



Università degli Studi di Ferrara

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA, ISTITUZIONI, TERRITORIO

Corso Ercole I D'Este n.44, 44100 Ferrara

Quaderni del Dipartimento

n.11/2001

Settembre 2001

*Politiche di sviluppo territoriale in Italia:
l'evoluzione degli obiettivi e degli strumenti*

Aurelio Bruzzo - Mariella Volpe

SETTEMBRE 2001

**POLITICHE DI SVILUPPO TERRITORIALE IN ITALIA:
L'EVOLUZIONE DEGLI OBIETTIVI E DEGLI STRUMENTI**

di *Aurelio Bruzzo*^(*) e *Mariella Volpe*^(**)

Sommario

Dopo la soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e l'avvio di una politica globale ed ordinaria a favore delle aree depresse nell'intero Paese, le misure che sono state adottate, durante la seconda metà degli anni '90 ed in particolare a partire dal 1998, al fine di promuovere il processo di sviluppo territoriale, si sono caratterizzate per una forte innovazione istituzionale nell'ambito di un quadro integrato ed organico, in modo da risultare più incisive ed efficaci di quelle condotte in precedenza.

Obiettivo del presente contributo, pertanto, è quello di esporre l'evoluzione della politica condotta a favore delle aree sottosviluppate durante lo scorso decennio, cercando di illustrare i numerosi strumenti che sono stati attivati (capitolo 1), di descriverne, sulla base della documentazione ufficiale disponibile, i principali risultati ottenuti in termini prevalentemente finanziari (capitolo 2) e di determinare l'ammontare complessivo di spesa pubblica assorbito da tali strumenti (capitolo 3).

Infine, si procederà (capitolo 4) ad esporre le prospettive che si stanno delineando per il prossimo futuro attraverso i più recenti documenti programmatici, nel tentativo di stabilire se le linee di tendenza che si sono ultimamente imposte sono destinate a consolidarsi o se, invece, il governo che è da poco entrato in carica, intende adottare una strategia in parte o, addirittura, radicalmente diversa.

(*) Professore associato di Politica economica regionale, Università degli Studi di Ferrara, Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio, E-mail: bruzzo@economia.unife.it

(**) Componente dell'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, E-mail: mariella.volpe@tesoro.it
Sebbene il lavoro sia frutto di una riflessione comune, i capp. 1 e 2 possono essere attribuiti prevalentemente ad A. Bruzzo, mentre i capp. 3 e 4 vanno prevalentemente attribuiti a M. Volpe.

Si ringrazia la Dott. Alessandra Tancredi, ricercatrice del Cifrel - Centro Interuniversitario di Finanza Regionale e Locale, per la collaborazione fornita nell'elaborare i dati rilevati nell'ambito del Progetto "Conti pubblici territoriali".

1. L'evoluzione della politica per lo sviluppo territoriale negli anni '90

1.1 Gli investimenti pubblici nella politica economica per il Mezzogiorno nei primi anni '90

All'intervento straordinario nel Mezzogiorno, relativamente al quale era ormai diffusa la convinzione di un suo sostanziale fallimento¹, si è definitivamente messo fine con l'emanazione della l. n. 488/1992 (di conversione del d.l. n. n. 415/1992) e con il d. lgs. n. 96/1993.

La nuova normativa prevedeva la realizzazione di politiche di intervento ordinario per l'insieme delle aree depresse del territorio nazionale. Tale azione doveva essere organizzata nell'ambito di un quadro programmatico coerente ed organico, articolato in interventi che, sebbene differenziati, erano finalizzati alla coesione economica e sociale del territorio in analogia alle politiche strutturali dell'Unione europea. Più specificamente, l'obiettivo perseguito era quello di garantire ai cittadini delle aree depresse livelli di servizi paragonabili a quelli forniti nel resto del Paese e dell'Europa. L'attuazione dell'intervento per le aree depresse è stato affidato alle Amministrazioni ordinarie, tra cui vari Ministeri centrali e gli Enti decentrati, mentre al Ministero del Bilancio e al Cipe sono stati attribuiti il coordinamento e la vigilanza.

Gli strumenti previsti per gli interventi nelle aree depresse consistevano - oltre che in incentivi alle attività produttive - in incentivi alle attività di ricerca; nella gestione delle acque; nella riorganizzazione dell'azione dei preesistenti organismi di promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (Fime, Insud, ecc.); inoltre, la normativa disciplinava le azioni avviate e non completate nell'ambito dell'intervento straordinario, che riguardavano, in particolare, gli interventi connessi alla ricostruzione dopo il terremoto del 1980, gli interventi per la disoccupazione giovanile e la metanizzazione delle regioni meridionali².

Dopo alcuni anni di silenzio, nel 1995 è ripreso il dibattito sulle politiche di sostegno delle aree depresse con l'emanazione del d.l. n. 244/1995 (convertito nella l. n. 341/1995) il quale - fra l'altro - ha introdotto la facoltà per le imprese di fruire di agevolazioni in forma automatica; ha istituito un fondo di garanzia volto al consolidamento dei debiti a breve delle Pmi; ha previsto l'attivazione di nuove procedure e la costituzione di una nuova struttura (la Cabina di regia) volta ad accelerare gli interventi cofinanziati

¹ Anche gli studiosi meridionalisti sono da tempo propensi a considerare che gli effetti perversi siano risultati prevalenti rispetto a quelli positivi, in quanto fra i primi vanno compresi quanto meno i seguenti: la tendenza manifestata da una parte dell'imprenditoria meridionale a sviluppare più le capacità di instaurare legami con la classe politica da cui ottenere commesse ed appalti pubblici, che non le abilità tipiche delle attività private operanti sul mercato; la sovracapitalizzazione degli investimenti e le distorsioni nel mercato del credito in seguito alla particolare politica degli incentivi finanziari che è stata condotta; l'onerosità del costo sostenuto dai destinatari delle agevolazioni a causa dell'estrema macchinosità delle procedure per l'accesso alle facilitazioni (Del Monte, Giannola, 1997). Per una precedente valutazione critica si veda Trigilia (1992).

² Date queste principali caratteristiche, sembrava difficile a De Magistris (1996) che l'azione ordinaria per le aree depresse potesse recuperare le specificità di organicità e tempestività considerate necessarie per una buona riuscita degli interventi.

dalla Comunità europea, nonché l'utilizzo di somme stanziare dalla l. n. 488 come cofinanziamento nazionale dei programmi regionali previsti dal Quadro comunitario di sostegno; ed infine ha ipotizzato la realizzazione di interventi coordinati da molteplici soggetti economici, sociali ed istituzionali attraverso il nuovo strumento dei patti territoriali³.

Ci sono dunque voluti tre anni dall'emanazione della l. n. 488 perché fosse completato il complesso delle procedure necessario per giungere ad un nuovo quadro di riferimento che si presentava molto diverso da quello del precedente intervento nel Mezzogiorno. Con riferimento agli strumenti adottati per il sostegno delle aree depresse, la maggiore novità riguarda l'automaticità nell'erogazione degli incentivi, la cui adozione voleva porre rimedio ai problemi di corruzione, inefficienza, complessità di procedure e ritardi legati all'erogazione di tipo discrezionale degli incentivi⁴. Un secondo punto di novità riguarda la scelta degli indicatori adottati per il meccanismo d'asta competitivo previsto dalla l. n. 488/1992 per l'assegnazione degli incentivi⁵. Un ulteriore aspetto della nuova normativa concerne l'estensione e l'ubicazione dei territori rientranti nella categoria delle aree depresse: essi appartengono sia al Mezzogiorno che al Centro-Nord e ad essi si applicano pertanto gli stessi strumenti, sebbene le condizioni in cui versano tali territori possano essere sostanzialmente diverse⁶.

Nel contempo, si è dato il via all'attuazione del Piano di sviluppo regionale e del Quadro comunitario di sostegno relativo alle regioni dell'Obiettivo 1 per il periodo 1994-99, i quali - sulla base del principio di sussidiarietà - prevedevano che le Regioni e le altre Amministrazioni decentrate partecipassero attivamente sia al processo decisionale che all'attuazione delle politiche di sviluppo.

Con l'obiettivo di garantire capacità operativa e dinamica di spesa, sono stati introdotti come criteri discriminanti quello della disponibilità di risorse finanziarie proprie e quello dell'esistenza di strutture organizzative e di capacità di intervento.

Le risorse stanziare per il cofinanziamento nazionale della politica regionale comunitaria sono state reperite, oltre che tra le disponibilità residue dell'intervento straordinario (a valere sulla l. n. 64/1986) e previste dalla l. n.

³ Il D. l. n. 123/1995 ed una successiva Delibera del Cipe, sempre del 1995, hanno riconosciuto i patti territoriali come uno strumento per l'individuazione di un complesso di interventi di tipo produttivo, promozionale ed infrastrutturale a sostegno di strategie integrate di sviluppo a favore di aree territoriali sub-regionali.

⁴ Certamente gli incentivi automatici consentono una maggiore semplicità di gestione e, quindi, minori oneri amministrativi; di contro, tale procedura non consente di selezionare le imprese che presentano maggiore necessità e coerenza con gli obiettivi di programmazione industriale, determinando in tal modo il rischio di disperdere o, comunque, di non impiegare in modo sub-ottimale le risorse stanziare.

⁵ A ben vedere, però, dei tre criteri di selezione adottati solo uno, cioè la capacità di creare nuova occupazione, è funzionale ad un obiettivo di sviluppo socio-economico. Per una valutazione critica della procedura disegnata sotto forma di gara d'asta dalla l. n. 488 per l'assegnazione degli incentivi finanziari, anche alla luce dell'esperienza nel frattempo registrata, cfr. Scalera, Zazzaro (2000).

⁶ Mentre nel secondo caso le aree presentano fenomeni di crisi aziendale e/o settoriale, di natura tendenzialmente congiunturale, nel primo si è dinanzi a ritardi di natura strutturale, nonché ad una profonda carenza infrastrutturale. Questo elemento, assieme alla scelta degli indicatori mediante i quali sono state selezionate le zone da considerare aree depresse, costituiscono due punti su cui sono state espresse forti perplessità; cfr. ancora De Magistris (1996).

488/1992, tra quelle derivanti da leggi settoriali di spesa e quelle messe a disposizione dalle Regioni (ivi inclusi i trasferimenti ottenuti in base alla stessa l. n. 64/1986).

Dopo un avvio assai lento - al marzo 1996 i pagamenti erano pari a solo il 7% del totale programmato - sono state introdotte azioni volte ad imprimere una forte accelerazione. Solo alla fine dell'anno 2000 il livello dei pagamenti relativo al Mezzogiorno è riuscito a raggiungere circa il 77% del totale programmato⁷ ed attualmente è in corso una intensa attività di ricognizione e verifica delle criticità che possono ostacolare l'integrale utilizzo delle risorse entro la scadenza del 31.12.2001, per individuare di conseguenza le misure correttive da realizzare.

Neanche l'apporto comunitario, tuttavia, è stato in grado di riequilibrare la riduzione della spesa pubblica per lo sviluppo che si era verificata in coincidenza della fine dell'intervento straordinario e del successivo avvio dell'azione di decentramento amministrativo. Infatti, proprio a seguito di queste due decisioni tra loro in qualche modo connesse, gli investimenti pubblici nel Mezzogiorno hanno incominciato a ridursi più che nel resto dell'economia: da un massimo di 42mila miliardi di lire nel 1991 (a prezzi 1994), vale a dire circa il 40% degli investimenti pubblici del Paese, a 29mila miliardi nel '97, pari al 36% del totale⁸, per ridursi ulteriormente alla fine del decennio.

In definitiva, alla metà degli anni '90 gli aspetti più problematici nella politica regionale per le aree depresse sembrano essere i seguenti:

- la componente principale delle risorse assorbite era costituita da uno strumento del tutto tradizionale, che si è rivelato solo parzialmente efficace, qual è l'incentivazione finanziaria alle imprese;
- una duplice esigenza che si contrapponeva a quella di concentrare gli investimenti pubblici nell'area geografica meno sviluppata del Paese, vale a dire: da un lato, la tendenza da parte di alcuni settori produttivi a fare un salto di qualità tecnologica anche nelle aree più sviluppate che si dimostravano anch'esse in ritardo rispetto al livello medio comunitario; e, dall'altro, il processo di privatizzazione delle grandi aziende pubbliche che avevano fino ad allora gestito le infrastrutture in regime di monopolio in settori di fondamentale rilievo per la società civile e produttiva (trasporti, telecomunicazioni, energia, ecc.) e che successivamente sono state indotte a privilegiare l'obiettivo della redditività a breve termine (cioè nelle aree dove la domanda era ed è tuttora più elevata) nella scelta dei nuovi investimenti da effettuare;
- ed infine la sfida di trovare soluzioni innovative che, in un'ottica di programmazione unitaria a coordinata, definissero per le diverse zone obiettivi di sviluppo e strumenti di intervento differenziati, favorendo

⁷ Il miglioramento delle capacità di utilizzo dei fondi è dovuto sia all'intensa attività di riprogrammazione degli interventi cofinanziati, volta ad assicurare l'integrale utilizzo delle risorse disponibili entro i termini previsti dalla normativa comunitaria (1999 per gli impegni e 2001 per le spese), sia alla forte azione di coordinamento fra le amministrazioni centrali e regionali coinvolte nell'attuazione del Quadro comunitario di sostegno che, grazie alle innovazioni normative, ha permesso, oltre ad una valorizzazione del partenariato, una maggiore speditezza nelle procedure di attuazione.

⁸ I dati, elaborati nell'ambito del progetto «Conti pubblici territoriali», sono riportati nella tabella 22, in Appendice statistica.

anche la responsabilizzazione ed il coinvolgimento delle Amministrazioni locali operanti sul territorio delle aree depresse in un pieno, corretto ed efficace impiego delle risorse finanziarie, nazionali e comunitarie, messe a disposizione.

1.2. L'evoluzione del sistema di politica economica e di spesa per investimenti nel periodo del decentramento istituzionale

La scelta a favore del rilancio e dell'accelerazione della politica per gli investimenti pubblici, compiuta da Governo e Parlamento nel corso della passata legislatura, si è incentrata su due principali obiettivi: la riforma del quadro istituzionale e la ricerca di nuove metodologie di programmazione degli investimenti pubblici.

Dal punto di vista istituzionale le principali modifiche che hanno interessato le politiche di sviluppo, possono essere così schematicamente sintetizzate⁹:

- l'unificazione dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio e l'istituzione (avvenuta con il D.P.R. n. 38/1998) del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (Dps), al quale sono stati attribuiti i compiti di programmazione economica e finanziaria, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, con particolare riferimento alle aree depresse, nonché per l'attuazione degli strumenti di programmazione negoziata e di programmazione e utilizzo dei fondi strutturali comunitari;
- il rafforzamento delle strutture tecniche con la costituzione (avvenuta con il d. lgs. n. 430/1997) del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, operante nell'ambito del sopramenzionato Dipartimento;
- il riordino delle competenze del Cipe, con il rafforzamento delle funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di programmazione economica e la contestuale devoluzione alle Amministrazioni di settore, nonché a Regioni ed Enti locali delle competenze amministrativo-gestionali¹⁰;

⁹ Si veda Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (anni vari).

