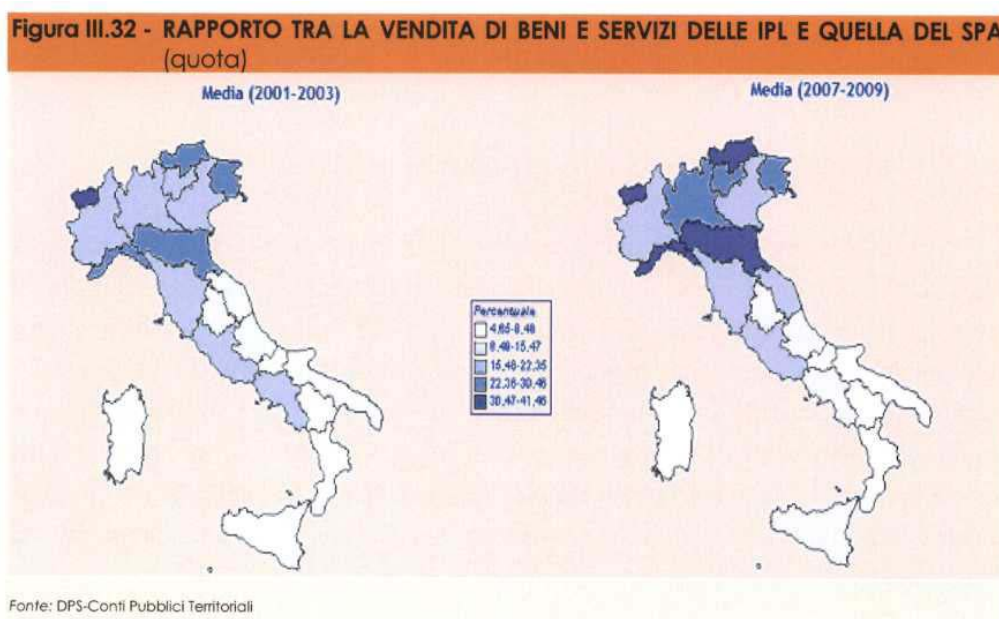


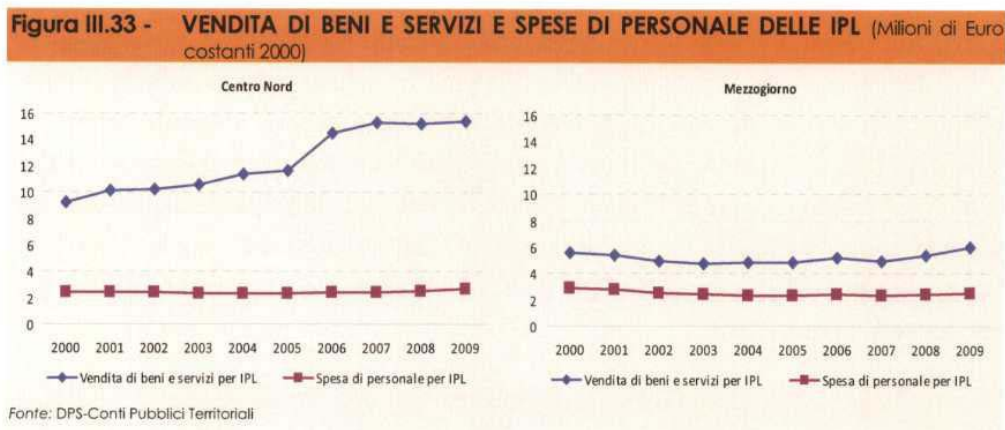
Un importante indicatore del dimensionamento raggiunto dal comparto delle IPL viene dalla quota di mercato che le IPL sono riuscite a sottrarre all'intero settore pubblico dei servizi, misurato in termini di rapporto tra vendite di beni e servizi del comparto (IPL) e vendite dell'intero Settore Pubblico Allargato. Le dinamiche di aumento della dimensione della quota di mercato servita dalle IPL sono particolarmente evidenti nelle regioni del Centro-Nord, mentre nelle regioni del Mezzogiorno, fatta eccezione per la Sicilia, non c'è una forte variazione nel confronto tra inizio e fine periodo (cfr. Figura III.32).



Per cogliere al meglio lo sforzo che il comparto delle IPL sta compiendo al fine di ridefinire i propri processi industriali e di offerta dei servizi nel rispetto di criteri di equilibrio, di efficienza e di economicità, è opportuna la lettura congiunta del dato sulla spesa di personale e dei flussi di entrata derivanti dalla Vendite di beni e servizi. Tale analisi permette di cogliere se e quanto l'Impresa Pubblica Locale stia affrontando un aumento complessivo del proprio "fatturato" senza sostenere un corrispondente aumento della spesa di personale.

