del Consiglio europeo dell'ottobre 2011, si è infatti individuato nella migliore gestione, recupero dei ritardi accumulati nell'impiego, e focalizzazione dell'intervento dei fondi strutturali in Italia un perno significativo dell'azione di rilancio dell'importanza della crescita. In continuità con l'azione già

⁵ Per il quadro più recente del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche, si veda ISTAT, *PIL e indebitamento AP- anni 2009-2011*, 2 marzo 2012.

⁶ Fondo aree sottoutilizzate (FAS), più recentemente rinominato Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC).

⁷ Le politiche regionali di coesione in Italia erano state impostate per il periodo 2007-2013 (coincidente con il ciclo di programmazione dei fondi strutturali comunitari attualmente in corso) con una unica strategia generale destinata a orientare sia gli interventi dei fondi strutturali UE, sia quelli del FAS all'interno del documento programmatico Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013, richiesto dai regolamenti comunitari e che l'Italia aveva interpretato estensivamente quale documento di strategia quadro per l'insieme delle politiche regionali di sviluppo, indipendentemente dalla fonte di finanziamento (e per questo motivo la strategia del QSN è anche nota come programmazione unitaria delle politiche regionali di sviluppo in Italia). Il QSN 2007-2013, definito a valle di un lungo percorso partenariale tra livelli di governo e con i partner economici e sociali, era stato approvato dalla Commissione europea nel luglio 2007 e continua a rivestire il ruolo di documento di orientamento fondamentale per gli interventi dei fondi strutturali.

⁸ Per i contenuti di dettaglio del Piano per il Sud, si veda il Rapporto DPS sul 2010.

avviata dall'inizio del 2011, ha inoltre ripreso impulso per il Mezzogiorno la definizione di interventi a valere sulle risorse nazionali della politica di coesione.

Le condizioni macroeconomiche dell'Italia sono più difficili rispetto a quelle degli altri maggiori paesi dell'UE soprattutto per fattori di lunga lena che hanno compresso la crescita dell'intero Paese da un periodo assai più lungo di quello della più recente profondissima crisi. La situazione di molti territori del Mezzogiorno rimane tra le più problematiche. E' ormai convincimento generale che le politiche regionali di coesione, a finanziamento comunitario e nazionale, che pure concentrano in quest'area parte preponderante dell'intervento non hanno da sole il compito di affrontare e portare a soluzione tutte le difficoltà. Tuttavia, se certamente queste politiche non possono sostituirsi alle istituzioni e alle politiche ordinarie, possono contribuire all'impostazione di una strategia più solida. In una situazione molto limitata di manovra per la spesa pubblica, queste politiche dispongono di alcune risorse il cui buon utilizzo diviene necessariamente sempre più importante, soprattutto come fattore propulsivo e, dove utile, innovativo. Nell'ambito del Programma nazionale di riforma 2012 sono evidenziate le aree in cui più rilevanti possono essere i contributi della politica regionale di coesione, in particolare, ma non solo per il Mezzogiorno, nel quadro della complessiva azione di politica economica nazionale.

RIQUADRO IV.A – IL PNR 2012 E LA POLITICA DI COESIONE

Il Programma Nazionale di Riforma (PNR) è il documento redatto annualmente da tutti i Paesi UE e che indica le misure che essi adottano nella prospettiva di dare piena attuazione alla strategia per la crescita e l'occupazione per il 2020 (Europa 2020). La presentazione di tale documento costituisce un momento centrale del cosiddetto semestre europeo di governance economica attraverso il quale è stato rafforzato il coordinamento ex ante delle politiche economiche e di bilancio nell'UE. Il PNR va dunque acquisendo un rilievo sempre maggiore considerate le forti interdipendenze tra le economie europee, che richiedono di porre la politica economica nazionale "in un quadro di riferimento europeo e in una prospettiva di lungo termine"¹.