¹⁰ In particolare il d. lgs. n. 112/1998 (emanato in attuazione della l. n. 59/1997, la cosiddetta «Bassanini 1») conferisce funzioni e compiti amministrativi dello Stato a Regioni ed Enti locali, mentre prevede che siano conservate al primo le funzioni amministrative concernenti:

- a) la concessione di agevolazioni, anche fiscali, di contributi, incentivi, benefici per attività di ricerca, sulle risorse disponibili per le aree depresse;
- b) l'individuazione - sentita la conferenza unificata Stato, Regioni, Città e Autonomie locali - delle aree economicamente depresse del territorio nazionale, il coordinamento, la programmazione e la vigilanza sul complesso dell'interno pubblico nelle stesse aree, nonché la programmazione ed il coordinamento delle grandi infrastrutture a carattere interregionale o di interesse nazionale;
- c) il coordinamento delle Intese istituzionali di programma e dei connessi strumenti di programmazione negoziata;
- d) l'attuazione delle misure di cui alla l. n. 215/1992 per l'imprenditoria femminile e di quelle al d.l. n. 26/1995 (convertito nella l. n. 95/1995) per l'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno;
- e) l'emanazione delle direttive per la disciplina organica dell'intervento nelle aree depresse del territorio nazionale e delle agevolazioni sulle attività produttive, ad opera del Ministero dell'Industria, ad eccezione di quelle per le agevolazioni di cui alla precedente lett. a).

- la ridefinizione dei compiti e delle funzioni in materia di assetto organizzativo della politica di sviluppo delle aree depresse nel suo complesso. Più precisamente - nell'ambito della riforma dell'organizzazione del Governo effettuata nel 1999 - si è previsto di attribuire in modo diverso i compiti fra i due nuovi Ministeri previsti, e cioè:
 - a) al Ministero dell'Economia e delle Finanze le funzioni in materia di programmazione, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico, territoriale e settoriale, ed in tema di politiche di coesione;
 - b) al Ministero delle Attività produttive le funzioni di spettanza statale circa lo sviluppo del sistema produttivo e le varie forme di agevolazioni finanziarie a favore delle imprese, dirette ad attuare politiche di coesione, ivi comprese le funzioni concernenti le infrastrutture nel Mezzogiorno e nelle altre aree depresse del Paese.

Tra le azioni volte al rilancio degli investimenti pubblici e all'introduzione di nuovi strumenti di programmazione che nel frattempo sono state definite, sono da segnalare le seguenti:

- la l. n. 662/1996, che ha introdotto una disciplina innovativa dei vari strumenti di programmazione negoziata, prevedendone l'applicazione non alle sole aree depresse, ma all'intero territorio nazionale. Più in dettaglio, la strategia della «Programmazione negoziata» si articola in diversi strumenti istituzionali, alcuni riguardanti solo le amministrazioni pubbliche, altri comprendenti anche operatori privati.

Tra i primi assumono particolare rilievo le «Intese Istituzionali di Programma» (accordi tra Governo centrale e Governo regionale a valenza generale che coprono più settori) e gli «Accordi di Programma Quadro» (accordi tra singole amministrazioni pubbliche per individuare interventi in settori specifici).

Tra i secondi si segnalano invece i «Patti Territoriali», cioè aggregazioni territoriali spontanee in cui un progetto di sviluppo viene condiviso, attraverso iniziative imprenditoriali e interventi infrastrutturali, dagli enti territoriali e dalle forze economiche e sociali; i «Contratti d'area», vale a dire progetti aventi il fine di promuovere l'insediamento di nuove iniziative in aree predeterminate interessate da crisi strutturali; i «Contratti di Programma» cui possono accedere le grandi imprese, oppure i consorzi di Pmi e che prevedono l'attuazione di un progetto caratterizzato da significative ricadute sull'apparato produttivo e sui livelli occupazionali sia con realizzazione di nuovi impianti, sia, nel caso di consorzi di Pmi, con l'ampliamento di impianti esistenti.

In tale contesto è assicurata unitarietà e sinergia tra i diversi strumenti di sviluppo economico, volti alla realizzazione di interventi che, coinvolgendo una molteplicità di soggetti, comportano l'adozione di decisioni istituzionali e l'utilizzazione di risorse finanziarie pubbliche e private¹¹.

¹¹ Nell'ambito dei moduli «convenzionali» per l'attuazione degli interventi, con il d.l. n. 6/1998 (convertito nella l. n. 61/1998) sono state apportate delle modifiche alla disciplina dell'Intesa istituzionale di programma, per effetto delle quali tale istituto va inteso come un accordo tra Amministrazioni centrali, regionali e le Province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti

- il Qcs 2000-2006 per le regioni dell'obiettivo 1, che ha comportato l'adozione di criteri e metodologie finalizzati al decentramento di responsabilità ai livelli di governo locale, ad una più efficiente ed efficace utilizzazione delle risorse, ad un più adeguato sistema di valutazione degli interventi ed infine alla attivazione di metodi premiali (cfr. par. 1.3)¹²;
- la l. n. 144/1999, il provvedimento di maggior rilievo intervenuto a modificare la vigente normativa sulla politica di sviluppo per le aree depresse, che ha previsto in particolare:
 - a) la costituzione - presso le Amministrazioni centrali e regionali - di unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici in grado di costituirsi in rete;
 - b) la costituzione presso il Cipe dell'Unità tecnica finanzia di progetto (Ufp), il cui obiettivo è quello di promuovere un maggior coinvolgimento di capitali privati nell'attività di finanziamento, realizzazione e gestione di infrastrutture di pubblica utilità, ottimizzando quindi l'uso dei fondi pubblici.
 - c) l'istituzione presso il Cipe del sistema di Monitoraggio degli investimenti pubblici (Mip) e della connessa banca dati, con il compito di fornire tempestivamente informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo;
 - d) la predisposizione di studi di fattibilità, per opere di importo superiore a 20 miliardi, come strumento ordinario preliminare nell'assunzione delle predette decisioni da parte delle Amministrazioni pubbliche e come titolo preferenziale nella valutazione di finanziamento di opere.
- il riordino delle società di promozione imprenditoriale preesistenti ed operanti in una serie di comparti nelle aree depresse, confluite nella società "Sviluppo Italia", sulla base del d. lgs. n. 1/1999 (emanato anch'esso in attuazione della l. n. 59/1997). Alla nuova Società sono stati attribuiti numerosi compiti, quali la promozione di attività produttive e l'attrazione di investimenti, la promozione di iniziative occupazionali e di nuova imprenditorialità, lo sviluppo della domanda di innovazione e dei sistemi locali d'impresa, il supporto alle Amministrazioni pubbliche, centrali e locali, per la programmazione finanziaria, la progettualità dello sviluppo, la consulenza in materia di gestione degli incentivi nazionali e comunitari, con particolare riferimento alle regioni meridionali e alle altre aree depresse. Nel corso del 1999, poi, Sviluppo Italia è stata oggetto di diversi provvedimenti, di cui il più importante è una direttiva del Pcm con la quale

interessati e delle procedure amministrative occorrenti, al fine di realizzare un piano pluriennale di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati.

Relativamente al sostegno pubblico alle iniziative produttive nelle aree depresse, con il d.lgs. n. 123/1998, emanato anch'esso in attuazione della citata l. n. 59/1997 al fine di razionalizzare gli interventi di sostegno pubblico alle imprese, si sono indicati i principi che regolano i procedimenti amministrativi concernenti tale tipo di interventi, ivi compresi gli incentivi, i contributi, le agevolazioni, le sovvenzioni ed i benefici di qualsiasi genere, concessi da Amministrazioni pubbliche, anche attraverso soggetti terzi. E' stato istituito poi - con la l. n. 208/1998 - anche un Fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse, con una dotazione di 50 miliardi di lire per il 1998.

¹² Il Cipe - con la delibera del 22 dicembre 1998 - ha definito le linee programmatiche per l'utilizzo dei fondi stanziati per il periodo 2000-2006 ed ha fissato le scadenze delle attività che dovevano essere predisposte per presentare, entro la data fissata dalla Comunità, i documenti programmatici richiesti. A tale scopo era prevista l'istituzione di un sistema di «tavoli» di programmazione a livello nazionale e di un sistema di «tavoli» regionali incaricati di procedere al vaglio ed alla selezione delle idee-programma.

sono stati determinati gli indirizzi e le priorità cui la suddetta società e le società operative da essa costituite avrebbero dovuto ispirarsi nello svolgimento dei rispettivi propri compiti.

È stata infine rivista la sfera territoriale di applicazione degli interventi, mediante la riformulazione della stessa definizione di aree depresse che era contenuta nel d.l. n. 32/1995 (convertito nella l. n. 104/1995), coerentemente con l'ulteriore riforma dei Fondi strutturali comunitari, operata con il Reg. (Ce) n. 1260/1999. Pertanto, a decorrere dal 1° gennaio 2000, sono considerate aree depresse quelle individuate come ammissibili agli interventi dei Fondi strutturali, per gli obiettivi 1 e 2; quelle ammesse al sostegno transitorio a titolo degli stessi Ob. 1 e 2; quelle rientranti nella fattispecie dell'art. 87, par. 3, lett. c) del Trattato di Amsterdam, nonché - ferme restando le limitazioni previste dalla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato - la regione Abruzzo.

Anche i provvedimenti che, nel corso del 2000 e del 2001, hanno modificato la normativa relativa agli interventi per le aree depresse, sono molto numerosi, riguardando pressoché tutti i comparti connessi; la loro caratteristica prevalente, però, è quella di assumere la veste di testi unici, al fine evidente di riordinare una normativa che si è andata accumulando e affastellando negli anni¹³.

1.3. La Nuova Programmazione e la riqualificazione degli investimenti pubblici

Dopo i sostanziali fallimenti dei tentativi condotti nei decenni precedenti ed il vuoto strategico di buona parte degli anni '90, a partire dal 1998 si è cercato di ricostruire un quadro di azione pubblica per la promozione dello sviluppo territoriale che risultasse adeguato ai fini di una radicale riqualificazione degli investimenti pubblici.

È stata quindi avviata una operazione di ridisegno e razionalizzazione degli strumenti di programmazione della spesa pubblica in conto capitale nota come «nuova programmazione» (Np), nata con l'ambizione di delineare anche un complessivo progetto di sviluppo delle aree arretrate del Paese¹⁴.

Nel caso del Mezzogiorno, cioè l'area in cui paradossalmente sono maggiori sia l'arretratezza delle condizioni socio-economiche che le opportunità di crescita, si reputa che l'impostazione strategica della nuova programmazione - incentrata sull'analisi dei fabbisogni regionali, sulla concertazione, sullo snellimento delle procedure burocratiche, sulla selezione dei progetti basata sul merito effettivo ed infine sulla premialità, per rendere

¹³ Una sintesi dei contenuti di tali norme è riportata nell'Appendice normativa allegata al presente contributo.

¹⁴ Il termine nuova programmazione è stato introdotto dall'allora Ministro del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica Carlo Azeglio Ciampi il 1 ottobre del 1998 nell'Esposizione economico-finanziaria alla Camera dei deputati: «Occorre un'iniziativa di politica economica orientata alla salvaguardia dell'equilibrio al Nord, a innalzare il livello di funzionamento dell'economia al Sud, a combattervi le cause del sottosviluppo. Le forze di mercato, malgrado le punte di eccellenza che pure sono presenti anche nel Meridione, non riescono spontaneamente a rompere questa condizione che tiene prigioniera l'economia e la società del nostro Paese. Si rende allora necessario un intervento forte. Il Governo lo propone con due iniziative, distinte, ma fra loro congiunte: la "nuova programmazione" e il "patto sociale".»; da Barca, a cura di (1998).

effettivamente operativi gli strumenti di intervento definiti - potrà fornire, almeno nel medio termine, una forte spinta al definitivo decollo socio-economico dell'area, lungo le linee emerse negli anni più recenti in modo spontaneo dal mercato e dalla società meridionali¹⁵.

Le politiche di intervento sono dirette alla rimozione degli ostacoli di contesto che rendono meno produttive le iniziative economiche localizzate al Sud; l'intervento si configura quindi essenzialmente come una politica di offerta mirante non più alla compensazione delle diseconomie localizzate, ma alla loro eliminazione e, pertanto, al miglioramento della competitività dell'area.

Gli obiettivi della Np possono essere colti dall'analisi di vari documenti programmatici e di altro genere elaborati in quegli anni¹⁶, che verrà brevemente condotta qui di seguito.

Le nuove linee di intervento hanno preso forma con la Rpp del 1999, nella quale si delinea la nuova politica di programmazione, basata su una radicale riqualificazione degli investimenti pubblici, in connessione col Programma d'impiego dei Fondi strutturali comunitari per il periodo 2000-2006.

Alla fine del 1998, l'elaborazione - anche con l'apporto delle Amministrazioni locali e degli altri operatori socio-economici del territorio - del documento «Cento idee per lo sviluppo»¹⁷ consentiva di verificare in modo trasparente ed immediato le principali opzioni relative al menzionato Programma: abbandono della logica settoriale, prima prevalente, accelerazione del decentramento di responsabilità alle Regioni, centralità del patrimonio naturale e culturale e delle aree urbane, adozione di rigorosi sistemi di incentivazione delle Amministrazioni pubbliche, nonché di un sistema di continuo monitoraggio circa le tendenze economiche e finanziarie rilevate a livello territoriale.

L'impegno per la riqualificazione degli investimenti pubblici si è concretizzato nel Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (Psm)¹⁸, il quale appare ancorato ad espliciti obiettivi di sviluppo, nonché sottoposto ad un sistema di valutazione e monitoraggio con il ricorso a meccanismi premiali per l'assegnazione delle risorse finanziarie; in un'allocazione finanziaria certa, su un orizzonte settennale, indicata nel Dpef 2000-2003; nel rafforzamento delle strutture tecniche delle Amministrazioni, sia centrali che locali, attraverso la creazione di una rete di Unità di valutazione e monitoraggio e l'avvio di un'Unità tecnica di finanza di progetto.

Nel Dpef 2000-2003¹⁹, poi, l'obiettivo di una crescita del Mezzogiorno a partire dal 2004 a tassi significativamente superiori a quelli europei assume

¹⁵ Si veda anche Cersosimo, Donzelli (1997)

¹⁶ Per una più ampia esposizione dei fondamenti teorici e dei contenuti strumentali di questo nuovo approccio di politica economica per lo sviluppo del Paese si rinvia a Barca (2000); mentre per un'analisi parzialmente critica di questa impostazione si veda Giannola (2000).

¹⁷ Cfr. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (1998).

¹⁸ Cfr. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (1999a e 2000a).

¹⁹ Cfr. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (1999b).

valenza nazionale: infatti, lo spostamento di investimenti pubblici nelle regioni meridionali del Paese risponde all'interesse generale di investire dove più alto può essere il loro rendimento.

Gli strumenti per il perseguimento di tale obiettivo sono individuabili in una «politica di regole per»²⁰ gli investimenti pubblici ; non tanto o non solo quindi nella tipologia degli interventi promossi, quanto piuttosto nei metodi (analisi dei fabbisogni, concertazione, snellimento delle procedure, sulla selezione dei progetti basata sul merito effettivo, «premieria») adottati per l'attuazione e l'identificazione degli stessi.