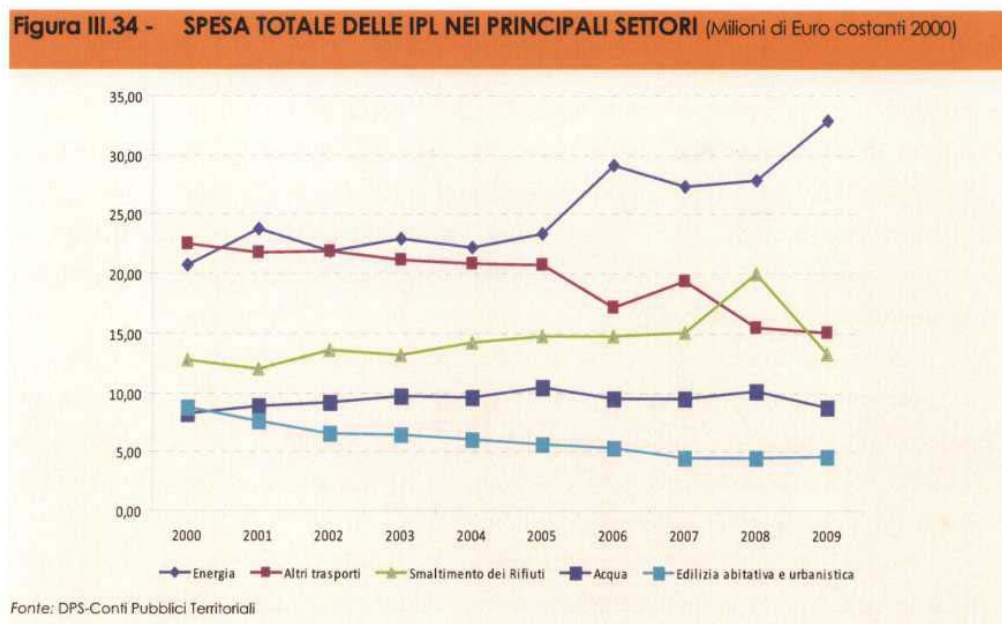
Anche quest'ultimo approccio di analisi conferma come nel processo di ricerca della dimensione imprenditoriale più efficiente sia sempre il Centro-Nord a essere più dinamico (cfr. Figura III.33). Le entrate derivanti dalla vendita di beni e servizi, di un IPL media del Centro-Nord, sono infatti passate da 10 a 16 milioni, mentre le spese per il personale sono rimaste intorno ai 2,3 milioni.

Anche l'IPL media del Mezzogiorno, tuttavia, mostra un recupero di efficienza nell'ultimo triennio: la spesa di personale rimane costante pur in presenza di un leggero incremento delle vendite nell'ultimo triennio.



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

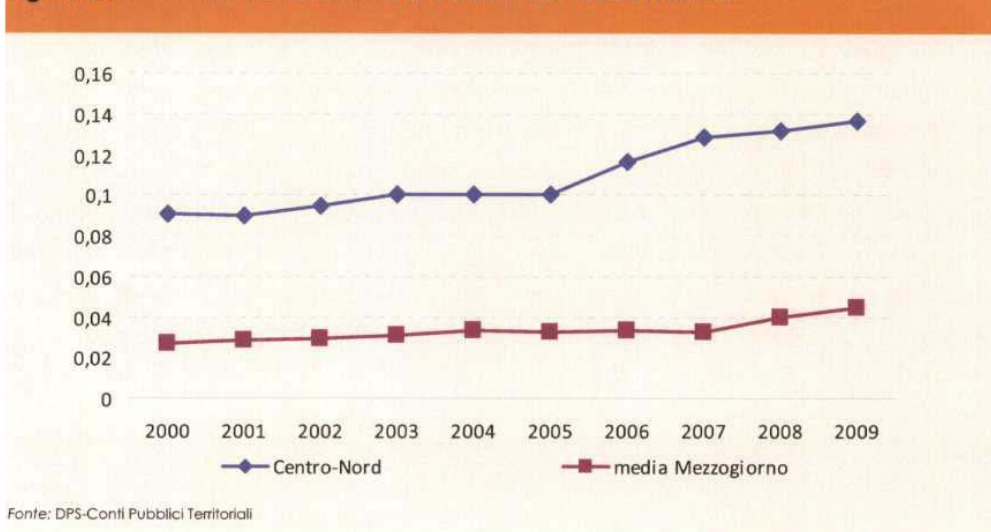
L'evoluzione dei dati di spesa per settori (cfr. Figura III.34) delle IPL conferma che i settori in cui il processo di liberalizzazione dei servizi pubblici locali è più spinto sono quelli in cui la normativa è stata più attiva. Le normative comunitarie (gas, telecomunicazioni, elettricità) hanno condizionato l'interesse delle IPL tanto da far decollare la spesa delle stesse nel settore Energia che, da circa 22 milioni del primo quinquennio, è passata a 32 nell'ultimo anno. L'impegno di spesa del comparto IPL nel settore Energia ha ampiamente superato la quota destinata alla gestione dei trasporti locali e, nell'ultimo anno, ha anche compensato la riduzione che la spesa ha subito nel settore dei rifiuti.



Quando si osserva con maggior dettaglio territoriale il fenomeno di crescita della gestione del settore Energia da parte delle IPL, si evidenzia come esso sia interamente guidato dal modello di sviluppo e di privatizzazione del mercato dell'energia delle regioni del Centro Nord (cfr. Figura III.35), dove infatti il settore energia, nel periodo 2007-2009, arriva a concentrare ben il 33,5 per cento, subendo un aumento di ben 6 punti percentuali rispetto al periodo 2001-2003; nel Mezzogiorno il settore energia è invece ancora poco significativo per le IPL, dove infatti continua ad attrarre in media solo un 2,5 per cento dell'ammontare complessivo di spesa a vantaggio di altri settori quali l'agricoltura, che coglie il 9,4 per cento della spesa.