La presentazione del PNR rappresenta il momento in cui sono recepiti a livello nazionale gli indirizzi per le politiche economiche generali e dell'occupazione formulati dagli organismi comunitari. Tali indirizzi trovano una prima esplicitazione nella comunicazione della Commissione europea che avvia il semestre europeo individuando le priorità per il rafforzamento delle prospettive di crescita degli Stati membri e dell'Unione (Relazione annuale sulla crescita), fatte proprie dal Consiglio dei Capi di Stato e di Governo nel successivo mese di marzo². Tali indirizzi possono

¹ Si veda la Premessa del Presidente del Consiglio Mario Monti al PNR 2012. Il PNR 2012 è parte integrante del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2012 di cui costituisce la sezione III ed è disponibile all'indirizzo <http://www.mef.gov.it/documenti/open.asp?idd=29495>

² In questo semestre corrente la Relazione è stata presentata nel novembre 2011. Cinque sono le priorità individuate per stimolare la crescita e la competitività nel 2012, in un quadro di compatibilità con gli equilibri di bilancio: proseguire nel consolidamento fiscale, privilegiando misure favorevoli alla crescita; ristabilire condizioni di normalità nei mercati del credito; promuovere la crescita e la competitività nel breve e nel lungo periodo; contrastare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi; modernizzare la pubblica amministrazione. [Communication from the Commission, 'Annual Growth Survey 2012', COM (2011) 815]

divenire più vincolanti e specifici a seguito dell'analisi da parte degli organi comunitari dell'agenda di riforme descritta nei PNR cui possono seguire precise raccomandazioni ai Paesi membri (Country Specific Recommendations) a conclusione del semestre. I PNR descrivono, inoltre, i progressi compiuti per dare attuazione alle iniziative prioritarie della strategia di Europa 2020 (flagship initiatives) e danno conto degli impegni assunti con il Patto Euro Plus.

Nel giugno 2011, sulla base delle azioni presentate nel PNR 2011 dall'Italia ad aprile, il Consiglio dell'Unione ha espresso sei raccomandazioni per interventi più incisivi³ e che hanno riguardato: 1) risanamento finanziario; 2) rafforzamento delle misure tese a combattere la segmentazione sul mercato del lavoro; 3) allineamento della crescita dei salari alla produttività, anche attraverso la contrattazione decentrata; 4) apertura dei mercati, in particolare nel settore dei servizi e, in questo ambito, di quelli professionali; 5) miglioramento delle condizioni di contesto per accrescere gli investimenti del settore privato nella ricerca e nell'innovazione (attraverso incentivi fiscali, venture capital e sistemi di appalti innovativi); 6) accelerazione della spesa per la crescita dei Fondi strutturali e rispetto degli impegni assunti nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

Il PNR 2012 dell'Italia indica quindi le misure di riforma, già adottate o programmate, esplicitando sia le azioni intraprese in risposta alle raccomandazioni del giugno 2011, sia quelle necessarie al raggiungimento dei target nazionali di lungo termine di Europa 2020. L'individuazione delle misure è inquadrata nello scenario macroeconomico e nell'analisi dei principali fattori di ostacolo alla crescita dell'economia italiana⁴.

Considerata la difficile situazione di bilancio e l'entità del debito pubblico, il PNR 2012 pone un forte accento sulle misure volte a perseguire l'obiettivo del rigore finanziario, al fine di dare stabilità alle finanze pubbliche. Vengono poi presentate le azioni in corso e in programma per la crescita e la coesione sociale: i) riforme nel mercato del lavoro, con misure volte a renderlo più dinamico e inclusivo nel rispetto delle raccomandazioni formulate dal Consiglio dell'Unione e con una particolare attenzione ai giovani; ii) apertura dei mercati, miglioramento del clima imprenditoriale e semplificazione amministrativa iii) iniziative nel settore della ricerca e dell'innovazione, con misure volte ad accrescere l'efficienza del sistema di finanziamento pubblico e a promuovere la spesa privata per la ricerca iv) proseguimento delle azioni in materia di ambiente ed energia, per ridurre le emissioni di gas serra, aumentare il consumo di energia da fonti rinnovabili e l'efficienza energetica; v) rafforzamento delle azioni nel campo dell'istruzione con azioni di riduzione degli abbandoni scolastici, ancora elevati soprattutto nel Mezzogiorno, e di accrescimento delle competenze degli studenti (alle quali contribuiscono in misura importante i programmi dei Fondi strutturali), e per aumentare l'attrattività del nostro sistema universitario; vi) contrasto alla povertà, con ampliamento tendenziale della platea coperta da ammortizzatori sociali e un'attenzione al potenziamento degli interventi sociosanitari, riorganizzazione dei flussi informativi per migliorare l'impatto delle prestazioni sociali, vii)

