

bandi per la presentazione dei progetti sull'Efficienza energetica e sulla Mobilità sostenibile, nel primo dei due settori il comitato di valutazione ha ammesso ai 200 milioni di euro assegnati dal secondo bando di Industria 2015 30 progetti per 234 imprese (di cui il 54 per cento PMI) e 160 enti di ricerca che prevedono di attivare investimenti in attività di R&S per circa 500 milioni di euro. Il 23 dicembre 2008 il MSE ha emanato il decreto ministeriale con la graduatoria dei programmi ammissibili per il bando relativo al settore Mobilità sostenibile: sono stati ammessi 25 progetti cui corrispondono 250 imprese e 100 organismi di ricerca per investimenti complessivi pari a circa 450 milioni di euro e 180 milioni di contributi. Per il bando relativo al settore delle nuove tecnologie per il made in Italy che stanZIA 190 milioni di euro per progetti su nuovi materiali, biotecnologie, nanotecnologie, tecnologie dell'informatica, dell'organizzazione, della logistica e della distribuzione, scaduto il 2 ottobre del 2008, si è in attesa della pubblicazione della graduatoria, mentre per le altre due aree non sono ancora stati pubblicati i bandi.

Riquadro L - MIGLIORAMENTO E ACCELERAZIONE DELLA SPESA IN ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO

Accelerazione della spesa

A partire dal 2002 il CIPE, al fine di promuovere l'accelerazione degli investimenti pubblici, ha inserito nella programmazione del FAS sia requisiti minimi per la finanziabilità degli interventi (disporre del progetto preliminare) sia incentivi, a carattere sanzionatorio e premiale¹. In tal modo ci si è avvicinati a metodologie già adottate nella programmazione comunitaria, mirate a fornire stimoli a carattere finanziario per sostenere una crescita nell'efficienza della programmazione ed attuazione dei piani di investimenti, nonché per ridurre la lentezza delle procedure tecniche ed amministrative.

A circa sei anni dalla loro attivazione, alcuni elementi utili per comprendere l'impatto di questi meccanismi emergono dal confronto tra l'avanzamento procedurale degli interventi finanziati con fondi FAS assegnati annualmente negli anni:

- *dal 1999 al 2001², per le risorse programmate tramite Accordi di Programma Quadro per lo più tra il 2000 e i primi mesi del 2003;*
- *dal 2002 al 2006³, per le risorse in larga parte programmate tramite Accordi di Programma Quadro tra il 2003 ed il 2007.*

Nel Mezzogiorno l'avanzamento procedurale complessivo dei due gruppi di interventi appare molto simile: tra il 60 ed il 65 per cento ha aperto o addirittura già concluso la fase dei cantieri; tra il 21 ed il 24 per cento sta definendo il progetto esecutivo o è in fase di aggiudicazione dei lavori; tra il 12 ed il 13 per cento degli