Il grado di multi-settorializzazione, espresso attraverso il rapporto tra il numero di IPL che operano in più settori e il totale delle IPL, fornisce una misura sintetica della riduzione del rischio di mercato. Le regioni in cui questo rapporto è più elevato e dove, quindi, è più forte la scelta di differenziare il mercato di offerta sono quelle del Centro-Nord (cfr. Figura III.36) tra cui in particolare vanno segnalate l'Emilia Romagna che passa dal 22 al 27 per cento nel confronto tra inizio e fine periodo, la Lombardia in cui le multisettoriali arrivano a pesare ben il 34 per cento contro il 26 per cento dell'inizio periodo e poi ancora le Marche dove il peso delle IPL *multi utility* arriva a fine periodo al 19 per cento. Tra le regioni del Mezzogiorno, in cui la dinamica è molto meno evidente, la Campania è la sola a segnalare il passaggio ad un modello di offerta *multiutilities*, con circa il 13 per cento delle IPL impegnate in più di un settore.

Figura III.36 - DISTRIBUZIONE DEL PESO DELLE IPL MULTISETTORIALI

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

La programmazione della spesa in conto capitale della PA a sostegno dello sviluppo, si avvale, ormai da vari anni di una stima, effettuata dal DPS con cadenza periodica, che elabora un raccordo tra l'andamento macroeconomico della spesa destinata al Mezzogiorno nelle sue componenti ordinarie e aggiuntive e il totale della spesa in conto capitale risultante dalle proiezioni di finanza pubblica nei principali documenti programmatici del Governo²⁷.

Questa elaborazione, denominata Quadro Finanziario Unico (QFU), evidenzia i flussi finanziari annuali di cassa della spesa in conto capitale, sia di consuntivo che nelle proiezioni programmatiche, stimando la parte aggiuntiva/straordinaria (risorse comunitarie e cofinanziamento nazionale, più le risorse per le aree sottoutilizzate) e la parte ordinaria (differenza tra il totale delle risorse in conto capitale e le risorse aggiuntive).

Si tratta dunque di uno strumento statistico che consente di verificare le compatibilità finanziarie delle risorse per lo sviluppo e i vincoli di finanza pubblica; fornisce un dimensionamento delle risorse destinate al Mezzogiorno con una valutazione del contributo aggiuntivo (ai sensi del comma V dell'art 119 della Costituzione) finalizzato alla riduzione dei divari tra le aree del Paese coerente con gli obiettivi di sviluppo interni e concordati in sede europea (QSN e PNR) e con le politiche di risanamento del bilancio concordato in sede nazionale e UE (DEF, Patto di Stabilità).

Questo quadro costituisce anche la base per la redazione di analisi e rapporti di valutazione finanziaria e di verifica del rispetto del principio di addizionalità

²⁷ Per maggiori dettagli sul quadro finanziario unico cfr. DPS Rapporto annuale e appendice anni vari.

comunitaria e contribuisce a evidenziare con maggiore efficacia e trasparenza le conseguenze finanziarie e gli scenari alternativi derivanti dalle scelte di politica economica, compatibili con i profili di rientro di finanza pubblica; costituisce altresì uno strumento conoscitivo sulla politica regionale e sui suoi obiettivi anche riguardo alla verifica dei risultati rispetto agli impegni programmatici di spesa.

Il QFU si basa sull'acquisizione di alcune grandezze esogene (spesa c/capitale di contabilità nazionale e gli impegni relativi ai cicli di programmazione comunitaria), definisce, esplicitando alcune ipotesi, le proiezioni per area territoriale e stima per via residuale il resto della spesa, cosiddetta ordinaria. La quantificazione delle erogazioni complessive di cassa e la loro ripartizione tra risorse aggiuntive e ordinarie, nonché il loro riparto territoriale fra Mezzogiorno e Centro-Nord, vengono effettuate secondo le ipotesi di seguito descritte:

- **Le risorse complessive in conto capitale** derivano dal conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche costruito dall'ISTAT²⁸. Sono utilizzate le proiezioni programmatiche dei documenti ufficiali di programmazione su cui si svolgono i confronti internazionali e il controllo del rispetto dei parametri europei²⁹. La parte relativa al Mezzogiorno è stimata dai Conti Pubblici Territoriali per i dati di consuntivo.
- **Le risorse aggiuntive della programmazione comunitaria** sono coerenti con l'attuazione finanziaria dei cicli di programmazione dei fondi strutturali comunitari: mentre il consuntivo tiene conto, attraverso il monitoraggio delle "domande di pagamento", delle erogazioni effettive, il profilo programmatico tiene conto delle previsioni di spesa coerenti con gli obiettivi finanziari di attuazione dei fondi strutturali per evitare il meccanismo del disimpegno automatico.
- **Le risorse aggiuntive nazionali per le aree sottoutilizzate:** i dati di consuntivo derivano dal monitoraggio della spesa presso gli Enti attuatori, mentre il profilo programmatico si basa sulle stime delle erogazioni del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), che alimenta la politica regionale nazionale. Tali stime tengono conto delle disposizioni e delle autorizzazioni previste nelle Leggi finanziarie (e nelle relative delibere del Cipe) e ipotizzano, per le successive Finanziarie, il mantenimento di adeguati flussi annuali di finanziamento del

²⁸ I dati di Contabilità Nazionale consentono un'analisi aggregata delle ripartizioni economiche (investimenti fissi e incentivi, o contributi agli investimenti secondo la definizione di contabilità nazionale) e la disaggregazione per i livelli di governo principali (Amministrazioni centrali e decentrate). Non consentono invece un'analisi per ripartizione territoriale, per fonte di finanziamento e per settore. Nei conti consolidati delle Amministrazioni Pubbliche non sono inclusi gli enti pubblici facenti parte del Settore Pubblico Allargato (F.S., Enel, le imprese municipalizzate e altre).