L'impatto prodotto da questo programma - ora contenuto nel Qcs 2000-2006²¹ - dovrebbe contribuire a determinare una discontinuità positiva rispetto al passato sia nelle tendenze delle principali variabili socio-economiche, sia nel comportamento tenuto dagli operatori.

La Relazione revisionale e programmatica per il 2000, presentata nel settembre 1999, riprende ed aggiorna le previsioni di sviluppo tracciate nel Dpef dello stesso anno alla luce delle tendenze manifestate dalla congiuntura economica a livello territoriale e consente una verifica dei risultati conseguiti dalle politiche di sviluppo attuate sotto il coordinamento del Dps.

A giugno 2000 nel Dpef 2001-2004 viene ribadito l'impegno, convalidato dall'approvazione da parte della Commissione europea del Qcs per le regioni dell'obiettivo 1, di assicurare un volume di investimenti pubblici nel Mezzogiorno tendenzialmente pari al 46 % del totale della spesa in conto capitale.

Infine, con la Rpp per il 2001 si evidenziano i primi risultati conseguiti nel corso dell'anno precedente sia sul piano economico che su quello delle politiche condotte, quali l'accelerazione delle erogazioni a favore degli strumenti per la programmazione negoziata e la sottoscrizione, all'interno delle Intese istituzionali fra Stato e Regioni, di numerosi Accordi di Programma Quadro (Apq) per la realizzazione di importanti infrastrutture pubbliche.

2. Politiche, strumenti e caratteristiche della spesa pubblica nella definizione del nuovo ruolo per il Mezzogiorno

2.1. Le risorse stanziare per il finanziamento dell'insieme degli strumenti per la promozione dello sviluppo nelle aree depresse

Una parte rilevante delle risorse nazionali specificatamente destinate alle aree depresse, in particolare a favore del Mezzogiorno, viene annualmente fissata dalla legge finanziaria e confluisce in un capitolo definito «fondo unificato» che viene successivamente ripartito dal Cipe tra le diverse tipologie di intervento e trasferito sugli specifici capitoli di bilancio

²⁰ Si veda Casavola, Sestito (2000).

²¹ Cfr Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (2000b).

dei Ministeri e delle Regioni competenti. Tale fondo raccoglie anche finanziamenti allocati in passato e non utilizzati. Le rilevanti innovazioni introdotte con la l. n. 144/1999 hanno consentito di avviare un processo di semplificazione dei complessi adempimenti procedurali per l'effettiva utilizzabilità delle risorse stanziato²².

Una prima parte di risorse è rivolta al finanziamento della prosecuzione e del completamento di iniziative programmate in passato per il Mezzogiorno ex lege n. 64/1986. Il Cipe ha complessivamente assegnato – nel corso del triennio 1998-2000 - quasi 9.500 miliardi di lire per il finanziamento di tali iniziative.

Il resto del fondo per le aree depresse raccoglie finanziamenti per «nuove iniziative»: le risorse riguardano assegnazioni disposte fino al 1997, ma non ancora completamente utilizzate, e risorse aggiuntive, assegnate con la l. n. 208/1998 e con i suoi rifinanziamenti, pari ogni anno a 12.000 mld., stanziati nelle leggi finanziarie del citato triennio. Si tratta nel complesso di circa 65.000 mld. negli anni 1998-2002, assegnati dal Cipe e riprogrammati in successive delibere.

Oltre il 50% del totale delle risorse appare ancora destinata ad incentivi alle imprese, sia individuali sia attraverso la forma dei patti territoriali; per quanto riguarda invece gli investimenti pubblici, circa la metà è assegnata alle Intese istituzionali di programma, cioè ad uno strumento che offre alle Regioni la possibilità di stabilire l'impiego delle risorse.

Le specifiche assegnazioni disposte nel febbraio 2000 a valere sui 12.000 miliardi della legge finanziaria di quell'anno, da un lato, confermano una propensione di questo fondo nazionale - a differenza dei fondi, comunitario e nazionale, relativi al Qcs 2000-2006 - ad essere orientato verso gli incentivi diretti alle imprese e, dall'altro, mostrano il crescente ruolo svolto dalle Intese a cui sono rivolti tre quarti degli altri interventi.

2.1.1. Le Intese Istituzionali di programma

Nel corso del 2000 la strategia volta all'accelerazione ed alla riqualificazione della spesa per gli investimenti pubblici nelle aree depresse è proseguita secondo le linee contenute nei Dpef approvati in quell'anno e in quello precedente.

Con l'approvazione poi del Qcs 2000-2006 per le regioni dell'Ob. 1, nonché delle nuove mappe per le aree depresse del Centro-Nord, si è giunti a disporre di un quadro coerente e idoneo per l'integrazione degli obiettivi economici e finanziari individuati ai fini del rilancio dell'intervento pubblico nelle aree depresse. Tale integrazione potrà consentire la concentrazione di programmi e risorse verso una strategia di offerta, che dovrebbe risultare in grado di modificare in modo permanente il contesto economico e sociale e di

²² Da Ministero del Tesoro (2000), p. 49 e ss.

conseguire consistenti aumenti di produttività attraverso l'attivazione di processi di sviluppo di tipo endogeno.

L'attuazione della strategia delineata presuppone però un quadro di priorità territoriali unitario entro il quale collocare e coordinare l'insieme degli interventi individuati, avvalendosi della programmazione ex-ante di tutte le risorse disponibili (ordinarie, comunitarie, cofinanziamento nazionale e quelle specificatamente destinate alle aree depresse).

Tale quadro è stato assicurato dalla stipula delle Intese Istituzionali di programma e dei relativi strumenti operativi (gli Accordi di programma quadro) che nel corso del 2000, dopo le incertezze del primo periodo di applicazione, sono stati approvati con maggiore celerità, in particolare nel Mezzogiorno.

Le Intese Istituzionali di programma fra lo Stato e le Regioni rappresentano la nuova cornice entro la quale vanno programmate, indirizzate e portate a coerenza tutte le risorse, sia quelle specificatamente destinate alle aree depresse che quelle ordinarie, oltre agli interventi previsti nella programmazione comunitaria (Qcs, Por e Pon).

Le assegnazioni per le Intese istituzionali disposte a valere sulle risorse statali destinate alle aree depresse costituiscono, pertanto, solo una parte delle risorse finanziarie con le quali viene assicurata la copertura del fabbisogno per la realizzazione degli interventi previsti nelle Intese stesse: vi concorrono anche risorse derivanti da leggi ordinarie, dalla Ue, dai bilanci delle Regioni, di altri Enti ed anche di privati. Condizione per l'attuazione dell'Intesa è la sottoscrizione di Accordi di programma quadro, con i quali sono definiti gli interventi da realizzare, i relativi tempi di realizzazione degli interventi, le fonti di finanziamento e i soggetti responsabili.

La notevole accelerazione dei tempi di approvazione delle Intese registratasi nel corso del 2000 ha consentito la stipula delle stesse con tutte le otto regioni meridionali. Nel complesso a livello nazionale ne sono state stipulate 18 e sono in corso di istruttoria le rimanenti tre (Veneto, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta).

In attuazione delle Intese stipulate sono stati sottoscritti 23 Accordi di programma quadro nel 1999 e 30 nel 2000, per un totale di 53 accordi, dei quali 21 nel Mezzogiorno. Gli investimenti previsti ammontano a circa 40.000 miliardi di lire per gli accordi sottoscritti nel 1999, che comprendono gli interventi per la ricostruzione dal terremoto in Umbria e Marche (per un importo di poco più di 24.500 mld.), e a 25.000 miliardi nel 2000. Complessivamente si tratta di interventi per circa 65.000 miliardi di lire, dei quali 11.500 nel Mezzogiorno, pari al 17,7% del totale; se si escludono gli interventi per la ricostruzione, questa percentuale sale al 28,5%.

Un'analisi più strettamente territoriale evidenzia - escludendo l'Umbria - che la regione con il maggior ammontare di investimenti è la Toscana, con circa 14.000 mld., destinati quasi esclusivamente ad interventi nel settore dei

trasporti; fra le regioni meridionali si segnalano gli investimenti previsti dagli Accordi di programma della Campania, pari a oltre 3.800 miliardi, seguita dalla Calabria con circa 3.000 miliardi e dalla Sardegna con 2.460 miliardi di lire.

2.2. La realizzazione sul piano finanziario per singolo strumento di sviluppo alla fine del 2000

Qui di seguito si cercherà di illustrare nel modo più sintetico possibile le realizzazioni ottenute da ciascuno dei numerosi strumenti²³ di cui si è avvalsa la politica di sviluppo territoriale nel corso dell'ultima parte degli anni '90, evidenziando in particolar modo non solo l'incidenza raggiunta dalla spesa pubblica per il Mezzogiorno rispetto a quella nazionale, ma anche la sua distribuzione territoriale e settoriale.

2.2.1 I patti territoriali

Nel 2000 sono proseguite le erogazioni relative ai 61 patti per il momento attivi, approvati tra il 1996 e il 1999²⁴. Ne fanno parte i cosiddetti 12 patti di "prima generazione" approvati dal Cipe nel biennio 1996-97, ma divenuti di fatto operativi solo a partire dal 1998; i 39 patti cosiddetti di "seconda generazione", poiché approvati a seguito di una diversa procedura di selezione e i 10 patti cosiddetti per "l'occupazione", approvati nel 1998 a seguito di una procedura promossa dalla Ue e operativi dall'inizio del 1999.

La delibera Cipe 21 marzo 1997 ha sancito il passaggio dai patti cosiddetti di prima generazione a quelli di seconda generazione. Con l'intenzione di accelerare l'operatività degli strumenti e preservando la qualità della selezione delle iniziative, sono state notevolmente modificate le procedure: il processo di semplificazione ha riguardato principalmente lo snellimento delle procedure di approvazione dei patti e l'accelerazione nelle erogazioni delle agevolazioni.

Dei 12 patti approvati con la vecchia procedura che sono tutti localizzati nel Mezzogiorno, alla fine del 2000, cioè a circa 4 anni dalla loro approvazione, risultavano attive 347 iniziative rispetto alle 435 approvate inizialmente, con investimenti per poco più di 980 mld. di lire, un onere per lo Stato di oltre 715 mld. ed un'occupazione di quasi 8.300 addetti, dei quali poco meno di 5.500 di nuova creazione. Sempre alla fine del 2000 le erogazioni risultavano pari a poco meno di 224 mld., cioè il 31,3 % delle risorse stanziato dal Cipe.

I patti di seconda generazione invece sono 39, per poco meno di 6.100 mld. di investimenti, un onere per lo Stato di quasi 2.500 mld. e 21.700 nuovi

²³ Nei documenti ufficiali consultati non si parla di loro in termini di realizzazione, in quanto ciò avviene mediante i singoli strumenti di politica per lo sviluppo.

²⁴ Prime note sull'andamento degli strumenti negoziali sono contenute in De Vivo (2000), da cui emerge che la riuscita di questa forma d'intervento pubblico è fortemente condizionata dalla capacità della classe politica ed amministrativa locale di guidare la crescita del Mezzogiorno, sebbene si debba distinguere tra le varie realtà, anche sulla base della loro diversa dimensione territoriale.

occupati. Sebbene di questi 39 patti 19 ricadano nelle regioni del Centro-Nord e 20 nel Mezzogiorno, la gran parte degli investimenti e della nuova occupazione prevista riguarda il Centro-Nord: rispettivamente, poco più di 3.900 mld. (pari al 64,1 % del totale), a fronte di meno di 2.200 mld. nel Mezzogiorno, e 11.300 nuovi addetti (pari al 52 %), contro i meno di 10.400 nel Sud. Tra tutte le regioni italiane è la Toscana a registrare il maggior importo di investimenti (quasi 1.500 mld., pari al 24,6 % del totale nazionale); nel Mezzogiorno le regioni con i più elevati volumi di investimento sono la Puglia e la Calabria che, con quasi 710 e 645 mld. di lire, hanno rispettivamente assorbito quasi il 12 % e l'11 % degli investimenti complessivi.

Per quanto riguarda i 10 patti europei per l'occupazione, 8 sono stati approvati nell'ambito di un Programma operativo multiregionale del Qcs 1994-99 per le regioni dell'Ob. 1; gli altri due, invece, relativi all'Appennino centrale ed all'Abruzzo che non potevano essere cofinanziati dalla Comunità europea in tale contesto programmatico (in quanto non appartenenti alle regioni Ob 1), sono stati interamente finanziati con risorse nazionali.

Per i primi 8 patti, per i quali si prevede un'occupazione di poco più di 5.200 addetti, sono stati impegnati 800 mld.; per gli altri due, le risorse impegnate sono pari a 200 mld. di lire.

A fine 2000 le erogazioni relative al complesso dei 10 patti ammontavano a 360 mld. di lire, pari al 36 % delle risorse impegnate. Diversamente da quanto verificato per le altre due tipologie di patti territoriali, nel caso dei patti europei per l'occupazione lo stato di avanzamento delle erogazioni non presenta rilevanti differenze territoriali tra le regioni dell'Ob. 1.

Nel corso del 2000, inoltre, sono stati approvati 21 dei 28 patti territoriali proposti, tutti ricadenti nel Mezzogiorno. Tali 21 nuovi patti prevedono oltre 2.160 mld. di investimenti, poco più di 1.440 mld. quale onere a carico della finanza pubblica ed un'occupazione di 11.265 addetti, di cui 7.465 di nuova creazione. Oltre il 55 % del totale degli investimenti riguarda gli 11 patti ricadenti in due sole regioni (Sicilia e Sardegna), le quali, rispettivamente con quasi 560 mld. e 250 mld. di lire, rappresentano il 39 e il 17 % del totale.

Infine, il Cipe, al termine dell'anno 2000, ha finanziato per 1.616 mld. altri 91 patti specificatamente destinati all'agricoltura ed alla pesca, e per 1.451 mld. di lire 51 patti cosiddetti "generalisti", cioè non riguardanti specifici settori produttivi.

2.2.2 I contratti d'area

Nel corso del 2000, oltre ad essere stati sottoscritti due nuovi contratti d'area, è proseguita l'attuazione dei 15 contratti (comprensivi di 8 protocolli aggiuntivi) sottoscritti tra il 1998 e il 1999, i quali prevedevano oltre 5.100 mld. di investimenti, 3.100 mld. di risorse stanziati dal Cipe e circa 16.300

occupati previsti. Tra di essi i contratti con i maggiori livelli di investimento sono quelli di Manfredonia, Crotone, Tornese Stabiese e Ottana.

Le erogazioni, iniziate a partire solo dalla seconda metà del 1999, alla fine del 2000 risultavano pari a quasi 830 mld. di lire, cioè il 26,7 % dei fondi stanziati.

2.2.3. Gli incentivi al sistema produttivo

Nel 1999 attraverso gli strumenti di incentivazione si è registrato un sensibile incremento del flusso di risorse verso il sistema delle imprese. La l. n. 488/1992 che costituisce ancora lo strumento di incentivazione degli investimenti delle imprese con il maggior “tiraggio”, ha mantenuto costante il livello dei trasferimenti a favore del sistema produttivo, mentre l’estensione di tale norma al settore turistico ha prodotto un sensibile incremento del flusso di risorse. Inoltre, hanno continuato ad operare anche alcuni strumenti automatici di incentivazione, come la l. n. 140/1997 e la n. 266/1997, mentre si è registrato un rallentamento per quelli previsti dalla l. n. 341/1995²⁵.