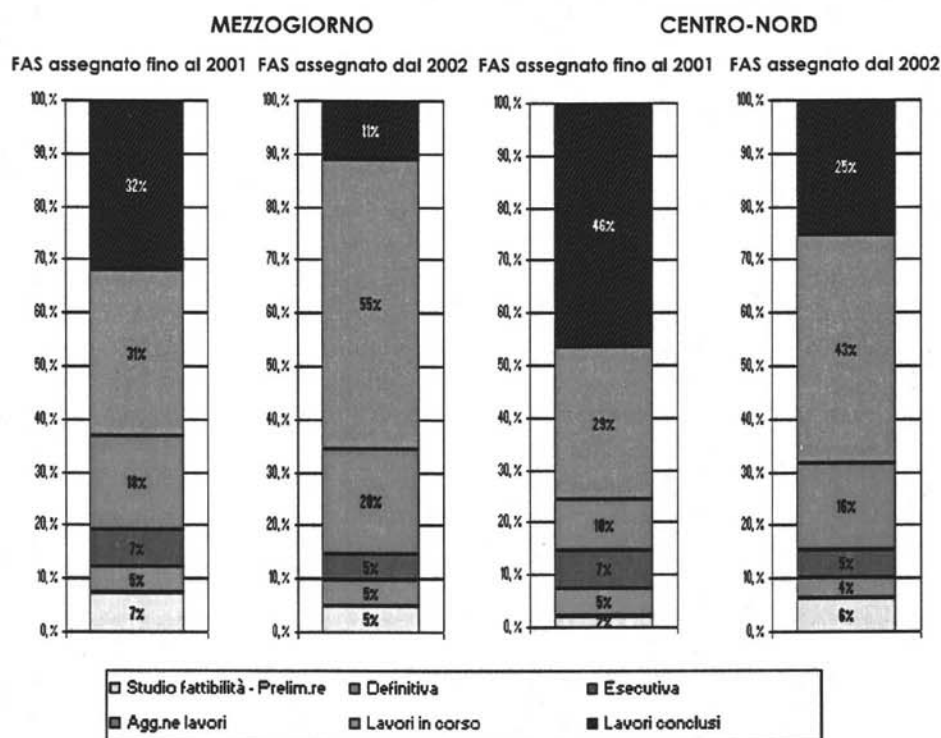
¹ Cfr. Rapporto DPS capitolo IV anni vari.

² Delibere CIPE 142/1999, 84/2000 e 138/2000.

³ Delibere CIPE 36/2002, 17/2003, 20/2004, 35/2005 e 3/2006.

interventi si trova in una delle prime fasi progettuali (studio di fattibilità, progetto preliminare o progetto definitivo) (cfr. Figura L.1).

Figura L.1 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - MEZZOGIORNO E CENTRO-NORD – AVANZAMENTO PROCEDURALE DEGLI INTERVENTI FINANZIATI DAL FAS PER TIPOLOGIA DI DELIBERA CIPE¹ (valori in percentuale delle risorse programmate)



¹ Al netto degli interventi la cui attuazione risulta sospesa nei rapporti semestrali di monitoraggio, per motivi legati a sopravvenute criticità di natura tecnica, amministrativa o soprattutto finanziaria.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo Intese

In media nell'arco di 3 anni e mezzo (tra il 2005 e giugno 2008, data alla quale si riferiscono i dati di monitoraggio) gli interventi finanziati con le risorse FAS assegnate dal 2002 in poi hanno raggiunto un avanzamento procedurale pressoché analogo agli interventi che sono stati finanziati in media 6 anni e mezzo fa (tra il 2002 e la metà del 2008), che quindi hanno avuto a loro disposizione un più ampio arco temporale per la relativa attuazione.

Nel Centro-Nord il 75 per cento in valore degli interventi finanziati dal FAS, assegnato antecedentemente al 2002, ha avviato o addirittura già chiuso i lavori, contro una percentuale pari al 68 per cento per gli interventi finanziati dal FAS assegnato dal 2002 in poi. Infine, gli interventi ancora in fase progettuale sono pressoché pari al 15 per cento in entrambi i gruppi.

Il confronto tra Mezzogiorno e Centro-Nord mostra percentuali simili di avanzamento per gli interventi finanziati dal FAS assegnato dal 2002 in poi, ad eccezione della percentuale relativa a quelli con lavori già conclusi, pari rispettivamente all'11 ed al 25 per cento. Per quanto concerne invece gli interventi finanziati dal FAS assegnato tra il 1999 ed il 2001, il confronto tra le due macro-aree evidenzia un avanzamento maggiore per quelli localizzati nel Centro-Nord.