²⁹ Da questo aggregato rimane fuori tuttavia la spesa di formazione di parte corrente benché quest'ultima faccia comunque parte delle risorse per lo sviluppo. Per la spesa in conto capitale i dati ISTAT sono inoltre depurati di alcune voci di spesa che ne alterano la dimensione reale e dunque l'effetto netto sul mercato. Si tratta in particolare degli incassi da vendita e cartolarizzazione degli immobili (che viene contabilizzata in riduzione degli investimenti fissi) e di altre voci minori (ad es. alcune spese della Difesa più propriamente di natura corrente); dal 2001 in poi, vengono inoltre detratti, per omogeneità di analisi, gli apporti al capitale di F.S. che sono stati inseriti nella riclassificazione recentemente effettuata dall'ISTAT (giugno 2005).

Fondo secondo il principio delle “politiche invariate”. Si ipotizza che il FAS che affluisce al Mezzogiorno rappresenti una quota intorno all’85 per cento.

- **Le risorse ordinarie** sono definite in modo residuale per quanto attiene il totale complessivo della spesa sul territorio nazionale. La ripartizione territoriale è invece fissata programmaticamente anche tenendo conto dell’obiettivo di riparto al Sud, delle difficoltà che esso ha incontrato, della tendenza alla possibile sostituibilità del finanziamento della programmazione ordinaria con quella aggiuntiva.

Il perdurare di un contesto generale di grave crisi economica e finanziaria, i ritardi di una ripresa economica, gli effetti politiche di rientro dal deficit e dal debito pubblico condizionano in misura decisiva le scelte delle politiche di sviluppo e degli investimenti. Il Documento di economia e finanze dello scorso aprile³⁰ conferma la riduzione della spesa nazionale in conto capitale nelle previsioni del conto economico della PA che passa dal 4,1 per cento del PIL del 2009 al 3,5 per cento nel 2010 e al 3,1 per cento nel 2011; la discesa continua fino al 2,6 per cento del 2014 .

Le proiezioni del prossimo quinquennio, che dipendono dunque dall’evoluzione del quadro economico e dalle politiche di consolidamento di finanza pubblica anche in deroga a disposizioni stabilite da legislazione pregressa, incorporano una notevole incertezza sul dimensionamento della stima del riparto programmatico delle risorse riportata dal QFU che avrà forti elementi di aleatorietà, dipendendo questo in modo cruciale dalle decisioni di finanza pubblica che potrebbero essere adottate e da come queste ricadranno su tali fondi.

Per tali motivi le proiezioni, elaborate con il quadro più ottimistico dello scorso giugno, devono essere considerate in misura prudenziale poiché scontano ipotesi e assunzioni che potrebbero avere difficoltà nel verificarsi e come linee di tendenza coerenti con un quadro dispositivo in continuo mutamento.

³⁰ cfr. Documento di economia e finanza sez. II 13 aprile 2011.

Tavola III.7- SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE (erogazioni in 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	47,9	46,2	51,5	38,6	34,1	31,1	31,1	30,5	25,8	
risorse comunitarie fondi strutt. ¹	2,5	2,4	3,2	4,8	2,3	3,7	4,1	4,3	4,2	4,6	3,8	2,7	5,0	5,0	5,0	5,2	5,3	8,0	
risorse cofinanziamento nazionale ¹	2,5	2,4	3,1	4,5	2,4	3,6	4,0	4,2	4,2	4,6	4,0	2,8	5,4	5,4	5,4	5,6	5,6	8,6	
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	4,9	4,6	4,6	4,6	4,7	
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	59,2	62,5	54,4	49,4	46,1	46,5	46,0	47,0	
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	9,9	8,8	8,0	8,0	7,8	6,6	
componente perequat. ⁴	1,3	1,0	0,9	-0,8	0,7	0,7	-0,6	-0,8	-0,5	-2,3	-1,4	0,7	-1,0	-1,0	0,0	0,0	0,0	-2,0	
risorse comunitarie fondi strutt. ¹	1,7	1,6	2,3	4,0	2,0	2,8	3,1	3,3	3,3	3,8	3,3	2,1	3,8	3,8	3,9	4,0	4,0	6,1	
risorse cofinanziamento nazionale ¹	1,4	1,4	1,9	3,5	1,9	2,5	2,8	2,9	3,0	3,5	3,2	1,9	3,8	3,8	3,8	3,9	4,0	6,0	
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	3,7	3,4	3,5	3,4	3,5	
Totale spesa in c/capitale	16,2	17,7	18,3	21,0	21,6	21,8	21,0	20,5	22,5	22,0	21,2	22,1	20,6	19,1	19,1	19,3	19,2	20,2	
Quota c/cap Mezzogiorno su Italia (%) ⁶	38,3	38,2	39,1	40,4	38,5	36,7	35,9	35,9	36,8	35,0	35,9	35,4	38,0	38,7	41,4	41,5	41,8	43,0	
Quota ordinarie Mezzogiorno su Italia (%)	28,1	27,2	26,8	22,0	26,2	26,1	23,5	23,0	23,9	20,5	22,4	27,1	23,1	22,8	25,7	25,7	25,7	17,9	

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

² Per il 1998-2002 si tiene conto delle stime del conto risorse e impieghi per le aree sottoutilizzate ; per gli anni 2003-2009 i dati derivano da stime effettuate sulla base del monitoraggio presso gli Enti attuatori;

dal 2011 proiezioni effettuate applicando il tasso di crescita del totale complessivo della spesa in c/capitale nazionale di aprile 2011; non sono considerati gli effetti delle manovre correttive dell'estate 2011 sulle risorse FAS.