Nel 2000, invece, si è verificato un generale rallentamento, legato essenzialmente ai ritardi nella definizione con la Commissione europea delle aree ammissibili. Infatti, il processo di designazione dei territori ammissibili si è concluso solo nel settembre del 2000, tanto che era stata autorizzata la proroga del regime di aiuti previsto dalla l. n. 488 nel luglio di quell’anno, mentre quella per le agevolazioni in forma automatica nei primi mesi di quest’anno non era stata ancora definita.

Sintetizzando l’attività svolta nel periodo 1996-99, in base alla l. n. 488 sono stati agevolati investimenti per oltre 58.000 mld. di lire, attraverso la concessione di poco più di 19.000 mld., con un’occupazione prevista di oltre 234.000 unità. Nel Mezzogiorno gli investimenti agevolati sono stati oltre 34.600 mld., mediante contributi pari a poco più di 16.000 mld., con un’occupazione prevista di 150.000 nuovi addetti. Pertanto, le quote del Mezzogiorno sui corrispondenti totali nazionali sono pari al 59,4 % per quanto riguarda gli investimenti agevolati e, rispettivamente, all’84,3 % e al 64 % per quanto riguarda i contributi concessi e i nuovi addetti previsti.

Relativamente alle agevolazioni in forma automatica ex lege n. 341/1995, la loro operatività, dopo essere iniziata nel 1996, è stata sospesa per tutto il 1997 ed è stata ripresa solo alla fine del novembre 1998. A seguito dell’immediato esaurimento delle risorse disponibili è stata nuovamente disposta la sospensione dei termini di presentazione di nuove domande da parte delle imprese. Pertanto, tale strumento non è stato operativo sia nel 1999, per mancanza di risorse, che nel 2000, in seguito alla mancata

²⁵ Per una valutazione d’insieme degli attuali strumenti di politica industriale diretti al sostegno del sistema economico meridionale si rinvia ad Aronica, Padovani e Servidio (2000), in cui - fra l’altro - si giunge alla conclusione che in quest’area è ancora indispensabile un’efficace azione pubblica di promozione della localizzazione nei confronti degli investimenti produttivi, interni ed esterni.

autorizzazione da parte della Commissione europea alla proroga di tale regime di aiuto (in scadenza a fine 1999)²⁶.

Tuttavia, dagli ultimi dati disponibili risulta che sono stati prenotati contributi per un ammontare di circa 1.000 mld. di lire, grazie ai quali dovrebbero essere effettuati quasi 4.400 mld. di investimenti; di questi il 55 % è stato richiesto dal Centro-Nord e il restante 45 % dal Mezzogiorno.

Per quanto concerne il Fondo di garanzia il 1999 è stato l'ultimo anno nel quale è stato possibile presentare le domande per accedere agli interventi previsti dall'art. 2 della l. n. 341/1995 a favore delle Pmi ubicate nelle regioni dell'Ob. 1. Le domande nel complesso presentate alla fine di quell'anno contenevano richieste per poco meno di 4.450 mld. di lire; al 31 marzo 2000 i contributi concessi per gli interventi di consolidamento a medio-lungo termine dei debiti a breve sono stati quasi 410 mld., mentre il capitale garantito dal Fondo per i prestiti partecipativi e le acquisizioni di partecipazioni ammontava a poco meno di 2.100 mld.. Poiché al netto dell'importo versato dalle banche, le risorse - pari a 750 mld. - assegnate dal Cipe risultavano impegnate per l'insieme di interventi per 666 mld. di lire, dall'attività del Fondo sono avanzate risorse pari a circa 100 mld. che - in linea con il processo di decentramento amministrativo - è stato previsto di ripartire tra le regioni del Mezzogiorno.

Infine, per quanto attiene al cosiddetto "prestito d'onore" (istituito dalla l. n. 608/1996) i cui obiettivi sono la creazione di nuove attività di lavoro autonomo e la promozione della cultura dell'autoimprenditorialità ed i cui destinatari sono gli inoccupati e i disoccupati del Mezzogiorno e delle altre aree deboli del Paese, a fine 2000 le domande di agevolazione pervenute ammontavano a oltre 71.000, di cui oltre 69.000 provenienti dal Mezzogiorno; le attività ammesse al finanziamento sono poco meno di 16.000 di cui 15.500 circa nel Mezzogiorno e le rimanenti 500 circa nel Centro-Nord.

2.2.4. I «completamenti» e gli «studi di fattibilità»

Al fine di rendere fruibili opere pubbliche incompiute e contemporaneamente avviare in modo appropriato la progettazione di nuovi interventi, il Cipe - con la del. n. 70/1998 - ha destinato la somma di 3.500 mld. ai seguenti interventi:

- investimenti per il completamento di opere pubbliche incomplete, opportunamente selezionate secondo una graduatoria basata su parametri quantitativi di funzionalità e di fruibilità;
- studi di fattibilità, selezionati anch'essi secondo un'apposita graduatoria²⁷.

²⁶ Nell'ambito del processo di decentramento amministrativo in materia di aiuti alle attività produttive dal 1° gennaio 2001 le competenze relative alle agevolazioni in forma automatica sono state trasferite alle Regioni, le quali - una volta intervenuta l'autorizzazione da parte della Comunità europea - potranno procedere alla riapertura dei termini di presentazione delle domande.

²⁷ La finalità degli studi di fattibilità è quella di spingere le Amministrazioni a porre tali studi all'inizio di ogni processo progettuale complesso, in modo da evitare quelle carenze in fase progettuale in cui è stata individuata la causa prima dei ritardi che incontrano l'avvio e l'attuazione delle opere pubbliche nel nostro Paese.

Le risorse sono state ripartite per 3.000 mld. alle regioni meridionali, per 150 alle regioni Umbria e Marche, interessate dai noti eventi sismici, e per i restanti 350 mld. alle altre regioni del Centro-Nord. A parte Marche ed Umbria, lo schema di ripartizione delle risorse prevedeva l'assegnazione del 70 % dei fondi su base regionale a interventi selezionati sulla base di una graduatoria di merito appositamente definita e l'assegnazione del rimanente 30 % secondo la posizione di ogni regione in quella stessa graduatoria (quota premiale). Tale schema mirava a premiare la qualità degli interventi ammessi al finanziamento, favorendo le regioni i cui progetti occupavano le posizioni più alte della graduatoria di merito²⁸.

Sulla base della documentazione pervenuta all'Unità di verifica degli investimenti pubblici fino al novembre scorso, risulta effettivamente avviata nel complesso del Paese circa la metà delle opere, pari al 59% dei finanziamenti. La situazione del Mezzogiorno, però, risulta decisamente migliore con 124 opere avviate su 231, pari al 62% dei finanziamenti, contro 23 su 71 del Centro-Nord, pari al solo 35% dei finanziamenti.

Anche per gli studi di fattibilità l'assegnazione dei fondi è stata articolata in due segmenti: il 70% delle risorse è stato attribuito pro-quota ad ogni regione ed ha finanziato le migliori proposte sulla base di graduatorie regionali, mentre il 30% è stato assegnato alle proposte residue quale che fosse la collocazione regionale secondo un criterio premiale basato sulla qualità delle stesse.

La regione che ha visto finanziato il maggior numero di proposte è stata la Campania (107), seguita dalla Calabria (65), dalla Sicilia (64) e dalla Puglia (40).

A novembre 2000 risultavano pubblicati i bandi di quasi 160 studi, a cui vanno aggiunti 12 studi affidati con il ricorso a strutture tecniche interne; si tratta di oltre la metà degli studi di importo superiore a 80 milioni²⁹. Del totale degli studi 148 sono relativi al Mezzogiorno e, nell'ambito di tale area, risultano particolarmente avanti Molise, Basilicata e Calabria, mentre al Centro-Nord il Veneto e il Piemonte³⁰.

Una parte di tali studi è stata oggetto di una esperienza-tipo che ha previsto il monitoraggio dell'attuazione, con il concorso attivo del Ministero del Tesoro. Obiettivo dell'attività di monitoraggio è stato, da un lato, quello di procedere ad un rapido impiego dei fondi assegnati ed eventualmente alla loro revoca; dall'altro, quello di seguire passo passo l'iter di realizzazione degli studi, offrendo adeguata assistenza alle amministrazioni destinatarie.

Gli studi di cui alla Delibera CIPE del luglio '98 potranno così dare, insieme a tutti gli studi di fattibilità³¹, un contributo alla selezione dei progetti per l'utilizzo appropriato delle risorse sia comunitarie che nazionali.

²⁸ L'adozione di questo metodo rappresenta la prima sperimentazione di una metodologia di tipo premiale che ha trovato poi accoglienza in forma più estesa nel Qcs 2000-2006.

²⁹ Questa è la soglia sotto la quale è possibile l'affidamento diretto.

³⁰ Gli studi in corso di affidamento con bando pubblico riguardano un importo di 81 mld. di lire. Per avere un'idea di massima della dimensione degli investimenti pubblici che potrebbero essere attivati in modo appropriato grazie al processo avviato con tali studi, si deve supporre che ogni lira di studio attivi, in caso ovviamente di esito positivo del processo, circa 1000 lire di interventi; se si suppone che almeno un terzo degli studi intrapresi dia esito positivo, si ottiene un valore di investimenti pubblici attivato pari a poco meno di 30 mila mld. di lire.

³¹ Con la L. 144/99 il ricorso agli studi di fattibilità è diventato la procedura ordinaria di accesso al finanziamento per le grandi opere pubbliche (superiori a 20 miliardi di lire).

2.2.5. L'attività della società "Sviluppo Italia"

Nel corso del 2000, dopo l'emanazione del d. lgs. n. 3/2000, che ha modificato il d.lgs. n. 1/1999, il Cda di Sviluppo Italia ha deciso di modificare il Piano di riordino già approvato nel maggio del 1999, disponendo il riassetto societario delle società da essa partecipate³²: la fusione in un'unica società delle attività strategiche, prima affidate alla *holding*, e di quelle operative, di competenza delle *sub-holding*, costituisce la modifica più rilevante apportata all'architettura societaria dal provvedimento prima menzionato.

Sempre in attuazione di esso il Ministero del Tesoro ha acquisito, nel successivo mese di febbraio, la titolarità della partecipazione in Sviluppo Italia di proprietà del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali.

Per quanto riguarda invece le attività più strettamente operative, il Cda di Sviluppo Italia ha approvato, nel marzo 2000, le linee di attività della Società, per cui - coerentemente con le indicazioni contenute nello stesso decreto n. 3 in merito alla distinzione funzionale tra i vari tipi di servizi e con l'assetto societario nel frattempo acquisito - le linee di *business* si riferiscono a due divisioni operative: servizi allo sviluppo e finanza per lo sviluppo.

Le attività che rientrano nei servizi allo sviluppo sono indirizzate al perseguimento di due grandi obiettivi tra loro interdipendenti: lo sviluppo del territorio e la promozione, la creazione ed il consolidamento dell'imprenditorialità locale. Per realizzare questi obiettivi sono state individuate 5 linee principali di *business* alle quali, nell'ambito dell'organizzazione interna, corrispondono altrettante aree funzionali³³.

I servizi di finanza per lo sviluppo invece sono finalizzati a favorire l'insediamento e lo sviluppo delle imprese, con particolare riferimento al Mezzogiorno, in un'ottica di crescita duratura nel tempo dell'economia e dell'occupazione³⁴.

Sul piano operativo l'attività della società si è concentrata, da un lato, sulla gestione delle iniziative derivanti dalle missioni tipiche delle società confluite; dall'altro, sull'avvio e l'attuazione di progetti derivanti dalle nuove linee di attività.

³² Si tratta di Finagra, Insud, Ribs, Itainvest, Ig, Spi, nonché di Progetto Italia e Investire Italia.

³³ Esse sono: sviluppo del territorio e consulenza alle Amministrazioni pubbliche; creazione d'impresa; servizi alle imprese; sperimentazione; internazionalizzazione dei servizi.

³⁴ Essi consistono in: consulenza economica e finanziaria; partecipazione al capitale delle iniziative promosse; ed infine gestione dell'erogazione dei finanziamenti connessi alle leggi speciali trasferite alla competenza della stessa Sviluppo Italia.

2.3. *La gestione dei Fondi strutturali comunitari*

Per quanto concerne la fase terminale del ciclo di programmazione 1994-99 dell'obiettivo 1 delle politiche strutturali comunitarie, sulla base di stime preliminari relative alla fine del 2000, il livello di spesa raggiunto risulta pari al 76,3% del costo totale degli interventi programmati³⁵.

A fronte di questo risultato medio si osserva però una *performance* assai variabile tra i vari programmi: dai valori massimi dei Programmi operativi Telecomunicazioni e Gioia Tauro che fanno registrare il 100%, e del Programma operativo Industria e Servizi, gestito dal Ministero dell'Industria e contenente però in larga misura incentivi ex lege n. 488/1992 (92,1 %), ai valori minimi di numerose Sovvenzioni globali³⁶, la maggior parte delle quali però sono state approvate solo a partire dal 1998. Fra i programmi regionali di rilievo risultano particolarmente efficienti quelli di Basilicata (89,5%), Molise (89%) e Calabria (84,1%), mentre in grave ritardo si trova quello della Sicilia (62,1%).

Anche i programmi delle regioni del Centro-Nord, Obiettivi 2 e 5b dei Fondi strutturali, è proseguito nel corso del 2000 lo sforzo per il completo utilizzo delle risorse assegnate.

Per l'obiettivo 2 la percentuale dei pagamenti manifesta ancora scostamenti dagli obiettivi di spesa programmati, anche a causa dell'impostazione dei programmi su base triennale (1997-99).

Per l'obiettivo 5b, gli scostamenti più significativi si riscontrano nei programmi delle regioni Umbria e Marche, le quali - colpite dagli eventi sismici del 1997 - a seguito della riprogrammazione in loro favore avviata nel 1998 hanno visto rispettivamente triplicati e raddoppiati gli importi dei loro Docup, con inevitabili effetti negativi sul conseguente raggiungimento di elevate *performance* di spesa.

Dal punto di vista delle componenti che hanno sostenuto lo sforzo finanziario, risulta abbastanza chiaramente come quella attribuibile alle Amministrazioni pubbliche nazionali rimanga sostanzialmente in linea nel passaggio dalla fase degli impegni a quella dei pagamenti, confermando che il contributo italiano si è dimostrato adeguato rispetto agli impegni assunti con la Comunità europea.

In definitiva, i risultati finora ottenuti per il Qcs 1994-99 sono certamente migliori rispetto a quelli del passato, ma ancora insoddisfacenti, in quanto risentono dell'inadeguata impostazione di quel programma, a

³⁵ Dall'esame del grado di avanzamento finanziario degli interventi cofinanziati dalla C.E. emerge come purtroppo si debba fare i conti con il grado di efficienza della P.A., centrale e locale, in fase sia di programmazione che di gestione. Onde ovviare a tale inconveniente in taluni casi si è fatto ricorso ai "progetti-sponda" e all'*overbooking*, sebbene siano state avanzate alcune proposte da adottare al fine di evitare tali soluzioni; cfr. Mele (2000).