Il combinato disposto di standard progettuali minimi e di incentivi finanziari ha dunque indotto una sensibile modifica nelle capacità attuative delle amministrazioni regionali e riduzioni dei tempi di realizzazione degli investimenti sia

nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno. Permangono elevati, tuttavia, in settori chiave per lo sviluppo del paese (in particolare trasporti e ambiente) i tempi necessari per completare un progetto pubblico, che (dal momento della definizione dell'idea progettuale alla chiusura dei cantieri) oscillano tra i 10 ed i 12 anni.

Il metodo intrapreso, che appare dunque corretto, sarà seguito anche nella programmazione 2007-2013, attraverso l'indicazione alle amministrazioni pubbliche di obiettivi annuali di spesa da raggiungere, al fine di mantenere le risorse assegnate (sanzioni) o di acquisirne di nuove (premialità).

Performance della spesa programmata in Accordi di Programma Quadro

Tra le iniziative⁴ connesse al rafforzamento delle capacità di gestione degli investimenti pubblici, finalizzate a favorire un'accelerazione nella loro attuazione, uno degli strumenti proposti approfondisce in particolare le capacità dei responsabili di procedimento di rispettare gli obiettivi annuali di spesa che loro stessi si pongono, e quindi di portare a termine il lavoro che si sono prefissi in un determinato arco di tempo.

In questa analisi si tiene ben presente che ogni progetto pubblico è caratterizzato da fattori quali la tipologia (ad esempio, strada, fognatura, restauro di un bene pubblico), il contesto tecnico-amministrativo e lo stato di definizione, fattori che influiscono in modo sensibile sulle sue capacità di avanzamento. Tenuto conto di questi fattori, sono stati messi a confronto gli obiettivi di spesa per l'anno 2007, stabiliti da ogni responsabile di intervento a fine 2006 (nel monitoraggio del 31 dicembre 2006), con la spesa effettivamente realizzata a fine 2007, con lo scopo di verificare la capacità di ogni manager di rispettare gli impegni annuali di spesa da lui stesso assunti, e quindi di fare progredire l'intervento secondo un preciso piano di avanzamento, tra l'altro comunicato anche alle altre amministrazioni sottoscrittrici dell'APQ.

Nel Mezzogiorno i risultati raccolti mostrano le difficoltà incontrate nel conseguire questi obiettivi: in media circa il 28 per cento dell'ammontare della spesa prevista a fine 2006 è stata effettivamente realizzata nel corso del 2007, con la rimodulazione agli anni successivi del rimanente 72 per cento delle attività programmate (cfr. Figura L.2).

L'analisi per anno di stipula degli accordi mostra per gli APQ sottoscritti tra il 2000 ed il 2004 percentuali di spesa realizzata nel 2007 rispetto agli obiettivi oscillanti tra il 26,2 (2002, 2003) ed il 39,4 per cento (2000, 2004). Le percentuali si abbassano ulteriormente per gli APQ più recenti, stipulati nel 2005 (20 per cento) e nel 2006 (solo il 9 per cento), un dato che palesa le maggiori difficoltà nell'effettuare previsioni di spesa per gli interventi programmati da meno tempo, e con una progettazione debole o ancora lontani dall'aggiudicazione dei lavori.