³ Council Recommendation of 12 July 2011 on the National Reform Programme 2011 of Italy and delivering a Council opinion on the updated Stability Programme of Italy 2011.

⁴ Tra i fattori e segnali di difficoltà sono richiamati: l'alto debito pubblico e il costo del lavoro; la diminuzione della capacità di esportazione delle industrie italiane; l'insufficiente apertura alla concorrenza di alcuni settori dell'economia e la bassa efficienza amministrativa; la modesta spesa in R&S che si manifesta anche nel ridotto numero di brevetti rispetto alla media europea; il livello non adeguato di formazione della forza lavoro e l'ancora insufficiente partecipazione al mercato di alcuni segmenti importanti della popolazione (giovani, donne, anziani); la presenza di forti divari territoriali nella dotazione infrastrutturale e nella qualità di servizi pubblici fondamentali; nel rischio di povertà ed esclusione sociale.

miglioramento dei servizi pubblici fondamentali su tutti i territori, con maggiore attenzione alle aree che presentano più gravi ritardi economici, attraverso la politica per la coesione territoriale.

In particolare, con riguardo alla Politica di coesione, il PNR dà conto di come le politiche settoriali si adattino alla dimensione territoriale attraverso l'azione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali (PON e POR) nei settori chiave della strategia Europa 2020. Il contributo di tali programmi alla strategia complessiva è molto rilevante anche dal punto di vista finanziario (Tavola IV.A.1), oltre che rappresentare una leva per una piena partecipazione dei territori alle sfide poste dalla strategia europea e per rafforzare l'integrazione tra le politiche di settore definite a livello centrale. La complementarietà tra Politica di Coesione e la strategia Europa 2020 sarà uno degli elementi caratterizzanti anche il prossimo ciclo di programmazione, secondo l'impostazione in discussione in Europa.

Tavola IV.A.1 – FONDI STRUTTURALI E CO-FINANZIAMENTO NAZIONALE 2007-2013 PER PRIORITÀ DELLA STRATEGIA EUROPA 2020 E ALTRE PRIORITÀ (valori in %)

Priorità	Sottosettore	Impegni/Risorse programmate (4)	Spese/Risorse programmate	Risorse programmate
		%	%	v.a.
Energia e Clima⁽¹⁾		26,8	12,5	7.587
	Biodiversità e valorizzazione delle risorse naturali	14,4	8,5	746
	Energia	23,4	11,1	4.026
	Sostenibilità dei trasporti	35,0	15,5	2.815
Inclusione		47,8	25,2	3.590
Istruzione		64,6	36,9	4.711
Lavoro e Occupazione		59,2	34,3	3.455
Ricerca e Innovazione⁽²⁾		47,4	23,2	20.987
	Capitale umano per l'innovazione	46,3	25,1	2.429
	Imprenditorialità innovativa	30,0	24,1	2.237
	RTDI	52,0	22,6	12.999
	Società dell'informazione	42,0	23,6	3.322
Infrastrutture e Trasporti		65,2	19,3	7.489
Totale UE2020		49,5	23,2	47.818
Altro⁽³⁾		47,0	23,8	11.581
Totale Fondi Strutturali		49,0	23,3	59.399

(1) La politica regionale, oltre ai temi previsti da Europa 2020 e riportati nella tavola, investe circa 4 miliardi su altri temi ambientali come: potenziamento dei servizi (gestione delle risorse idriche e dei rifiuti), prevenzione dei rischi e recupero dei siti inquinati. Le risorse finanziarie dedicate ai temi dell'Energia e dell'Ambiente ammontano pertanto a circa 9 miliardi.