³⁶ Esse consistono in programmi affidati a soggetti privati o misti sulla base di una convenzione stipulata direttamente con la Commissione europea.

confronto del quale il nuovo Qcs introduce importanti novità sia sul piano istituzionale che gestionale.

3. Flussi complessivi di spesa negli anni '90

Dopo aver analizzato la profonda evoluzione fatta recentemente registrare dalla politica di sviluppo territoriale, si ritiene opportuno fornire un quadro - almeno sommario - della spesa pubblica che è stata effettivamente erogata a favore delle aree depresse. A tal fine ci si avvale di alcune fonti ufficiali, la cui illustrazione avverrà secondo l'ordine di complessità ed il grado di articolazione.

3.1 Le spese statali per interventi nelle aree depresse

La prima fonte presa in esame è ovviamente quella costituita dal bilancio dello Stato, dal quale emerge un quadro nel complesso soddisfacente sia dal punto di vista metodologico che sostanziale. Infatti, i valori pubblicati nella cosiddetta Relazione trimestrale di cassa³⁷, da un lato, riguardano un periodo relativamente lungo che copre abbondantemente tutta la seconda metà degli anni '90 e, dall'altro, sono classificati in un modo tradizionale che consente però una piena comprensione del loro significato ai fini economici.

Dal punto di vista dei risultati finora ottenuti, l'aspetto più rilevante è costituito dall'andamento dei valori che risulta alquanto alterno, indicando con una certa evidenza le diverse intensità di sforzo profuso sul piano politico-amministrativo in corrispondenza di alcuni anni, tra cui anche gli ultimi tre: tra il 1998 e il 2000, infatti, il totale delle spese per interventi statali a favore delle aree depresse è passato da poco più di 8.500 mld. a quasi 15.000 mld. di lire, sebbene il totale di tali somme sia in gran parte costituito da trasferimenti ad altri Enti pubblici e ad imprese private i quali presumibilmente non saranno stati effettivamente impiegati nello stesso anno in cui risultano pagati dallo Stato.

3.2 Il Conto risorse-impieghi

Il «Conto risorse impieghi delle aree depresse» elaborato dal Gruppo di monitoraggio dei flussi di cassa permette una stima tempestiva delle erogazioni di cassa del settore statale verso il sistema economico. Esso quantifica quella porzione di risorse che, essendo specificatamente destinate alle aree depresse, risultano aggiuntive rispetto alle spese ordinarie destinate agli stessi territori.

Il conto considera, oltre ai pagamenti attivati dai capitoli del bilancio statale, anche la gestione della Tesoreria ovvero i «tiraggi» dai conti correnti effettuati dagli Enti destinatari dei trasferimenti del bilancio statale; in tal modo l'elaborazione permette di monitorare le erogazioni in una fase successiva, quando cioè le risorse affluiscono effettivamente al sistema economico oppure verso i bilanci di altri Enti pubblici.

³⁷ Cfr. Ministro del Tesoro (2001).

Le stime provvisorie relative al 2000 indicano un flusso complessivo di erogazioni per le aree depresse di circa 19.000 mld. di lire³⁸. In un confronto storico, invece, risulta che il flusso di erogazioni al sistema delle aree depresse nell'ultimo anno considerato risulta superiore di circa 5.000 mld. (33 % in più) rispetto a quello del 1997; ad una crescita fortissima registrata nel biennio 1998-99 ha fatto seguito una fase di consolidamento con una lieve contrazione appunto nel 2000, dovuta ad una flessione degli impieghi da parte delle Regioni.

3.3 Le spese connesse allo sviluppo del Settore pubblico allargato

La terza fonte qui impiegata è una banca dati elaborata presso il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, nell'ambito del Progetto (tuttora in corso) denominato "Conti pubblici territoriali" ed avente il fine di fornire ai responsabili della politica economica nazionale uno strumento per la misurazione dei flussi finanziari erogati sul territorio³⁹.

La banca dati che è stata ricostruita, infatti, oltre a riferirsi ad un universo particolarmente ampio⁴⁰, consente anche un'articolazione per vari sub-aggregati, cioè per regioni amministrative, per settori funzionali di intervento e per categorie economiche. Inoltre, per il complesso delle spese (consolidate) di parte corrente ed in conto capitale è possibile individuare due aggregati finanziari: oltre alle tradizionali spese di investimento, anche un secondo aggregato – mutuato dalle indicazioni comunitarie ai fini della politica strutturale – costituito dalle spese connesse allo sviluppo; esso comprende, oltre alla spesa diretta per investimenti e alla spesa indiretta per trasferimenti di capitali (alle imprese ed alle famiglie), anche le spese correnti relative alla formazione professionale, in quanto destinate alla formazione del capitale umano. In questa sede si farà riferimento a tale più ampia e moderna definizione di spesa pubblica nella lettura dei risultati ottenuti, anche perché essa appare maggiormente rappresentativa delle politiche di spesa finalizzate a favorire un processo di sviluppo nelle aree depresse del Paese.

Pertanto, utilizzando la ricca banca dati sulla quale è basata la verifica del principio di addizionalità⁴¹ è possibile ricostruire in termini generali l'evoluzione delle *spese connesse allo* per un periodo di oltre un decennio.

³⁸ Questa valutazione, in realtà, secondo la stessa fonte da cui è tratta, non tiene conto delle erogazioni ex l. 488/1992 che affluiscono alle imprese dal Ministero dell'Industria, in quanto include le erogazioni alle banche concessionarie e non i pagamenti che queste effettivamente effettuano a favore delle imprese. Escludendo le prime e considerando i secondi, si ottiene un flusso di erogazioni pari a circa 20.000 mld., valore che sta ad indicare che le banche nel corso del 2000 hanno impiegato una parte almeno delle loro riserve derivanti dagli anni precedenti. Cfr. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (2000), p. 115.

³⁹ Per una più ampia ed approfondita illustrazione del metodo impiegato in questa iniziativa si veda Ministero del Tesoro (2000), Riquadro C, pp. 38 e 39.

⁴⁰ Comprende, oltre a tutte le Amministrazioni pubbliche, centrali e decentrate, anche le Imprese pubbliche, nazionali e locali, sebbene privatizzate.

⁴¹ Oggetto di verifica per il calcolo dell'addizionalità è la spesa pubblica «autonoma», quella cioè che lo Stato effettuerebbe in assenza dei Fondi Strutturali. Per la ricostruzione dei dati finalizzati a tale verifica, l'Italia continua ad avvalersi della banca dati «Conti pubblici territoriali». Tale banca dati, costruita ad hoc, è sottoposta ad un processo di affinamento continuo, qualitativo e quantitativo, e di ciò si giova, con riferimento allo specifico sottinsieme che della banca dati si utilizza (le «spese connesse allo sviluppo» nelle regioni dell'obiettivo 1) la verifica del principio.

La fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 sono caratterizzati da una sostanziale stabilità della spesa pubblica per investimenti del settore pubblico allargato e dal livello di spesa nel Mezzogiorno più elevato di tutto il decennio: 42mila miliardi di lire nel 1991 (a prezzi 1994), circa 40% degli investimenti pubblici del paese.

A partire dal 1993, a seguito della fine dell'intervento straordinario, dell'avvio dell'azione di decentramento amministrativo, ma anche di altre molteplici cause, i pagamenti per spese connesse allo sviluppo sono caduti più che nel resto dell'economia.

A tale andamento della spesa hanno concorso, da un lato, il quadro macroeconomico complessivo, fortemente condizionato dall'attuazione di politiche di rientro dal deficit e di abbattimento delle dinamiche del debito pubblico; dall'altro, alcune condizioni specifiche.

Già nel 1994 la politica di rientro dal debito pubblico aveva comportato una forte riduzione dei pagamenti in conto capitale in termini nominali e, al loro interno, un consistente ridimensionamento della spesa delle pubbliche amministrazioni.

Una concausa di tale contrazione è individuabile nelle difficoltà operative connesse con l'entrata in vigore di nuove disposizioni in materia di stipulazione ed esecuzione di contratti pubblici (L. n. 537/93), nonché di nuove forme di regolamentazione delle procedure finalizzate all'appalto di opere pubbliche (L. 109/94).

Anche la modifica di alcune norme sui controlli da parte della Corte dei Conti ha determinato un notevole rallentamento nell'erogazione dei pagamenti alle imprese che ha influenzato a sua volta la contrazione degli investimenti complessivi.

A tale quadro generale va aggiunta la profonda trasformazione degli assetti istituzionali che ha accompagnato la cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e la sua trasformazione in intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale, di cui si è ampiamente trattato in sede introduttiva.

Con la presentazione del conto della liquidazione al 31.12.93 da parte del Commissario liquidatore dell'Agenzia per il Mezzogiorno si è chiusa l'amministrazione straordinaria ed ha preso l'avvio, proprio a partire dal 1994, la nuova fase di amministrazione ordinaria degli interventi per le aree depresse.

La transizione da un sistema consolidato ad uno nuovo e, soprattutto, l'assoggettamento degli interventi per le aree depresse alle procedure contabili ordinarie, ha generato difficoltà anche maggiori di quelle che era possibile prevedere.

La conseguenza più immediata di tale situazione di incertezza e di precarietà è stato un livello di pagamenti eccezionalmente bassi nel 1994, primo anno di gestione ordinaria degli interventi.

L'ulteriore fattore i cui effetti cominciano a manifestarsi proprio a partire dal 1994 è il forte processo di privatizzazioni che ha investito quasi tutti gli Enti economici e le Aziende autonome comprese nella componente allargata

del Settore pubblico⁴² e che ha avuto come effetto immediato una consistente contrazione degli investimenti sia effettivamente realizzati che programmati.

L'evoluzione della spesa connessa allo sviluppo diviene particolarmente problematica nel 1997 e tale andamento si ripercuote sul 1998; si sottolinea ancora, tuttavia, che tutte le politiche di spesa in conto capitale realizzate in questi anni debbono essere valutate nell'ottica della compatibilità rispetto al perseguimento di quella che è stata definita dalla Comunità europea una «straordinaria performance di rientro» dalla situazione di disavanzo pubblico in cui l'Italia si trovava all'epoca.

La legge finanziaria del 1998 è ricorsa a tutti gli strumenti disponibili sempre sotto il vincolo del rientro, ma nella prospettiva della normalità; la politica di sviluppo viene quindi gestita attraverso strumenti tendenti al risanamento strutturale dell'economia (riforma delle entrate, miglior funzionamento del mercato del lavoro, riforma amministrativa, incremento dell'attività di regolazione dei mercati da parte dell'operatore pubblico, istituzione di Autorità di settore per alcuni servizi di pubblica utilità), ancora poco visibili in termini di spesa ma finalizzati al perseguimento di condizioni di stabilità e ad una gestione "normale" del bilancio pubblico. Il segnale quindi è che la spesa effettiva per lo sviluppo si stabilizza e comincia leggermente a risalire.

Il calo delle erogazioni che sembra invece delinarsi nel 1999, pur con la cautela derivante da una certa provvisorietà dei dati, appare riconducibile all'operare di alcuni specifici meccanismi contabili più che ad un calo effettivo.

Articolando, infatti, il dato globale si evidenzia che è proprio la P.A. in senso stretto a far registrare la maggiore contrazione degli importi di spesa erogata, e ciò a causa di vari fattori tra cui, in particolare, la riduzione delle somme finalizzate alle aree depresse; all'interno di tale ammontare una singola voce, quella relativa al "fondo innovazione tecnologica" (Fit) subisce un calo notevole fino a dimezzarsi.

Tale calo risulta causato da vari fattori tra cui i seguenti:

- la modifica delle modalità di erogazione dei fondi a valere sulla l. n. 488/1992 prevista dalla legge finanziaria 1999 (l. n. 448/1998)⁴³;
- il trasferimento di alcuni compiti e funzioni del Fit alle Regioni con conseguente spostamento dell'erogatore finale;

⁴² Tali Enti, infatti, pur avendo vissuto negli ultimi anni situazioni alquanto diverse, hanno avuto come elemento comune il rallentamento o il rinvio nel tempo dei programmi di investimento rispetto a quanto originariamente previsto, in seguito al più cogente obiettivo della redditività, anche a breve termine.

⁴³ La legge finanziaria per il 1999, all'art. 30, ha modificato le modalità d'erogazione dei fondi a valere sulla l. n. 488/1992. Infatti, fino al 31 dicembre 1998 le erogazioni su tale normativa erano intervenute, ai sensi delle disposizioni regolamentari allora vigenti, tramite un trasferimento automatico al sistema bancario e a date predeterminate delle risorse occorrenti, sulla base dei decreti di concessione, al finanziamento delle iniziative. L'automaticità dei trasferimenti non prevedeva, peraltro, una preventiva verifica dello stato d'avanzamento dei progetti, determinando un'ovvia lievitazione delle giacenze di conto corrente aperte dai singoli istituti di credito per la gestione degli interventi. Con la legge finanziaria 1999, invece, si è previsto un trasferimento delle risorse dal Ministero al sistema bancario commisurato alle effettive esigenze di finanziamento delle iniziative sulla base dello stato di avanzamento dei progetti. Pertanto, le uscite di tesoreria nel 1999 sulla l. n. 488/92 rappresentano soltanto una quota delle risorse effettivamente trasferite alle imprese nel corso dell'esercizio, avendo le banche concessionarie utilizzato per le erogazioni le giacenze maturate al 31/12/1998 dei conti correnti utilizzati per la gestione degli interventi. Poiché nell'ambito del Progetto in esame è stato considerato il dato riferito ai pagamenti effettuati dalla Tesoreria alle banche e non gli effettivi pagamenti a favore delle imprese da parte delle banche stesse, il cambiamento nel meccanismo di erogazione dei fondi ha provocato una forte contrazione del dato 1999 rispetto a quello dell'anno precedente.

- il fatto che durante il 1999 non è stato indetto alcun bando generale a favore dell'industria a causa dell'esaurimento delle risorse disponibili con i bandi semestrali del 1998⁴⁴;
- il rallentamento degli impegni di spesa causati dalla trattativa con la Commissione europea per la ridefinizione delle aree territoriali interessate al finanziamento.

L'analisi della distribuzione regionale delle spese⁴⁵ connesse allo sviluppo, pesata sul complesso della spesa consolidata, evidenzia poi una sorta di "sovradotazione" delle regioni di ridotta dimensione ed anche di quelle, con l'eccezione della Sicilia, a statuto speciale, così come era emerso dal calcolo del "residuo fiscale" effettuato nell'ambito di un'indagine promossa ancora all'inizio degli anni '90 dalla Fondazione G. Agnelli⁴⁶.

4. Il futuro come discontinuità: un'aspettativa o una certezza ?

Per concludere sembra opportuno dare un sia pur veloce sguardo alle prospettive per il futuro che attendono la politica a favore delle aree depresse del nostro Paese. Ovviamente ciò verrà fatto alla luce dei più recenti documenti programmatici.

I Dpef 2000-2003 e 2001-2004 hanno impostato una programmazione finanziaria unificata di medio-lungo termine attraverso la costruzione di un quadro finanziario unico delle risorse disponibili per investimenti pubblici.