³ Spesa in c/capitale Conto consolidato P.A. al netto eurotassa, cartolarizzazioni, sentenza IVA, debito ex ISPA, Equitalia ecc.; gli apporti al capitale di F.S. per omogeneità di confronto sono stati aggiunti anche negli anni precedenti al 2001.

Per il 2010-2014, proiezioni programmatiche risultanti DEF (apr. 2011) per il 2015 spesa 2,6 per cento del PIL.

E' stata stimata e detratta dalla spesa in c/capitale la spesa per acquisti della difesa che ha natura di spesa corrente per renderla coerente con i CPT (oltre alla quota riclassificata in sede ISTAT)

⁴ Si ipotizza che le risorse ordinarie per il Mezzogiorno siano pari alla quota di PIL (25 % crescente) più una parte perequativa stimata in modo da tenere conto delle decisioni politico-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 delle 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 delibere CIPE. 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.

La spesa indirizzata al Mezzogiorno, pari a circa 22 miliardi di euro nel 2009³¹ si ridurrà negli anni successivi a valori intorno ai 19 miliardi di euro. Questa riduzione in termini nominali tuttavia è minore di quella che si registrerà nella spesa in conto capitale a livello nazionale. Infatti la quota della spesa per il Mezzogiorno rispetto al totale del territorio, che era ferma negli ultimi anni di consuntivo intorno al 35 per cento, aumenterà nel 2010 intorno al 38 per cento per poi crescere fino a circa il 42 per cento nel 2014. L'aumento relativo della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno si verifica se tengono le proiezioni di aumento della spesa aggiuntiva (nazionale e comunitaria) che è incorporato nelle stime. D'altro canto l'accelerazione della spesa aggiuntiva, come già si è verificato nel passato, avviene con l'avvicinarsi alla chiusura del ciclo di programmazione comunitaria (2014/2015); ne consegue come nei precedenti periodi di programmazione, che si registrerà anche una riduzione della quota della spesa ordinaria nel Mezzogiorno rispetto al totale nazionale, che oscillerà intorno ai valori del 25 per cento (rispetto alla quota programmatica del 30 per cento), evidenziando un effetto sostitutivo della spesa ordinaria con quella aggiuntiva.

Il clima di incertezza sulle scelte relative alla spesa per investimenti e le riduzioni delle assegnazioni relative al Fondo aree sottoutilizzate, nonché i fattori strutturali relativi alla difficoltà e lentezza di attuazione dei progetti, impongono dunque sempre maggiori sforzi per incrementare l'efficacia e concentrazione dell'azione di investimento sulle risorse aggiuntive; in tale quadro si collocano il piano nazionale per il Mezzogiorno e le recenti disposizioni (D.lgs. 31 maggio 2011, D.M. 1 aprile 2011) per l'attuazione del federalismo fiscale che ne costituiscono la cornice normativa.

III.7 Lo stato di attuazione del Federalismo fiscale: focus sul Decreto relativo agli interventi speciali

III.7.1 Inquadramento della fase attuativa

La Legge delega in materia di Federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42) definisce il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia fiscale agli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale in coerenza con il comma V dell'articolo 119 della Costituzione³²; quest'ultima finalità viene regolata dal Decreto attuativo sugli interventi speciali di cui questo paragrafo tratta più approfonditamente.

³¹ Come già visto nel Cap. II (cfr. Nota 5) il dato di Contabilità nazionale, su cui si fondano queste stime, differisce dal dato CPT per il diverso trattamento del capitolo 7776 relativo ai rimborsi fiscali.

³² Cfr. Rapporto annuale del DPS 2009, capitolo III.3.1 "Federalismo fiscale e implicazioni sulle politiche di sviluppo".

Il processo di attuazione della Legge delega, partito con l'istituzione della Commissione Parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale ("Bicamerale") e della Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF) (art. 3 e 4 della delega), è proseguito nel 2010 e nei primi mesi del 2011 con la definitiva approvazione dei principali decreti delegati, previo parere della Conferenza unificata e delle Commissioni Parlamentari. I decreti legislativi finora approvati riguardano:

- il "federalismo Demaniale", che prevede l'individuazione dei beni statali che possono essere attribuiti a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri) e la successiva destinazione dei beni agli enti medesimi³³;
- le disposizioni in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale che disciplina i raccordi istituzionali, il coordinamento, le attribuzioni della città di Roma, capitale della Repubblica e lo Stato³⁴;
- il decreto per la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* degli Enti locali, che individua il percorso di definizione delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali mediante un sistema di indicatori significativi per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti di migliorarli a vantaggio di cittadini ed imprese³⁵;
- le disposizioni in materia di federalismo municipale, che delinea le fonti di finanziamento ed i tributi di Comuni e Province in sostituzione dei trasferimenti finanziari dallo Stato³⁶;
- le disposizioni in materia di federalismo regionale e degli standard del settore sanitario finalizzate ad assicurare l'autonomia di entrata, nonché i meccanismi perequativi delle regioni a statuto ordinario e la conseguente soppressione di trasferimenti statali³⁷. Le disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, di cui si occupa il presente paragrafo³⁸;
- le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi che hanno la finalità di rendere confrontabili e raccordabili i conti dei bilanci dei vari livelli di governo³⁹

³³ D.lgs. 85/2010, "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della L. 42/2009.