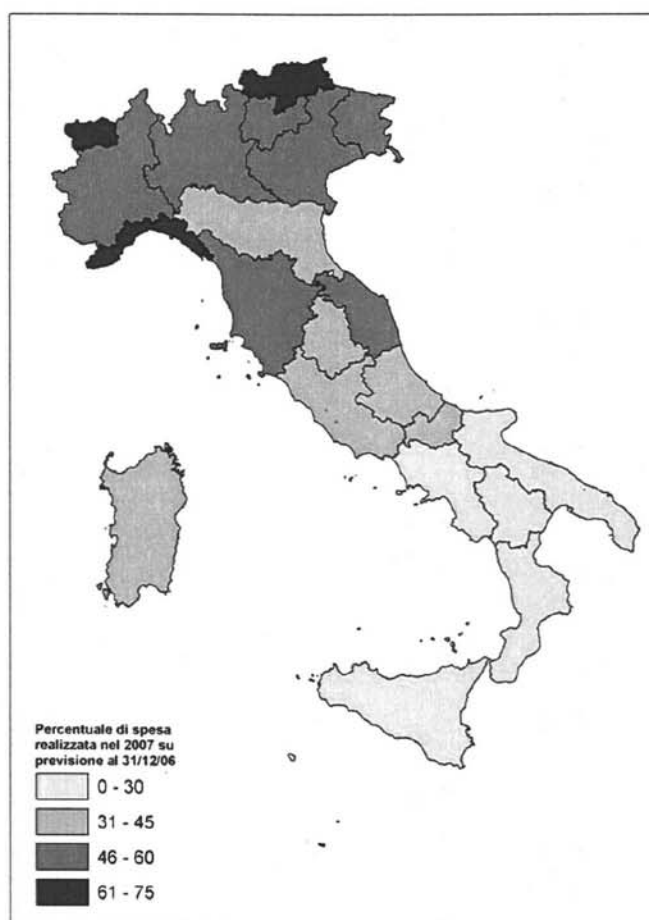
Nel Centro-Nord, invece, la spesa realizzata nel 2007 rispetto al valore obiettivo fissato il 31 dicembre 2006 è in media pari al 48 per cento, quindi poco più della metà della spesa prevista per il 2007 è stata posticipata ad annualità successive. Rispetto al dato annuale, la distribuzione delle performance risulta abbastanza omogenea nel periodo considerato, da questo punto di vista abbastanza differente dal trend riscontrato nel Mezzogiorno (cfr. Figura L.2).

In generale, le Regioni e le Province Autonome del Centro-Nord mostrano una capacità di rispettare gli obiettivi di spesa superiore a quella delle amministrazioni del Mezzogiorno, seppur ancora con sensibili margini di miglioramento.

⁴ Nell'ambito del "Progetto Monitoraggio" - avviato dalla delibera CIPE 17/2003 - sono state sviluppate apposite analisi tese ad esaminare e mettere a confronto le capacità di spesa delle amministrazioni regionali.

Tale situazione si ritiene sia dovuta a molteplici fattori, tra i quali il tessuto amministrativo ed istituzionale, la capacità dei programmatori nel selezionare interventi con basse probabilità di presentare in prospettiva criticità (tecnico-amministrative o finanziarie), la competenza dei responsabili di procedimento nel governare i processi autorizzativi ed attuativi e nell'attivarsi tempestivamente con i vari soggetti interessati per la risoluzione delle criticità eventualmente sopravvenute.

Figura L.2 - INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA - MEZZOGIORNO E CENTRO-NORD - PERCENTUALE DELLA SPESA REALIZZATA NEL 2007 RISPETTO ALLE PREVISIONI FATTE DAI RESPONSABILI DI PROCEDIMENTO AL 31 DICEMBRE 2006⁵



Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo Intese

RIQUADRO M - POLITICA REGIONALE: PRINCIPALI RISULTATI

Passi avanti significativi nell'attuazione della programmazione 2000-2006 sono stati compiuti negli ultimi anni. L'esame del complesso degli interventi – al netto di quelli classificati come “aiuti di stato” – finanziati tra il 1999 ed il 2007¹

⁵ Al netto degli interventi la cui attuazione risulta sospesa nei rapporti semestrali di monitoraggio, per motivi legati a sopravvenute criticità di natura tecnica, amministrativa o soprattutto finanziaria.

¹ Dati di monitoraggio DPS su APQ 30 giugno 2008.

promossi nell'ambito delle Intese Istituzionali di Programma e programmati tramite Accordi di Programma Quadro, anche in attuazione dei programmi comunitari, porta a risultati interessanti.