(2) La dotazione finanziaria totale programmata per la ricerca comprende anche 370 milioni di euro circa a beneficio dell'istruzione (laboratori multimediali, incremento dotazioni tecnologiche nelle scuole, etc) e 300 milioni di euro circa a beneficio dell'inclusione sociale (telemedicina, e-health, etc).

(3) Nella voce altro sono ricompresi: i servizi ambientali (acqua, rifiuti e bonifiche, qualità dell'aria, prevenzione dei rischi e misure di tutela, mitigazione e adattamento del cambiamento climatico); servizi turistici e culturali; progetti integrati per rigenerazione urbana e rurale; altri aiuti alle imprese; interventi nel settore dell'energia non da fonti rinnovabili; assistenza tecnica; gli interventi per la sicurezza non ricompresi nell'ambito dei settori destinati alle priorità UE2020.

(4) Impegni giuridicamente vincolanti.

Il PNR riporta anche l'azione avviata per il rilancio delle politiche regionali in Italia accelerando e riqualificando la spesa dei Fondi strutturali, anche in risposta alla specifica raccomandazione del Consiglio dell'Unione. Il PNR illustra la complessiva azione di riprogrammazione definita nell'ambito del Piano di Azione Coesione per il Sud sottolineando come il Piano anticipi, nelle modalità di programmazione e attuazione, alcuni importanti principi della riforma della politica di coesione 2014-2020 e funga pertanto da prototipo per impostare l'impianto del nuovo ciclo di programmazione sull'intero territorio nazionale (per maggiori dettagli, vedi oltre nel testo e nel Riquadro IV.C – Il Piano di Azione Coesione).

Con riguardo agli interventi nei settori chiave della strategia Europa 2020, il PNR illustra il contributo dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali al raggiungimento dei traguardi della strategia negli ambiti della ricerca e innovazione, istruzione, inclusione sociale, efficienza energetica e energie rinnovabili.

Le politiche di coesione sono attuate, sia nella UE e sia in Italia, con un metodo di gestione collaborativa tra vari livelli di governo. Questa gestione collaborativa è necessaria, perché le politiche si contraddistinguono metodologicamente per una particolare attenzione ai territori in cui s'innestano e richiedono al contempo conoscenza e contatto con le concrete realtà territoriali (che solo i livelli di governo più vicini al territorio possiedono e possono praticare), sia guida e promozione di innovazione (che spesso richiedono un intervento o uno stimolo più esterni, tipiche delle responsabilità di governo più ampie). Le potenzialità di questo modello sono notevoli e per questo motivo l'UE lo persegue con determinazione, ma lo sforzo di costruzione di capacità di esercitare il proprio ruolo, l'equilibrio e la collaborazione richiesti a tutti i titolari di responsabilità perché i benefici si realizzino sono anch'essi molto elevati. Tale sforzo, equilibrio e collaborazione sono richiesti non solo per addivenire a una impostazione strategica solida e teoricamente promettente, ma anche per trovare le migliori soluzioni tecniche che rendano realistica l'attuazione e che consentano, se necessario, di correggere o adeguare l'azione senza ritardi eccessivi. Sulla scorta di quanto compreso negli ultimi anni - in cui le politiche regionali di coesione sono state sottoposte a pressioni di varia natura che si sono riflesse anche in maggiori difficoltà di dialogo e di esercizio adeguato di ruoli tra livelli di governo - una prova necessaria per il miglioramento dell'impostazione strategica e della metodologia operativa sarà la preparazione tempestiva e tecnicamente solida del prossimo ciclo di programmazione 2014-2020, sia sul lato dei fondi comunitari che delle risorse aggiuntive nazionali. Al contempo sarà necessario portare avanti e completare gli interventi definiti negli anni passati e le azioni di reindirizzo più recenti.

A una disamina più dettagliata delle politiche regionali di coesione in Italia, alle problematiche emerse, alle azioni correttive già avviate su impulso dell'UE e in autonomia, e alle prospettive possibili sono dedicati i prossimi paragrafi.