³⁴ D.lgs. 156/2010, "Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della L. 42/2009".

³⁵ D.lgs. 216/2010, "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province".

³⁶ D.lgs. 23/2011, Disposizioni in materia di federalismo municipale.

³⁷ D.lgs. 68/2011 "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario".

³⁸ D. lgs. 31 maggio 2011, n. 88. "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

³⁹ Atto del Governo n. 339 su cui è stato dato il parere favorevole della Commissione Bicamerale

È infine al parere delle Camere il decreto così detto “premi e sanzioni per le Regioni” e possono essere varati ulteriori probabili decreti ad esempio sulla perequazione per gli enti locali, sulla spesa in c/capitale ordinaria e sugli interventi speciali diversi da quelli relativi all’art. 16.

Di seguito viene fornito uno specifico approfondimento al decreto attuativo sulle risorse aggiuntive per le importanti implicazioni per le politiche di sviluppo e per le specifiche competenze nella materia propria del Dipartimento Sviluppo e coesione.

III.7.2 Finalità generali del decreto attuativo dell’art. 16

Le disposizioni previste nel decreto che regola i contributi speciali e le risorse aggiuntive dal bilancio dello Stato finalizzati al riequilibrio territoriale sono parte integrante del disegno complessivo della riforma federalista, che non può prescindere dal perseguimento dello sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale dell’intero Paese mediante una politica di riduzione dei divari regionali in conformità con l’articolo 119, quinto comma della Costituzione; come viene ricordato nelle premesse della Delega (art 1 comma 1 della L. 42/2009) le risorse aggiuntive devono essere finalizzate allo “sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese”.

Il decreto disciplina in particolare le risorse aggiuntive costituite dai finanziamenti dell’Unione europea e i relativi cofinanziamenti nazionali e dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (rinominato “Fondo per lo sviluppo e la Coesione”) circoscrivendo l’ambito applicativo degli interventi speciali che, in realtà, è molto più ampio (art. 2, comma 1); gli altri interventi riconducibili a finalità diverse da quelle previste dai fondi di cui sopra (come ad esempio i trasferimenti alle comunità montane, o per le isole minori), potranno essere oggetto di decreti legislativi integrativi (come chiarisce l’art. 7)⁴⁰.

Il decreto legislativo si collega altresì alla fase di ricognizione dei fabbisogni infrastrutturali, propedeutici alla determinazione degli interventi destinati al recupero dei ritardi mediante la perequazione infrastrutturale da adempiere con un decreto interministeriale (in attuazione delle norme transitorie recate dall’art. 22 della L. 42/2009)⁴¹.

Con questo Decreto non solo sono stati sistematizzati e consolidati i principi e le regole fondamentali della politica di coesione, ma sono stati anche anticipati alcuni aspetti della proposta di riforma della politica di coesione comunitaria delineati nella

⁴⁰La questione è piuttosto delicata poiché in teoria non dovrebbero rimanere trasferimenti al di fuori di quelli regolati all’art. 16 della L. 42/2009 in attuazione del comma V dell’art 119 della Costituzione, che prevede anche il soddisfacimento dei diritti alla persona. Per cui oltre ai Fondi ex FAS e quelli derivanti dalla programmazione comunitaria, tutti i finanziamenti non fiscalizzati dovrebbero essere regolati da decreti che si riferiscono alle finalità del comma V della Costituzione.

⁴¹ Decreto Ministero dell’Economia e Finanze, 26 novembre 2010 “*Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell’articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42*”. Gazzetta n. 75 del 1 aprile 2011. <http://www.gazzettaufficiale.biz/atti/2011/20110075/11A04054.htm>

Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale e volti a rafforzare l'orientamento ai risultati di questa politica. In particolare, nel quadro di una impostazione complessiva, volta a consolidare, rafforzandola, la *governance* politico-istituzionale della politica di coesione, assicurando un più stretto coordinamento con gli interventi di natura ordinaria e un raccordo diretto con la programmazione economica e finanziaria complessiva, il decreto intende promuovere una più esplicita e diretta responsabilizzazione dei diversi soggetti sui risultati perseguiti. La politica di coesione e riequilibrio economico e sociale viene dunque riorganizzata in una nuova cornice legislativa secondo i seguenti principi generali:

- programmazione pluriennale, tenendo conto delle priorità comunitarie e garantendo la concentrazione dell'intervento nel Mezzogiorno (cui va assicurata una quota pari all'85 per cento del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione);
- aggiuntività delle risorse, che non devono essere sostitutive dei finanziamenti ordinari, coerentemente con il principio dell'addizionalità stabilito dalla disciplina dei fondi strutturali;
- forte impulso alla qualità, alla tempestività e all'effettivo orientamento ai risultati degli interventi, anche condizionando i finanziamenti a innovazioni istituzionali e facendo ricorso a meccanismi premiali e sanzionatori; rilancio delle attività di monitoraggio e valutazione;
- leale collaborazione istituzionale tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, e coinvolgimento del Partenariato economico e sociale in attuazione della *governance* multilivello.