Come rilevato nei paragrafi precedenti, questo strumento di programmazione negoziata consente di integrare per il finanziamento dei programmi di investimento risorse provenienti da diverse fonti: ordinarie – statali e regionali –, aggiuntive - comunitarie e nazionali del Fondo aree sottoutilizzate - e private. Di seguito si menzionano solo i principali interventi conclusi, alla cui realizzazione hanno concorso più fonti finanziarie (cfr. Figura IV.10 nel paragrafo IV.3.1.2 e Figura IV.21 nel paragrafo IV.3.2.2).

Nel Centro-Nord sono stati chiusi oltre 4.350 cantieri – di cui quasi 2.300 finanziati dal FAS - per un valore complessivo pari a oltre 8.400 milioni di euro, di cui circa 1.250 a valere sul FAS. Di tali opere, circa 120 – riguardanti prevalentemente i settori delle infrastrutture di trasporto, delle risorse naturali e dei beni culturali - sono di importo superiore ai 10 milioni di euro, per un valore complessivo pari a quasi 5.000 milioni di euro. Nel periodo compreso tra il luglio 2007 ed il giugno 2008 sono stati chiusi oltre 850 cantieri, per un valore pari a circa 1,1 miliardi di euro, e allo stesso tempo ne sono stati aperti oltre 1.000, di pari entità.

Parimenti nel Mezzogiorno sono stati portati a termine circa 4.500 cantieri – di cui oltre 3.000 finanziati dal FAS - per un valore di circa 8.000 milioni di euro, di cui circa 2.700 a valere sul FAS. Di tali opere, circa 150 – riguardanti quasi esclusivamente i settori delle infrastrutture di trasporto e delle risorse idriche - sono di importo superiore ai 10 milioni di euro, per un valore complessivo superiore ai 4.000 milioni di euro, di cui quasi 800 a valere sul FAS. Nel medesimo periodo luglio 2007 - giugno 2008 il Mezzogiorno è stato caratterizzato da un'intensa attività di cantiere: sono stati finalizzati oltre 1.300 lavori, per un valore superiore a 2 miliardi di euro, mentre sono stati aperti circa 1.500 nuovi cantieri, per un valore di oltre 4,2 miliardi di euro.

Sono state concluse opere per le infrastrutture viarie tra le quali: i lavori di adeguamento e ammodernamento di diversi tratti delle Autostrade Milano-Napoli (A1) e Bologna-Taranto (A14), delle SS. 23 del "Sestriere" e SS. 24 del "Monginevro", di alcuni tratti delle autostrade Salerno-Reggio Calabria (Tronco 3 – Tratto 2, Lotti II, III e IV) e Siracusa-Gela (Lotti III, IV e V), nonché della SS. 106 Jonica (tratto compreso tra Amendolara e Rocca Imperiale). Per quanto riguarda le altre infrastrutture di trasporto, si menzionano il quadruplicamento di alcuni tratti della linea ferroviaria Milano-Brescia e l'ammodernamento e l'ampliamento delle linee ferroviarie locali dell'area metropolitana di Firenze, il raddoppio del tratto Patti-Messina della linea ferroviaria Palermo-Messina e l'ammodernamento e ampliamento degli aeroporti di Bari, Catania e Cagliari (cfr. Figura M.1).

Nel settore delle risorse naturali, tra gli interventi di particolare rilievo sono stati quelli di bonifica e riqualificazione realizzati presso la laguna di Venezia ed in diverse zone della Lombardia, nonché la realizzazione di reti di teleriscaldamento in diversi comuni delle province di Milano, Brescia e Sondrio.

Nell'ambito del ciclo idrico integrato, di rilievo appaiono le opere relative alla galleria di derivazione dell'acquedotto del Menta ed all'utilizzo delle risorse idriche ed alla realizzazione di nuovi impianti di depurazione nelle province di Cagliari e Sassari (cfr. Figura M.2).