IV.2 La politica di coesione territoriale in Italia: strategia e attuazione

IV.2.1.1 L'organizzazione, la tempistica dei cicli di programmazione e i ritardi del ciclo 2007-2013

In Italia le politiche regionali di coesione – finanziate sia dai fondi strutturali del bilancio UE, sia da risorse nazionali specificamente dedicate – sono organizzate con un livello centrale di indirizzo e coordinamento (dalla metà del 2010 anche con una delega ministeriale dedicata) e livelli più articolati di cooperazione all'impostazione strategica e di attuazione. La costruzione di strategie più specifiche rispetto agli indirizzi comuni e l'attuazione degli interventi sono demandate sia ad amministrazioni centrali di settore, sia alle amministrazioni territoriali. Dal punto di vista della localizzazione dell'intervento, le politiche regionali di coesione agiscono, pur con grande differenza d'intensità, in tutto il Paese.

Sulla scorta del modello d'intervento dei Fondi strutturali, organizzato per cicli di programmazione strategica pluriennali coincidenti con la durata del bilancio della UE (rinnovato nella struttura e nelle allocazioni ogni sei o sette anni), anche le politiche di coesione nazionali si sono allineate da alcuni anni a questa impostazione. La natura della politica richiede, infatti, sia di avere un'impostazione strategica relativamente stabile per un periodo medio - lungo, sia di poterla rinnovare ad alcune scadenze, per tenere conto dell'evoluzione autonoma del contesto e di reimpostazioni nelle priorità di lungo periodo. Nella realtà dell'attuazione, però, i cosiddetti cicli di programmazione si sovrappongono. La durata dell'attuazione degli interventi strutturali realizzati attraverso progetti è, infatti, più o meno lunga a seconda della natura specifica dell'intervento stesso. Attualmente, dal punto di vista del ciclo di programmazione di riferimento, siamo all'interno del ciclo 2007-2013 la cui strategia generale è stata definita nel Quadro strategico nazionale (QSN) approvato dalla Commissione europea nel luglio 2007. Questo ciclo sarà in attuazione formale per quanto riguarda i fondi strutturali comunitari sino al 2015⁹. L'Italia nel 2005 ha stabilito di allineare al ciclo di programmazione strategica dei fondi comunitari anche i fondi nazionali destinati alla politica regionale (Fondo aree sottoutilizzate – FAS, recentemente rinominato Fondo per lo sviluppo e la coesione – FSC dal Dlgs 88 del 2011 che ne ha disposto una disciplina organica, vedi il Riquadro IV.B – ‘Risorse aggiuntive e interventi speciali’), precedentemente assegnati e programmati annualmente. Anche per la programmazione nazionale del FSC, il periodo di riferimento corrente è quindi relativo a un ciclo 2007-2013.

RIQUADRO IV.B – IL DLGS 88 DEL MAGGIO 2011 ‘RISORSE AGGIUNTIVE ED INTERVENTI SPECIALI’

Il decreto legislativo 88 del 31 maggio 2011 ha innovato la cornice giuridica alla base dell'impianto della programmazione della politica territoriale di coesione in Italia. La norma si inserisce nel più ampio processo di riforma dell'assetto istituzionale dello Stato in senso federale, attuando l'articolo 16 della legge delega 42 del 2009 e il principio costituzionale sancito nel quinto comma dell'art.119 della Costituzione. In particolare, essa definisce le modalità e i criteri con cui lo Stato centrale “destina le risorse aggiuntive” e “individua ed effettua interventi speciali” per le finalità di promozione dello sviluppo economico; di rimozione degli squilibri economici, sociali, territoriali, istituzionali e amministrativi; di effettivo esercizio dei diritti della persona. Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali alimentano la spesa per investimenti e le “spese per lo sviluppo” così come definite nei Regolamenti dei Fondi strutturali UE.