Obiettivo principale di tale disegno finanziario è quello di dare chiarezza e certezza alla programmazione delle risorse, identificando sia le risorse finanziarie pubbliche ordinarie che eccedono quelle dei fondi strutturali comunitari, sia quelle effettivamente aggiuntive e da esse separate in quanto espressamente destinate ad un obiettivo temporaneo di riduzione dei divari. Proprio tale addizionalità, che nel passato è spesso mancata quando il cofinanziamento nazionale è stato alimentato da risorse ordinarie, viene ora garantita sul piano programmatico.

Un ulteriore obiettivo, di nuovo stabilito in via programmatica, riguarda la previsione che il 30% medio delle risorse ordinarie sia allocato, sempre nel periodo 2000-2006, a favore del Mezzogiorno. Solo il rispetto di tale quota, intermedia tra la quota di prodotto e di popolazione, può garantire il conseguimento nel 2000-2006 di quello sforzo primario necessario per raggiungere l'obiettivo di crescita del Qcs: circa il 4% di crescita del Pil a partire dal 2004. A tale previsione si aggiunge l'impegno, convalidato dall'approvazione da parte della Commissione del Qcs per le regioni dell'obiettivo 1, di assicurare un volume di investimenti pubblici nel Mezzogiorno tendenzialmente pari al 46% del totale della spesa in conto capitale; tale componente era pari al 37,5% nel 1998.

⁴⁴ Cfr. Svimez (2000).

⁴⁵ Per una analisi più dettagliata delle politiche di spesa a livello regionale si veda Bruzzo, Tancredi, Volpe (2000).

⁴⁶ Cfr. Maggi, Piperno (1995).

Proprio per il fatto che tale quadro era finalizzato al rafforzamento del processo di integrazione di tutte le fonti pubbliche di finanziamento ed a generare una coerenza complessiva tra azioni previste nel Psm e politiche economiche perseguite in sede nazionale e comunitaria, tale quadro ha costituito nel corso degli ultimi due anni un riferimento programmatico sia per scelte di allocazione e distribuzione delle risorse, sia per fondare su basi solide gli impegni assunti dal governo italiano nei confronti dell'Unione europea.

In primo luogo, le ipotesi del quadro finanziario unico sono state assunte come base per la verifica ex ante del principio di addizionalità contenuta nel Psm e nel Qcs. Tale principio, molto impegnativo per lo Stato membro, sarà sottoposto ad una verifica intermedia nel 2003 e finale nel 2005.

In secondo luogo, le assunzioni sulla distribuzione territoriale della spesa sono state utilizzate per definire criteri di riparto delle risorse tra regioni: un esempio è quello della ripartizione del fondo annuale destinato alla rete dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (ex art. 145, comma 10, l. n. 388/2000).

Infine, l'impostazione di una programmazione finanziaria integrata di medio-lungo termine ha dato alle amministrazioni responsabili, in particolare alle Regioni, un quadro di certezze su cui basare la programmazione: al quadro finanziario unico si è fatto spesso riferimento nella definizione delle Intese Istituzionali di Programma e degli Accordi di Programma Quadro.

A tale impostazione programmatica si sono ispirati i provvedimenti successivi; in particolare:

- l'assegnazione di fondi per le aree depresse e conseguenti interventi attuativi;
- l'approvazione e l'avvio del Qcs 2000-2006.

Di seguito si espongono le informazioni per il momento disponibili circa le assegnazioni nazionali per le aree depresse, da un lato, e le principali linee del Qcs ormai in fase di attuazione, dall'altro.

4.1 Le assegnazioni di competenza sul Fondo nazionale aree depresse

Le risorse aggiuntive di competenza assegnate dal Cipe nel 2000 per interventi nelle aree depresse sono state pari quasi 16.300 mld., che risultano nettamente superiori a quelle dell'anno precedente⁴⁷; il trend di crescita si conferma anche per l'anno successivo, cioè quello ora in corso, in cui le risorse ammontano a oltre 23.100 mld. di lire.

La distribuzione per tipologia di interventi degli stanziamenti mostra come la voce di spesa di maggior rilievo nel 2000 sia costituita dalle risorse destinate alle infrastrutture, il cui incremento rispetto all'anno precedente è dovuto soprattutto alle maggiori risorse per le Intese istituzionali di

⁴⁷ A tali risorse ovviamente vanno sommate quelle destinate al completamento delle iniziative ex lege n. 64/1986, che per il 2000 erano pari a oltre 4.100 mld. di lire.

programma. Tale tipologia è destinata poi a crescere ulteriormente nell'anno successivo, superando i 9.600 mld., e ciò per lo stesso motivo⁴⁸.

La legge finanziaria approvata nel dicembre 2000, dando attuazione agli impegni assunti nel Dpef 2001-2004, ha previsto per il triennio 2001-2003 stanziamenti a favore delle aree depresse pari a 19.430 mld. di lire, che sono stati successivamente ripartiti dal Cipe nel seguente modo: a favore delle attività produttive (incentivi industriali e strumenti di programmazione negoziata) sono stati destinati circa 14.700 mld., dei quali 7.500 sono stati destinati al credito d'imposta, 3.500 a favore delle agevolazioni alle attività produttive ex lege 488 e circa 3.700 alla contrattazione programmata. Agli interventi infrastrutturali invece sono stati destinati «solo» 3.850 mld., buona parte dei quali sono ancora una volta da utilizzare nell'ambito delle Intese istituzionali di programma, che prevedono una ripartizione territoriale nettamente a favore delle regioni meridionali (85 %). Infine, un importo di quasi 900 mld. è stato destinato a iniziative, tese a finanziare progetti di ricerca, di internazionalizzazione delle imprese e di formazione dei giovani.

4.2 Le prospettive per il futuro ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006

Un risultato assai significativo per il Mezzogiorno è stato conseguito poi con l'approvazione del Qcs 2000-2006, la cui impostazione programmatica dovrebbe garantire che nel corso di tale periodo siano raggiunti gli obiettivi della riqualificazione degli investimenti pubblici e dell'aumento della capacità di spesa, soprattutto da parte delle Amministrazioni regionali, dei fondi comunitari concessi.

Il primo elemento innovativo di tale Qcs è rappresentato, sul piano finanziario, dall'assegnazione alle Regioni meridionali di una autonoma responsabilità di spesa per il 71,4% delle risorse comunitarie e nazionali ripartite, le quali ammontano nel complesso a circa 55.000 mld. di lire. Con l'accordo raggiunto sin dal marzo 1999 in sede di Conferenza Stato-Regioni, le Regioni meridionali hanno ripartito fra loro tali risorse in base ad un criterio che combina obiettivi di perequazione e di efficacia; in tal modo ogni Regione rientrante nell'obiettivo 1 ha piena certezza e responsabilità su un volume di risorse finanziarie che si aggira intorno ad un quarto di tutte quelle disponibili per il periodo di riferimento. Tale autonomia di spesa delle Regioni rappresenta un segno tangibile del cambiamento che si è cercato di

⁴⁸ In proposito all'ammontare di risorse finanziarie attribuite alle infrastrutture nell'ambito della programmazione per i prossimi anni non si può fare a meno di ricordare che il ruolo svolto da questa tipologia di intervento pubblico non risulta univoco sia nella letteratura economica in generale che nelle verifiche recentemente condotte per quanto riguarda la realtà meridionale italiana. Ad esempio, dalla verifica effettuata da Acconcia e Del Monte (2000) circa la relazione esistente tra la distribuzione regionale della produttività e quella degli investimenti pubblici per le più importanti categorie di infrastrutture, risulta che vi è una relazione diretta solo per il settore manifatturiero, mentre negli altri settori produttivi l'impatto degli investimenti pubblici non è particolarmente differenziato. Per Forni e Paba (2000), i quali invece hanno cercato di individuare i principali fattori che determinano lo sviluppo in ambito locale, risulterebbe addirittura che le opere pubbliche e le infrastrutture finanziate direttamente dal governo centrale e, per il Sud, dalle Agenzie ad esso collegate non hanno avuto un'influenza positiva sullo sviluppo, giacché questi fattori sono andati piuttosto a detrimento di un processo di sviluppo di tipo endogeno.

apportare alla politica nell'area meno sviluppata, tanto da costituire un esperimento di «federalismo di spesa» per l'intero Paese.

Sia per le suddette risorse, sia per quelle affidate alle Amministrazioni centrali, i quattro livelli di governo coinvolti (dalla Commissione europea alle Autonomie locali) hanno poi concordato una ripartizione fra sei obiettivi di politica economica⁴⁹, con la quale si è concretizzato un indirizzo nazionale che, evitando vecchie e rigide ripartizioni settoriali, ha compiuto una scelta orientata a valorizzare le risorse localizzate nel Mezzogiorno e i luoghi in cui l'attività economica si manifesta. Una volta stabilita questa ripartizione di fondo è stata la concertazione territoriale a stabilire quale ripartizione dovesse essere attuata in ogni singola Regione.

Un terzo tratto che caratterizza l'attuale Qcs e che introduce una forte innovazione nella programmazione degli investimenti pubblici è, da un lato, l'opzione della valutazione come processo continuo che interagisce con la⁵⁰ programmazione e con l'attuazione; dall'altro la decisione di non ripartire *ex ante* fra le Amministrazioni il 10 % delle risorse totali, cioè circa 9.000 mld. di lire, ma di ripartirlo *ex post* in relazione alla *performance* che Regioni ed Amministrazioni centrali avranno fatto registrare dopo due anni di realizzazioni. Scopo di tale meccanismo di tipo "premiare" è chiaramente quello di creare un forte incentivo per le Amministrazioni affinché realizzino quella modernizzazione delle loro strutture che consenta di elevare sia la velocità che la qualità della spesa pubblica⁵¹.

Il quarto aspetto del nuovo disegno finanziario è rappresentato dalla garanzia che le risorse comunitarie e il relativo cofinanziamento nazionale siano effettivamente addizionali rispetto a quelle ordinarie, grazie all'adozione del piano finanziario unico previsto dal Dpef 2000-2003 e all'adeguato rifinanziamento avvenuto con le leggi finanziarie 2000 e 2001 del fondo di rotazione per il cofinanziamento nazionale.

Il quinto ed ultimo tratto, stabilito in via programmatica, ma che costituisce un vincolo forte dal momento che su tale ipotesi è basata la verifica *ex ante* del principio di addizionalità, riguarda la previsione che nel settennio in questione il 30% medio delle risorse ordinarie sia allocato a favore del Mezzogiorno. Si ribadisce che solo il rispetto di tale quota, intermedia tra la quota di prodotto e di popolazione detenuta dal Sud sul totale nazionale, può garantire il conseguimento entro il 2006 di quello sforzo primario, sia quantitativo che qualitativo, di intervento nel Mezzogiorno che è ritenuto necessario – assieme alla radicale modernizzazione delle Amministrazioni regionali – per raggiungere l'obiettivo di crescita previsto dal Qcs, cioè il 4 % circa di crescita del Pil a partire dal 2004.

Di conseguenza, le Regioni meridionali grazie all'esercizio effettivo di un tempestivo monitoraggio e la dimostrazione di capacità politico-

⁴⁹ Si tratta, per la precisione, dei seguenti: risorse naturali ed ambientali; risorse culturali; risorse umane; città; sviluppo locale; comunicazioni e reti.

⁵⁰ Per un approfondimento del disegno di valutazione alla base della programmazione 2000-2006 e della esperienza della valutazione *ex ante* a livello regionale cfr Volpe (2001).

⁵¹ Cfr Anselmo, Raimondo (2000).

amministrativa da parte loro potrebbero consentire che, attraverso l'attuazione delle Intese con lo Stato, anche questa componente del Programma sia pienamente rispettata.

4.3 Il Dpef 2002-2006: prime valutazioni

Una prima valutazione del Dpef 2002-2006 consente di effettuare, con specifico riferimento all'oggetto di questo lavoro, le seguenti sintetiche valutazioni:

- nel Dpef 2002-2006 non viene dedicato uno specifico capitolo al Mezzogiorno, come invece tradizionalmente avveniva negli ultimi Dpef, mentre all'interno del cap. III, riguardante il complessivo progetto di politica economica 2002-2006, viene riportato un semplice paragrafo sul Mezzogiorno;
- tale scelta formale sembra coincidere con una scelta sostanziale anche in termini di politica d'intervento; nonostante il titolo ambizioso, infatti, (Il rilancio del Mezzogiorno: motore propulsivo del nuovo miracolo economico italiano) non sembrano identificabili specifiche politiche a favore dell'area, né a favore delle altre aree depresse del territorio nazionale;
- l'ipotesi sottostante è che l'intervento nel Mezzogiorno sia favorito dalle misure generali, quali la semplificazione procedurale, la detassazione degli utili d'impresa, l'emersione del lavoro sommerso, gli incentivi automatici, la maggiore efficienza del mercato del lavoro e tutte le altre iniziative assunte per l'intero territorio nazionale;
- tuttavia, vengono confermati alcuni impegni contenuti nei documenti programmatici precedenti, sia in termini di obiettivi che di strumenti. Si conferma, in primo luogo, che "condizione indispensabile per conseguire l'obiettivo di crescita fissato per il Mezzogiorno è che l'impegno di risorse in conto capitale, nazionale ed europeo, specificamente rivolto al Mezzogiorno, venga pienamente e concretamente utilizzato ed abbia natura aggiuntiva rispetto ai flussi ordinari di spesa". A tal fine si preannuncia la predisposizione di un quadro finanziario unico pluriennale per ripartire tra le diverse aree del Paese la spesa in conto capitale, ma non vengono forniti elementi per capire in che rapporto esso si porrà con quello attualmente esistente (e sommariamente descritto nelle pagine precedenti); tuttavia, nel capitolo relativo all'andamento programmatico dell'economia si fa esplicito riferimento ad una delle ipotesi sottostanti al quadro finanziario unico ed in particolare si ribadisce l'obiettivo programmatico di accrescere gradualmente la quota media di spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno portandola ad un valore del 45% nella media del periodo 2001-2008;
- in termini di strumenti viene poi ribadita l'efficacia operativa degli studi di fattibilità, quale strumento per valutare scenari alternativi di intervento e per accelerare e semplificare il processo decisionale, ma anche come procedura ordinaria di accesso al finanziamento per le grandi opere pubbliche;
- infine, viene confermato il rilievo assunto dal meccanismo premiale introdotto nel Qcs 2000-2006, così come si condivide l'impegno di dare

impulso alla costituzione e al consolidamento dei Nuclei tecnici di valutazione e verifica regionali.

In definitiva, pur con le precauzioni indicate, non sembra al momento identificabile un chiaro percorso in termini di politica di intervento che consenta di valutare se e quanto risulti perseguibile l'obiettivo dichiarato del "grande balzo di sviluppo che il governo intende realizzare nel corso di questa legislatura"; anche in termini di strumenti l'indeterminatezza nella attribuzione delle deleghe ai sottosegretari⁵², l'incertezza ancora aleggiante nel dibattito in corso relativo alla revisione e nuova attribuzione di compiti e funzioni - soprattutto in materia di programmazione negoziata - tra Ministero dell'Economia e Ministero delle Attività produttive, rendono arduo ipotizzare se le linee di tendenza che negli ultimi anni si erano imposte, siano destinate a consolidarsi oppure a modificarsi, anche radicalmente.