Figura M.1 – PRINCIPALI OPERE CONCLUSE PROMOSSE DALLE INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA NEL SETTORE DEI TRASPORTI COFINANZIATE CON IL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE E FONDI STRUTTURALI



Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo Intese

Figura M.2 – PRINCIPALI OPERE INCLUSE IN INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA NEL SETTORE DELLE RISORSE NATURALI FINANZIATE CON IL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE E FONDI STRUTTURALI



Fonte: elaborazioni DPS su dati Applicativo Intese

IV.4 Le politiche per i fattori produttivi: lavoro e capitale

IV.4.1 Monitoraggio delle Politiche del Lavoro

La crescita dell'occupazione e l'aumento della partecipazione al mercato del lavoro sono obiettivi comuni delle politiche economiche e di coesione dell'Unione europea.

Ne sono testimoni i riferimenti contenuti nei piani di riforma strutturale in attuazione della Strategia di Lisbona²⁰², attuazione del Programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale²⁰³ e il Quadro strategico nazionale²⁰⁴.

Le politiche per il mercato del lavoro sono state ispirate a principi di semplificazione, volti a ridurre gli adempimenti burocratici gravanti sul datore di lavoro e sul prestatore d'opera, anche per contenere i costi indiretti della ricerca di occupazione; a favorire la flessibilizzazione dell'orario di lavoro, sviluppando il tempo parziale secondo i canoni già vigenti negli altri Stati membri; a promuovere la ri-professionalizzazione delle donne che decidono di rientrare nel mercato del lavoro dopo anni di cura della famiglia.

Il Libro verde sul futuro del modello sociale²⁰⁵, sottolinea anche l'obiettivo di creare un welfare di opportunità che assicuri maggiori tutele, accompagnate da maggiori responsabilità gravanti sui soggetti che ne beneficeranno.

Occorre, inoltre, dare nuovo slancio agli strumenti che favoriscono l'assunzioni di lavoratori nelle aree sottoutilizzate del Paese, che risentono dell'incompleta attuazione del cosiddetto credito di imposta occupazione Mezzogiorno²⁰⁶.

²⁰² La strategia di Lisbona è stata avviata dai capi di Stato o di governo in occasione del Consiglio Europeo di Lisbona (marzo 2000). Nel marzo 2008 a tre anni di distanza dall'emanazione del PNR italiano, la Commissione e il Consiglio europei hanno riconosciuto i buoni progressi compiuti dal Paese nell'attuazione della strategia ed hanno ulteriormente spronato il Governo a proseguire sulla via delle riforme strutturali. Nell'ultima valutazione del gennaio 2009 sono contenute alcune indicazioni volte a una maggiore liberalizzazione del lavoro, ad aumentare gli investimenti in ricerca e sviluppo con effetti positivi sulla crescita della produttività del lavoro italiana.

²⁰³ Decisione n.1672/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, che stabilisce un programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale – PROGRESS [Gazzetta Ufficiale L 315 del 15 novembre 2006]

²⁰⁴ Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 – Decisione CCI 2007 IT16 1 UNS 001 del 13 luglio 2007. Priorità 7 – Competitività dei sistemi produttivi e occupazione.

²⁰⁵ La vita buona nella società attiva. Libro Verde sul futuro del modello sociale. Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, 25 luglio 2008.

²⁰⁶ I commi dal 539 al 548 dell'art. 2 della legge n.244/2007 (Finanziaria per l'anno 2008) hanno introdotto una nuova misura agevolativa nella forma del credito d'imposta per i datori di lavoro (compresi gli enti pubblici non commerciali, ad esclusione delle Amministrazioni centrali o locali) che incrementano il numero di lavoratori dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato nelle zone svantaggiate delle regioni del Mezzogiorno ammissibili alle deroghe dell'art.87 lettere a) e c) del Trattato CE fra il 1° gennaio 2008 e il 31 dicembre 2008. Successivamente, l'Agenzia delle entrate con Circolare n.48/E del 10 luglio 2008 ha fissato al 15 luglio 2008 la