Con questa disposizione il legislatore ha fissato principi generali e metodi per una più efficace programmazione e attuazione della politica per la coesione territoriale finanziata attraverso i Fondi strutturali comunitari (e relativo

⁹ Il modello di programmazione dei fondi strutturali comunitari prevede, infatti, che il ciclo di programmazione possa dilatarsi nell'attuazione di un biennio rispetto alla scadenza del bilancio UE di riferimento.

co-finanziamento nazionale) e le risorse nazionali, ma, soprattutto, ha dettato, per la prima volta, una disciplina organica del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), ridenominato Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC). Si è inoltre soffermato sulle responsabilità di livello politico e sui processi decisionali attraverso cui tali responsabilità sono esercitate, anche individuando nuovi strumenti di governance istituzionale.

Con riguardo alle linee generali della complessiva azione di riequilibrio economico e sociale a livello territoriale (art.2), sono stati sistematizzati e rafforzati alcuni principi essenziali per la sua efficacia, anche anticipando aspetti centrali della riforma della Politica di coesione che si sta discutendo in questi mesi in Europa. La norma conferma l'impianto di governance multilivello della politica e il metodo della programmazione pluriennale anche per FSC, che deve tener conto anche delle priorità programmatiche individuate nell'Unione europea. Ribadisce, inoltre, il principio di aggiuntività delle risorse finanziarie che sostengono l'azione di riequilibrio regolata dal decreto rispetto a quelle che finanziano la spesa ordinaria, anche con funzione di perequazione. Enuncia i criteri di qualità e tempestività della spesa a cui deve ispirarsi l'attuazione degli interventi e pone l'accento sull'orientamento ai risultati da perseguire attraverso un insieme di strumenti, che vanno dalla costruzione di un sistema di indicatori di risultato, al condizionamento dell'erogazione dei fondi al conseguimento di innovazioni istituzionali individuate quali requisiti di efficacia degli interventi, al ricorso sistematico a valutazioni di impatto, all'impiego attento di meccanismi premiali e sanzioni. Il rispetto del criterio di concentrazione territoriale e finanziaria degli interventi e la necessità di un presidio centrale su attività di monitoraggio e verifica delle iniziative finanziate completano la cornice generale di riferimento entro la quale la politica di coesione deve operare.

In merito alle responsabilità politiche e ai processi decisionali, il provvedimento affida al Ministro delegato le funzioni d'indirizzo politico e di coordinamento della politica per la coesione territoriale, sia nella componente comunitaria sia nazionale, da esercitarsi in uno spirito di collaborazione istituzionale a livello centrale e tra livelli di governo.

Con riferimento alla componente comunitaria, la norma (art. 3) riconosce in capo al Ministro delegato il coordinamento della politica e, conseguentemente, la titolarità dell'adozione degli atti di indirizzo e di programmazione previsti dai Regolamenti comunitari per lo Stato membro, nonché l'adozione di tutti gli atti necessari a garantire la qualità e la tempestività della spesa e il pieno utilizzo delle risorse, anche in fase attuativa. L'esercizio di tali poteri è esercitato dopo opportuna concertazione con le altre Amministrazioni centrali competenti nella materia¹ e "nel rispetto dei poteri e delle prerogative" di Regioni ed Enti locali².

Relativamente al Fondo per lo sviluppo e la coesione - FSC (art.4 e 5), il Ministro delegato ne propone la quantificazione per le esigenze del periodo di programmazione, tenendo conto degli obiettivi di finanza pubblica, e individua, d'intesa con i Ministri dell'Economia e dello Sviluppo Economico e con la Conferenza Unificata, gli indirizzi per la programmazione e i criteri per l'utilizzo del fondo, che confluiranno in un Documento di indirizzo strategico da adottare con delibera del CIPE entro il mese di ottobre dell'anno che precede l'avvio del nuovo ciclo di programmazione pluriennale. Innovazione importante del decreto è la collocazione della programmazione del FSC nell'ambito del più ampio ciclo di programmazione economica nazionale, laddove si prevede l'avvio dell'iter decisionale con l'inserimento di precisi impegni nel Documento di Economia e Finanza (DEF) adottato nell'anno che precede l'avvio del nuovo ciclo di