⁵² Contrariamente a quanto previsto, il Consiglio dei Ministri non ha ancora provveduto fino a questo momento (fine agosto) alla attribuzione delle deleghe, mentre è ancora in corso il dibattito sulla individuazione di metodi diversi da quelli finora applicati per l'attribuzione delle stesse.

Appendice normativa

In tema di agevolazioni alle imprese in forma automatica, il Ministero delle Finanze, con un decreto del gennaio 2000, ha adottato il regolamento recante norme concernenti le modalità di fruizione di tali agevolazioni e le relative regolazioni contabili. Sullo stesso tema è intervenuto il Cipe con una delibera che, in particolare, ha ampliato il campo di applicazione degli incentivi automatici modificando la precedente delibera sulla questione, con la quale sono stati individuati l'ammontare massimo dell'agevolazione in forma automatica, la tipologia degli interventi ammissibili, nonché le relative modalità e procedure di attuazione, nel rispetto dei principi e degli indirizzi stabiliti dalla Comunità europea.

Con un decreto del Ministro dell'Industria del marzo 2000 è stato invece adottato il regolamento recante modifiche ed integrazioni ad un precedente decreto ministeriale concernente le modalità e le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni in favore delle attività produttive nelle aree depresse. Sempre il Ministro dell'Industria, con un successivo decreto del luglio, ha approvato il testo unico delle direttive per la concessione e l'erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse, il quale è articolato nei seguenti cinque punti: a) aree di applicazione; b) programmi ammissibili; c) calcolo delle agevolazioni in equivalente sovvenzione netto (Esm) e lordo (Esl); d) graduazione dei livelli di agevolazione; e) meccanismi procedurali e di valutazione delle domande.

Passando alla materia dell'occupazione, si segnala il d.lgs. n. 81/2000, con il quale è stata integrata e modificata la disciplina dei lavori socialmente utili, individuando enti utilizzatori e soggetti utilizzati; inoltre, si sono disciplinate le attività socialmente utili, le misure volte alla creazione di opportunità occupazionali e gli incentivi per iniziative volte alla creazione di occupazione stabile.

Con la delibera Cipe del marzo 2000 sono state adottate disposizioni transitorie in materia di programmazione negoziata e di «velocizzazione» dei contratti d'area; con la successiva delibera del maggio 2000 il Cipe ha adottato misure per garantire la coerenza del sistema di monitoraggio degli interventi previsti dagli accordi di programma quadro, con l'analogo sistema degli investimenti pubblici (Mip). Anche per il riparto delle competenze, il Cipe è intervenuto con una delibera nella quale sono stati fissati criteri e modalità per il conferimento alle Regioni - secondo quanto previsto dalla l. n. 449/1997 ed in attuazione del d.lgs. n. 112/1998 - di funzioni ancora collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

La l. n. 300/2000, recante «Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi», oltre a contenere due articoli che prevedono disposizioni in tema di testo unico relativamente sia ai principali strumenti della programmazione negoziata, sia agli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale, reca disposizioni per la razionalizzazione degli interventi pubblici a favore delle imprese, nonché prevede la semplificazione della procedura di esecuzione dei lavori pubblici connessi alla ricostruzione nei territori meridionali colpiti dagli eventi sismici accaduti nel 1980, 1981 e 1982.

Da segnalare, infine, che la l. n. 388/2000 (legge finanziaria 2001) prevede un'agevolazione per i nuovi investimenti effettuati dalle imprese localizzate nelle aree svantaggiate, consistenti in un credito d'imposta utilizzabile in compensazione ai fini del pagamento sia delle imposte che dei contributi previdenziali ed assicurativi.

La citata legge finanziaria per il 2001 prevede poi;

- incentivi per l'incremento dell'occupazione, nella forma di credito d'imposta, a favore dei datori di lavoro che, nel periodo tra l'ottobre 2000 e il dicembre 2003, assumeranno nuovi dipendenti con contratto di lavoro a tempo determinato (anche *part-time*);

- sgravi contributivi a favore delle imprese che recepiscono contratti di riallineamento retributivo, nell'ambito del processo volto a favorire l'emersione del lavoro irregolare;
- il trasferimento di funzioni statali alle Regioni ed agli Enti locali e dispone le connesse risorse finanziarie per il triennio 2001-2003, tra le quali sono incluse le somme necessarie per realizzare gli incentivi connessi alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Appendice statistica

Tab. 1: Assegnazioni da parte del Cipe di risorse per interventi nelle aree depresse						
			(valori assoluti in mld. di lire correnti, s.d.i.) ⁵⁸			
	1998		1999		2000	
Tipologie di intervento	Val. ass.	Val %	Val. ass.	Val %	Val. ass.	Val %
Completamento iniziative ex lege n.64/1986	4.613	40,53	2.084	13,34	4.126	20,23
Nuove iniziative	6.769	59,47	13.537	86,66	16.271	79,77
di cui:						
Incentivi a capitale e lavoro	2.212	19,43	5.015	32,10	4.740	23,24
Promozione sviluppo imprenditoriale	1.132	9,95	2.689	17,21	3.889	19,07
Infrastrutture ed altri investim. pubbl.	1.512	13,28	3.816	24,43	5.404	26,49
Altri interventi	1.913	16,81	2.017	12,91	2.238	10,97
Totale assegnazioni	11.382	100,00	15.621	100,00	20.397	100,00
<i>Fonte: Ministero del Tesoro (anni vari)</i>						

Tab. 2: Quadro di sintesi delle Intese istituzionali di programma stipulate nel 1999 e 2000 per regioni			
		(valori assoluti in mld. di lire correnti, s.d.i.)	
Regioni	1999	2000	Totale
Piemonte	0,0	1.284,8	1.284,8
Lombardia	6.936,1	1.794,2	8.730,3
Liguria	0,0	366,5	366,5
Emilia-Romagna	0,0	1.357,6	1.357,6
Toscana	1.425,3	12.319,1	13.744,4
Umbria	16.527,1	74,5	16.601,6
Marche	9.399,5	361,7	9.761,2
Lazio	0,0	1.554,8	1.554,8
Centro-Nord	34.288,0	19.113,2	53.401,2
Abruzzo	0,0	52,5	52,5
Molise	0,0	54,9	54,9
Campania	0,0	3.812,50	3.812,5
Puglia	0,0	100,0	100,0
Basilicata	0,0	1.907,8	1.907,8
Calabria	2.993,10	0,0	2.993,1
Sicilia	100,0	0,0	100,0
Sardegna	2.459,5	0,0	2.459,5
Mezzogiorno	5.552,6	5.927,7	11.480,3
Italia	39.840,6	25.040,9	64.881,5

Fonte: Ministero del Tesoro, Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale

Tab. 3: Accordi di programma quadro sottoscritti per regioni e tipo di copertura finanziaria

									(valori in mld. di lire correnti)
Regioni e	Risorse		Copertura finanziaria						
Prov. Auton.	Val ass.	Val %	Stato	Aree	Regioni	Altri enti	UE	Privati	
			Ris. Ord.	deprese					
Piemonte	1.159	1,9	1.159						
Lombardia	8.730	14,0	7.557	0	1.019	143	0	11	
Liguria	366	0,6	327	34	3	3	0	0	
Emilia Rom.	1.358	2,2	905	11	442	0	0	0	
Toscana	13.745	22,0	10.470	57	529	106	59	2.524	
Umbria	16.602	26,6	13.551	90	16	0	1.378	1.566	
Marche	9.761	15,6	8.973	107	7	0	674	0	
Lazio	1.555	2,5	1.501	11	31	12	0	0	
Centro-Nord	53.276	85,4	44.443	310	2.047	264	2.111	4.101	
Abruzzo	1	0,0	1	1	0	0	0	0	
Molise	48	0,1	24	0	25	0	0	0	
Campania	1.688	2,7	958	329	0	0	0	400	
Basilicata	1.908	3,1	1.003	280	248	0	348	29	
Calabria	2.993	4,8	1.170	321	713	223	450	116	
Sardegna	2.460	3,9	1.176	27	163	569	524	0	
Mezzogiorno	9.098	14,6	4.332	958	1.149	792	1.322	545	
Italia	62.373	100,0	48.775	1.267	3.196	1.056	3.433	4.646	

Fonte: Ministero del Tesoro, Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale

Tab. 4: Accordi di programma quadro sottoscritti per priorità e settori di sviluppo				
			(val. ass. in mld. di lire correnti)	
		Risorse totali		di cui
Priorità di sviluppo (1)	Settori di sviluppo (2)	Val. ass.	Val %	Aree depresse
A) Risorse naturali ed ambientali	Ciclo integr. acqua e difesa suolo	1.457	2,3	85
	Agricoltura	1.897	3,0	243
	Rifiuti e inquinamento	0	0,0	0
	Rete ecologica naz. (parchi, ecc.)	2	0,0	1
	Energia	250	0,4	0
	Totale	3.605	5,8	329
B) Risorse umane e culturali	Istruzione	0	0,0	0
	Formazione e pol. attive lavoro	0	0,0	0
	Ricerca	0	0,0	0
	Beni culturali	505	0,8	58
	Totale	505	0,8	58
C) Qualità città e vita	Città	325	0,5	0
	Sicurezza	0	0,0	0
	Totale	325	0,5	0
D) Sistemi locali	Sviluppo	1.459	2,3	358
E) Collegamenti	Trasporti	24.170	38,8	229
	Telecomunicazioni	110	0,2	52
	Totale	24.281	38,9	281
F) Sanità	Sanità e servizi pers. e sociali	7.570	12,1	242
Totale risorse per sviluppo		37.745	60,5	1.267
Protezione civile		24.629	39,5	0
Totale generale		62.373	100,0	1.267
<i>Fonte: Ministero del Tesoro</i>				
(1) Assi del Qcs 2000-2006				
(2) Del. Cipe 22 dicembre 1998				

Tab. 5: Stato di avanzamento (a fine 2000) dei 12 patti territoriali approvati con la vecchia procedura, per regioni								
								(val. ass. in miliardi di lire correnti, s.d.i.)
Regione	N° iniziative	Investimenti totali	Onere Stato	Nuovi occ. previsti	Erogazioni			Totale
					1998	1999	2000	
Campania	50	271,4	192,7	887	9,8	9,2	29,5	48,5
Puglia	109	209,0	146,2	2.047	16,9	27,8	18,5	63,2
Calabria	27	88,9	74,9	286	0,1	9,2	3,5	12,8
Sicilia	149	388,9	284,1	2.176	41,4	23,7	24,0	89,1
Sardegna	12	22,0	17,6	83	0,0	6,2	4,0	10,2
Mezzogiorno	347	980,2	715,5	5.479	68,2	76,1	79,5	223,8
<i>Fonte: Cipe e Ministero del Tesoro, Servizio per la Programmazione Negoziata</i>								

Tab. 6: Stato di attuazione (alla fine del 2000) dei Patti territoriali approvati con la nuova procedura, per regioni

(val. ass. in mld. di lire correnti, s.d.i.)							
Regioni	N° iniziative	Investimenti totali	Onere Stato	Nuovi occ. previsti (n.)	Erogazioni		
					1999	2000	Totale
Piemonte	223	610,7	154,7	2.142	1,4	13,5	14,9
Veneto	222	682,8	186,0	2.039	13,1	10,1	23,2
Emilia-Rom.	37	117,3	44,4	408	1,1	2,3	3,4
Liguria	60	73,0	21,1	164	0,0	0,2	0,2
Toscana	287	1.498,8	379,3	3.521	4,2	32,5	36,7
Marche	117	285,1	71,2	753	0,0	8,4	8,4
Lazio	72	273,9	115,1	1.040	0,6	2,7	3,0
Centro-Nord	1.157	3.908,2	1.062,0	11.301	22,2	77,7	99,9
Abruzzo	79	200,5	100,0	1.164	0,4	10,1	10,5
Campania	151	293,8	195,9	1.342	2,9	34,0	36,9
Puglia	273	708,7	405,6	3.295	16,7	42,1	58,8
Basilicata	41	77,3	48,9	358	0,0	8,9	8,9
Calabria	310	644,5	464,5	3.211	45,9	72,1	118,0
Sicilia	79	265,7	195,1	1.009	22,7	27,6	50,3
Mezzogiorno	933	2.190,5	1.410,0	10.379	88,6	194,8	283,4
Italia	2.090	6.098,7	2.472,0	21.680	110,8	272,5	383,3

Fonte. Ministero del Tesoro, Servizio per la Programmazione Negoziata

Tab. 7: Stato di attuazione dei 10 Patti europei per l'occupazione, per regioni

(val. ass. in mld. di lire correnti, s.d.i.)					
Regioni	Risorse naz. e comunitarie	Occupazione permanente (n.)	Erogazioni		
			1999	2000	Totale
Molise	99,3	254	25,7	8,0	33,7
Campania	198,5	1.711	46,8	20,4	67,2
Puglia	99,3	565	23,9	9,2	33,1
Sicilia	297,8	2.174	72,9	27,4	100,3
Sardegna	99,3	500	26,1	8,1	34,2
Tot. Ob. 1	799,6	5.204	195,4	73,1	268,5
Abruzzo	100,0	1.200	41,2	0,0	41,2
Emilia-Rom.	100,0	n.d.	0,0	50,0	50,0
Totale	999,6	6.404	236,6	123,1	359,7

Fonte. Ministero del Tesoro, Servizio per la Programmazione Negoziata

Tab. 8: I nuovi Patti territoriali approvati nel 2000, per regioni				
				(val. ass. in mld. di lire correnti, s.d.i.)
Regioni	N° tot. (1)	Investimenti	Onere	Nuovi occup.
	iniziative	totali	pubblico	previsti (n.)
Abruzzo	129	293,4	140,4	1.102
Basilicata	37	94,9	82,7	327
Calabria	114	263,1	181,0	935
Campania	83	136,8	94,6	540
Puglia	92	279,0	136,0	1.417
Sicilia	269	724,5	557,6	2.061
Sardegna	111	372,2	248,4	1.083
Mezzogiorno	835	2.164,0	1.440,7	7.465

Fonte: Ministero del Tesoro, Servizio per la Programmazione Negoziata

Tab. 9: Stato di attuazione dei contratti d'area alla fine del 2000, per circoscrizioni geografiche							
							(val. ass. in mld. di lire correnti, s.d.i.)
Area geografica	N° iniziative	Investimenti	Onere	N° occup.	Erogazioni		
			Stato	previsti	1999	2000	Totale
Centro-Nord	47	406,0	89,1	2.216	0,7	0,6	1,3
Mezzogiorno	431	4.839,7	3.501,2	14.530	445,6	380,1	825,7
Italia	478	5.245,7	3.590,3	16.746	446,3	380,7	827,0