III.7.2.1 Politica di coesione comunitaria

Viene previsto un rafforzamento della *governance*, con una più precisa identificazione delle responsabilità politico istituzionali, in un quadro di grande unitarietà della regia complessiva (articolo 3); il Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale cura il coordinamento di tale politica e dei relativi fondi a finalità strutturale dell'UE d'intesa con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Lo stesso Ministro (di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Ministro dello Sviluppo Economico) adotta gli atti di indirizzo e quelli di programmazione indicati dai regolamenti UE agli Stati membri e adotta, ove necessario, le opportune misure di accelerazione degli interventi al fine di garantire la tempestiva attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali e l'integrale utilizzo delle relative risorse UE assegnate allo Stato membro

III.7.2.2 Fondo per lo sviluppo e la coesione

Il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) (di cui all'art. 61 della L. 289/2002) viene ridenominato "Fondo per lo sviluppo e la coesione" e persegue la finalità di dare unità programmatica e finanziaria agli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale rivolti al riequilibrio economico e sociale del Paese (art. 4 e 5).

Viene, inoltre, previsto che tale Fondo abbia carattere pluriennale, in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'UE, e sia destinato a finanziare interventi speciali dello Stato. In particolare, è rivolto al finanziamento di grandi progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, finalizzati al perseguimento di obiettivi e risultati quantificabili e misurabili anche sotto il profilo temporale.

Viene definito il processo decisionale per l'individuazione degli interventi e dei programmi da finanziare. In particolare, viene previsto che la legge di stabilità relativa all'esercizio finanziario che precede l'avvio di un nuovo ciclo pluriennale di programmazione stanzi le risorse adeguate per le esigenze dell'intero periodo, sulla base della quantificazione proposta dal Ministro delegato, compatibilmente con il rispetto dei vincoli di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica; successivamente saranno le Leggi annuali di stabilità ad aggiornare l'articolazione annuale delle risorse (ferma restando la dotazione complessiva del Fondo). Dopo il primo triennio del periodo di riferimento, si può procedere alla riprogrammazione del Fondo, previa intesa in sede di Conferenza Unificata.

Viene, inoltre, previsto che entro il mese di ottobre dell'anno che precede l'avvio del ciclo pluriennale di programmazione, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), tenendo conto degli indirizzi comunitari, degli impegni assunti nel Programma Nazionale di Riforma e dei documenti relativi alla Decisione di Finanza Pubblica, adotta con delibera, su proposta del Ministro delegato e della Conferenza Unificata, un Documento di indirizzo strategico nel quale sono definiti, tra l'altro:

- gli obiettivi, i criteri e le risorse stanziati per le finalità da perseguire con l'indicazione delle relative amministrazioni attuatrici;
- le condizioni istituzionali, generali e relative a ogni settore di intervento, che devono essere soddisfatte per l'utilizzo dei fondi;
- gli eventuali meccanismi premiali e sanzionatori;
- i criteri di ammissibilità degli interventi al finanziamento (tempi, risultati attesi, valutazione degli impatti, sostenibilità dei piani di gestione) tra i quali va in particolare menzionato il possesso di un rating adeguato di capacità amministrativa;
- la possibilità di chiedere il cofinanziamento delle iniziative da parte dei soggetti assegnatari anche attraverso l'apporto di capitali privati;

- la coerenza e il raccordo con gli interventi ordinari programmati o in corso di realizzazione.

Viene, altresì disposto che il Ministro delegato, entro il 1 marzo successivo al termine di adozione del Documento di indirizzo strategico e nel rispetto dei criteri ivi definiti, propone al CIPE gli interventi o i programmi da finanziare con le relative risorse del Fondo.

III.7.2.3 Contratto Istituzionale di sviluppo e accelerazione

Al fine di rafforzare la responsabilizzazione sui risultati perseguiti dagli interventi, accelerandone la realizzazione e garantendo la necessaria qualità degli investimenti, viene previsto (all'articolo 6) uno strumento di "attuazione rafforzata" denominato "contratto istituzionale di sviluppo" che destina le risorse del Fondo assegnate dal CIPE (di cui sopra); questo atto negoziale viene stipulato tra il Ministro delegato e le Regioni o le Amministrazioni competenti (compresi i concessionari di servizi pubblici) e definisce l'oggetto, le risorse, le responsabilità, i tempi, le modalità di attuazione, nonché sanzioni per eventuali inadempienze e le condizioni per il definanziamento degli interventi programmati⁴².

L'attuazione degli interventi viene coordinata e vigilata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica che controlla, monitora e valuta gli obiettivi raggiunti anche in raccordo con le Amministrazioni centrali, regionali e locali, la Rete dei Nuclei di Valutazione, assicurando altresì il necessario supporto tecnico e operativo. Le risorse vengono trasferite ai soggetti assegnatari in relazione allo stato di avanzamento delle spesa con modalità che garantiscano la tracciabilità dei finanziamenti⁴³.

Viene infine previsto che in caso di inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi il Governo è autorizzato a esercitare il potere sostitutivo, anche attraverso la nomina di un Commissario straordinario che cura l'effettiva realizzazione degli interventi nei tempi programmati.

⁴² Si applicano le norme sui lavori relativi a infrastrutture strategiche di cui al D.lgs 163/2006 e le disposizioni processuali per le controversie relative a infrastrutture strategiche di cui all'art. 125 del D.lgs 104/2010.

⁴³ In linea con le procedure di cui all'art. 3 della L. 136/2010 (Piano straordinario contro le mafie) e all'art. 30 della L. 196/2009 (Legge di Contabilità e finanza pubblica.).

PAGINA BIANCA

IV. LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI

In questo capitolo, si dà conto, prima di passare alla tradizionale esposizione delle politiche di sviluppo territoriale, del quadro delle iniziative di politica economica e finanziaria intervenute nell'anno in Europa e in Italia, con particolare attenzione all'avvio della Strategia europea al 2020 (cfr. paragrafo IV.1).

In ambito nazionale, nel corso del 2010, la necessità di sostenere l'azione di rilancio complessivo dell'economia del Paese ha posto in primo piano la questione dell'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse aggiuntive della politica regionale, soprattutto nel Mezzogiorno. L'azione del Governo, contestuale alla elaborazione del Piano Sud, si è svolta su tre linee: la ricognizione delle risorse disponibili dal precedente ciclo di programmazione (FAS 2000-2006 e risorse liberate dai programmi comunitari 2000-2006), l'accelerazione dell'utilizzo dei fondi comunitari 2007-2013, il rafforzamento strutturale della politica regionale nel contesto di attuazione della riforma federalista.

Lo stato di attuazione dei Programmi operativi nazionali e regionali della politica di coesione comunitaria e delle singole priorità indicate nel Quadro Strategico Nazionale è analizzato con riferimento sia ai progressi conseguiti sia alle criticità emerse nel corso dell'attuazione (cfr. paragrafo IV.2). In questo quadro si dà anche conto dei risultati della prima verifica dell'avanzamento finanziario dei programmi prevista dalla manovra di accelerazione.

Alle politiche del lavoro e del credito, particolarmente rilevanti, soprattutto in questa fase, per le dinamiche di sviluppo territoriale, è dedicata parte della trattazione (cfr. paragrafo IV.3).

Come tradizione, concludono l'esposizione dei principali tratti della politica regionale attuata nell'anno le prospettive della politica di coesione europea dopo il 2013, alla luce del confronto avviato dopo la presentazione della proposta di riforma da parte della Commissione europea (novembre 2010), (cfr. paragrafo IV.4).

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

IV.1.1 I principali interventi nazionali

Al fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio e imprimere maggiore forza alla fase di ripresa in corso il Governo ha adottato, nel 2010 e nei primi mesi del 2011, misure di tipo sia congiunturale sia strutturale, inserite nell'ambito della strategia europea¹, volta a integrare le politiche economiche e rendere più efficaci le procedure di bilancio nazionali.

¹ In particolare, il Patto per l'euro, approvato dal Consiglio Europeo il 24-25 marzo 2011. Cfr. anche oltre nota 6.

Riforma della legge di bilancio

Il Governo aveva già provveduto ad attuare tale orientamento, inserendo, all'interno della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica², la pianificazione triennale delle politiche, degli obiettivi e delle risorse, affiancando a essa un'attenta vigilanza della grandezze strutturali di bilancio. Concrete attuazioni di tale impostazione nel 2010 sono stati, dapprima, il D.L. 78³, che ha consentito un aggiustamento pari a 12 miliardi nel 2011 e a circa 25 miliardi nel biennio successivo, poi la Legge di Stabilità⁴ per gli anni 2011-2013, che ha disposto una diversa allocazione delle risorse nei vari comparti, senza però determinare effetti correttivi sull'indebitamento netto.

La recente revisione della legge di contabilità ha ulteriormente innovato circa tempi e modi di presentazione e approvazione dei documenti economici e finanziari governativi⁵ (cfr. paragrafo IV.1.2).

I miglioramenti del saldo di bilancio ottenuti dal lato della riduzione delle spese, previsti dal D.L. n.78/2010, hanno riguardato principalmente: le istituzioni, attraverso sia una diminuzione dei costi di funzionamento delle Amministrazioni pubbliche e della politica, sia un ridimensionamento della spesa per il pubblico impiego; il settore sanitario, mediante il contenimento della spesa farmaceutica; la previdenza, con il rinvio dell'uscita dal lavoro per il pensionamento di vecchiaia ordinario e per quello anticipato.

L'insieme delle misure produrrà nel periodo 2011-2014 una riduzione della spesa totale primaria pari a circa 2 punti percentuali. Anche dal lato delle entrate sono stati conseguiti risultati, in particolare attraverso il rafforzamento della lotta all'evasione tributaria e contributiva, con un recupero complessivo nel 2010 pari a oltre 25 miliardi di euro.

Lavoro e pensioni

Nell'ambito del mercato del lavoro sono state attivate una serie di misure volte sia a elevare il tasso di partecipazione della forza lavoro, con particolare attenzione ai giovani e alle donne, sia ad allineare le retribuzioni alla produttività. (cfr. paragrafo IV.3.1) Inoltre è stato dato avvio alla sperimentazione della decontribuzione sul salario di secondo livello e sono stati finanziati gli ammortizzatori sociali in deroga anche per il 2011 nonché l'allargamento dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e per la protezione dei collaboratori coordinati e continuativi.

Innovazione e capitale umano

Per quanto riguarda l'università e la scuola sono previsti risparmi rilevanti attraverso la riduzione della spesa per il personale. D'altro canto, il Governo ha impegnato risorse per stimolare la ricerca e l'innovazione e per migliorare

² Legge n. 196/2009.

³ Convertito nella legge n. 122/2010.

⁴ L. n. 220/2010.

⁵ La Legge n. 39/2011 prevede, nel rispetto della normativa europea un Documento di Economia e Finanza (DEF) articolato in Programma di Stabilità, che contiene le misure volte alla riduzione del disavanzo e gli scenari macroeconomico e finanziario fino al 2014, mentre le linee di intervento strutturale sono individuate nel Piano Nazionale di Riforma (PNR), con una valutazione anche delle implicazioni finanziarie delle riforme enunciate.