Fonte: Ministero del Tesoro, Servizio per la Programmazione Negoziata

Tab. 10: Investimenti agevolati sulla base della Legge n. 488/1992 a favore di industria e turismo nel periodo 1996 - 99, per aree geografiche							
					(valori in mld. di lire correnti, s.d.i.)		
	A) Industria	Investimenti	% su Tot. naz.	Agevolaz.	% su Tot. naz.	Addetti previsti	% su Tot. naz.
Anni	Mezzogiorno						
1996		13.250,2	61,1	5.610,2	84,3	45.866	54,8
1997		7.571,1	50,0	3.921,9	83,4	31.019	62,5
1998		13.797,1	67,5	6.566,0	87,1	73.124	76,2
1999		0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Totale		34.618,4	59,4	16.098,1	84,3	150.000	64,0
	Centro-Nord						
1996		8.452,3	38,9	1.043,5	15,7	37.886	45,2
1997		7.569,6	50,0	781,2	16,6	18.615	37,5
1998		6.640,2	32,5	974,5	12,9	22.836	23,8
1999		970,7	100,0	194,5	100,0	5.089	100,0
Totale		23.632,8	40,6	2.993,7	15,7	84.426	36,0
	Italia						
1996		21.702,5	100,0	6.653,7	100,0	83.752	100,0
1997		15.140,7	100,0	4.703,1	100,0	49.625	100,0
1998		20.437,3	100,0	7.540,5	100,0	95.960	100,0
1999		970,7	100,0	194,5	100,0	5.089	100,0
Totale		58.251,2	100,0	19.091,8	100,0	234.426	100,0
	B) Turismo						
1999	Mezzogiorno	2.951,0	78,3	842,8	88,6	11.196,0	86,6
	Centro-Nord	818,5	21,7	108,8	11,4	1.734,0	13,4
	Italia	3.769,5	100,0	951,6	100,0	12.930,0	100,0
<i>Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati Ministero dell'Industria</i>							

Tab. 11: Investimenti agevolati in forma automatica sulla base della				
l.n. 341/1995 a fine novembre 1998, per aree geografiche				
(valori ass. in mld di lire correnti, s.d.i.)				
Aree geografiche	Agevolazioni	Incid. %	Investimenti	Incid. %
Centro-Nord	267,5	27,1	2.411,70	55,2
Mezzogiorno	720,2	72,9	1.963,80	44,8
Italia	987,7	100	4.375,50	100
<i>Fonte: Ministero dell'Industria</i>				

Tab. 12: Situazione degli interventi del Fondo di garanzia		
(al 31 marzo 2000), per anno		
(val. ass in mld. di lire correnti)		
Anni	Importo richiesto	Importo deliberato
1996	1194,5	647,1
1997	1114,2	1344,7
1998	610,9	28,5
1999	1522,2	297,2
2000	0,0	1072,0
Totale	4441,8	4046,7
<i>Fonte: Istituto Bancario S. Paolo di Torino</i>		

Tab. 13: Situazione degli interventi del Fondo di garanzia al 31 dicembre 1999, per regioni				
(val ass. in mld. di lire correnti)				
Regioni	Consolidamenti	Tipo di intervento		Totale
		Prestiti partecipativi	Acquisizioni di partecipazioni	
Abruzzo	276,4	0,0	0,0	276,4
Molise	93,5	135,2	0,0	228,7
Campania	1153,2	519,1	0,0	1672,3
Puglia	860,3	332,1	0,0	1192,4
Basilicata	135,9	0,0	0,0	135,9
Calabria	262,3	29,5	0,4	292,2
Sicilia	301,4	219,9	0,0	521,3
Sardegna	69,9	24,1	0,0	94,0
Fuori Ob. 1	17,0	0,0	0,0	17,0
Totale	3169,9	1259,9	0,4	4430,2
<i>Fonte: Istituto Bancario S. Paolo di Torino</i>				

Tab. 14: Stato di attuazione dei "completamenti" (a fine novembre 2000), per aree geografiche					
(val. ass in mld. di lire correnti, s.d.i.)					
Area geografica	Numero	Totale	Avviati		
		Finanz. Cipe	Numero	Finanziamento	Costo (2) attualizzato
Mezzogiorno	231	2.577,3	124	1.599,0	9.770,7
Val. %	100,0		53,7		
Centro-Nord (1)	71	337,6	23	117,3	1.386,0
Val. %	100,0		32,4		
Italia	302	2.914,9	147	1.716,2	11.156,7
Val. %	100,0		48,7		
<i>Fonte: elaborazioni Ministero del Tesoro (2000) su dati Uval-Uver</i>					
(1) escluse regioni Marche ed Umbria					
(2) Somma dei costi già sostenuti per le opere da completare, attualizzati ai valori al 1999					

Tab. 15: Stato di attuazione (a fine 2000) del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-99 - Regioni Obiettivo 1			
(dati provvisori in migliaia di Euro)			
Forme di intervento	Spese totali	Pagamenti	% Pagam. su
	programmate		spese programm.
Programmi multiregionali	16.474.901,1	13.300.259,0	80,7
Programmi regionali	15.200.673,70	10.852.500,50	71,4
Assistenza tecnica	131,8	89,6	68,1
Totale	31.675.706,70	24.152.849,30	76,3
<i>Fonte: Ministero del Tesoro, SIRGIS</i>			

Tab. 17: Stato di attuazione dei Programmi comunitari nelle regioni del Centro-Nord per la fase di intervento 1994-99			
		(dati provvisori in migliaia di euro)	
Obiettivo	Spese totali programmate	Pagamenti	% pagam. su spese programm.
Obiettivo 2	2.710.050	1.580.218	58,3
Obiettivo 5b	5.173.611	3.533.827	68,3
Totale regioni			
Centro-Nord	7.883.661	5.114.045	64,9
<i>Fonte: Ministero del Tesoro, SIRGIS</i>			

Tab. 18: Stato di attuazione (al 31 marzo 2001) dei Programmi comunitari nelle regioni Centro-Nord per fonte di finanziamento nella fase d'intervento 1994-99									
									(dati provvisori consolidati al 13 giugno 2001 in migliaia di Euro)
Descrizione intervento	Costo Totale	Impegni				Pagamenti			
		Nazionali	Comunitari	Privati	Totali	Nazionali	Comunitari	Privati	Totali
Regioni Ob.2	2.710.048,9	1.784.671,9	997.556,3	236.084,6	3.018.312,7	1.016.588,1	592.243,8	128.706,6	1.737.538,6
Regioni Ob. 5b	5.173.610,8	1.946.251,5	1.361.367,4	2.363.245,8	5.670.864,7	1.241.342,6	855.746,3	1.531.478,4	3.628.567,3
Totale nazionale	7.883.659,8	3.730.923,4	2.358.923,7	2.599.330,3	8.689.177,4	2.257.930,7	1.447.990,1	1.660.185,0	5.366.105,9
Composiz. %		42,94	27,15	29,91	100,00	42,08	26,98	30,94	100,00
<i>Fonte: ns. elaborazioni su dati SIRGIS</i>									
(a) La ripartizione di impegni e pagamenti secondo le quote nazionale, comunitaria e dei privati è tratta direttamente dalla banca dati									

Tab. 19: Spese statali per interventi nelle aree depresse nel periodo 1994 - 2001

(val. ass.per pagamenti in miliardi di lire correnti, s.d.i.)								
Voci di spesa	Anni							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (a)
Spese correnti	62	543	371	1.037	522	938	1.304	1.050
Spese in conto capitale	4.175	12.138	12.598	5.720	8.038	11.008	13.599	15.450
di cui:								
investimenti fissi lordi	66	133	109	164	201	497	1.037	1.200
contributi agli investimenti	3.896	11.555	12.006	5.108	7.067	10.204	12.431	14.150
acquisizioni di attività finanziarie	213	450	483	448	599	37	0	0
Totale spese	4.237	12.681	12.969	6.757	8.560	11.946	14.903	16.500
<i>Fonte: Ministro del Tesoro (2001)</i>								
(a) stime								

Tab. 20: Conto risorse-impieghi per le aree depresse nel periodo 1997 - 2000 (a)				
				(flussi di cassa in mld. di lire correnti)
Risorse	Anni			
	1997	1998	1999	2000 (b)
Bilancio dello Stato	6.484	9.663	12.118	16.465
Fondo Tesoro e Lavoro	8.093	7.630	9.660	6.985
Altro (c)	1.124	1.389	116	114
Totale risorse	15.701	18.683	21.894	23.564
Utilizzo (+) disponibilità di tesoreria	373			
Accumulo (-) disponibilità di tesoreria		-484	-321	-4.414
Totale gen. Risorse	16.074	18.199	21.573	19.150
Impieghi				
Pagamenti al sistema economico	13.705	11.609	12.483	10.733
Accreditati ad enti su conti di tesoreria	1.973	6.411	8.822	8.150
Capitoli di bilancio	396	180	268	267
Totale Impieghi	16.074	18.200	21.573	19.150
Totale gen. impieghi rettificato				
dei pagamenti Min. Industria	15.043	17.233	21.197	20.020
<i>Fonte: Ministero del Tesoro, Gruppo Monitoraggio Flussi di cassa</i>				
(a) includono le risorse di parte nazionale e comunitaria, al netto degli sgravi fiscali				
(b) dati provvisori				
(c) per il 1997 e 1998 sono inclusi fondi provenienti dal conto "Fondo innovazione tecnologica"				

Tab. 21: Spese del Settore pubblico allargato connesse allo sviluppo nelle regioni dell'Obiettivo 1, 198-99					
					(val. ass in mld. di lire correnti, s.d.i.)
Anni	Bilancio	Val %	Extrabilancio	Val. %	Totale regioni Ob. 1
1988	18.249,4	65,73	9.513,9	34,27	27.763,3
1989	19.814,6	64,18	11.058,0	35,82	30.872,5
1990	21.604,4	65,13	11.568,3	34,87	33.172,7
1991	24.521,6	66,16	12.543,4	33,84	37.065,0
1992	23.602,6	63,82	13.382,9	36,18	36.985,5
1993	23.824,7	69,91	10.256,6	30,09	34.081,2
1994	24.933,6	73,85	8.829,6	26,15	33.763,2
1995	29.970,3	79,62	7.672,1	20,38	37.642,5
1996	26.630,8	76,87	8.014,8	23,13	34.645,6
1997	27.894,7	83,34	5.576,2	16,66	33.470,9
1998	29.662,5	84,85	5.295,8	15,15	34.958,3
1999	26.382,8	83,57	5.187,1	16,43	31.569,9

Tab. 22: Spese del Settore pubblico allargato connesse allo sviluppo nelle regioni dell'Obiettivo 1, 1988-99					
					(Val. ass. in mld. di lire 1994, s.d.i.)
Anni	Bilancio	Val. %	Extrabilancio	Val. %	Totale regioni Ob. 1
1988	25.732,3	65,73	13.414,9	34,27	39.147,2
1989	26.284,7	64,18	14.668,8	35,82	40.953,5
1990	26.418,6	65,13	14.146,1	34,87	40.564,7
1991	27.691,0	66,16	14.164,7	33,84	41.855,7
1992	25.487,6	63,82	14.451,7	36,18	39.939,4
1993	24.685,4	69,91	10.627,1	30,09	35.312,6
1994	24.933,6	73,85	8.829,6	26,15	33.763,2
1995	28.574,9	79,62	7.314,9	20,38	35.889,8
1996	24.113,2	76,87	7.257,1	23,13	31.370,2
1997	24.549,2	83,34	4.907,4	16,66	29.456,6
1998	25.362,4	84,85	4.528,1	15,15	29.890,5
1999	22.099,7	83,57	4.345,0	16,43	26.444,7

Fonte: Ministero del Tesoro, Progetto "Conti Pubblici Regionali"

Tab. 23: Assegnazioni Cipe per nuove iniziative a favore delle aree depresse, anni 1998-2002

				(val. ass. in mld. di lire correnti)		
Tipologia di intervento	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
1. Incentivi a capitale e lavoro	2.212	5.015	4.740	5.557	1.457	18.981
2. Promoz. sviluppo imprendit.	1.132	2.689	3.889	5.743	1.043	14.496
3. Infrastrutture e altri inv.						
pubblici Ammin. centrali	1.082	2.373	2.627	3.806	0	9.888
4. Infrastrutture e altri inv.						
pubblici Ammin. regionali	400	300	400	400	0	1.500
5. Infrastrutture e altri inv.						
pubblici Intese ist. program	30	1.143	2.377	5.450	2.500	11.500
Totale 3 + 4 + 5	1.512	3.816	5.404	9.656	2.500	22.888
6. Altri interventi	1.913	2.017	2.238	2.160	0	8.328
Totale complessivo	6.769	13.537	16.271	23.116	500	64.693

Fonte: Ministero del Tesoro (2000)

Tab. 24: Ripartizione fra obiettivi ed Amministrazioni delle risorse finanziarie (pubbliche e private) previste dal QCS 2000-06 per le regioni Obiettivo 1

(valori assoluti in mld. di lire correnti)				
Obiettivi	Amm. Centrali	Amm. Regionali	Totale	Risorse private
Risorse naturali ed ambientali	0	14.527	14.527	4.327
Risorse culturali	0	4.636	4.636	695
Risorse umane	4.636	8.268	12.904	1.323
Sviluppo locale	7.881	17.540	25.421	0
Città	0	3.400	3.400	548
Comunicazioni e reti	8.577	6.491	15.068	3.632
Assistenza tecnica	1.004	309	1.313	0
Totale ripartito	22.098	55.171	77.269	10.525
Composiz. %	29	71	100	0
Riserva premiale	0	0	8.985	0
Totale risorse	22.098	55.171	86.254	10.525
<i>Fonte: ns. elaborazioni su dati Ministero del Tesoro (2000)</i>				

Tab. 25: Scenario programmatico di cassa delle spese in conto capitale della P.A. per tipo di fonte finanziaria negli anni 2000-2007								
								(val. ass. in migliaia di mld. di lire correnti 1999)
Italia	Anni							
	Previsioni coerenti con scenario macro				Estensione scenario			
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Risorse ordinarie	60,4	60,9	68	72,9	76,8	82,8	88,4	94,1
Fonti strutturali comunitari	9,1	10,9	8,4	8,4	8,1	7,4	6,8	6,3
Cofinanziamento nazionale	8,8	10,8	9,6	9,5	9,2	8,4	7,7	7,1
Risorse aree depresse	9,6	12,1	14,4	15,2	15,8	16,5	17,3	18,1
Totale	87,9	94,7	100,4	106	110,1	115,1	120,2	125,6
Fondi comunitari a privati	0,9	1,2	1,4	1,1	1,1	1,1	1	0,9
Totale generale	88,8	95,9	101,8	107,1	111,2	116,2	121,2	126,5
Mezzogiorno								
Risorse ordinarie: quota Pil	14,6	14,8	16,7	18,1	19,5	21,4	23,7	25,8
quota perequativa	3,7	3,7	4,1	4,3	4,3	4,4	4,3	4,4
Fonti strutturali comunitari	6,3	7,1	6,4	6,4	6,2	5,7	5,1	4,9
Cofinanziamento nazionale	6,2	7,1	7,4	7,2	7	6,4	5,8	5,5
Risorse aree depresse	7,7	10,3	12,3	12,9	13,4	14,1	14,7	15,3
Totale	38,5	43	46,8	48,9	50,4	52	53,6	55,9
Fondi comunitari a privati	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6
Totale generale	39,3	43,9	47,6	49,7	51,2	52,8	54,3	56,5
Quota % su Italia	44,3	45,8	46,8	46,4	46,1	45,4	44,8	44,6
<i>Fonte: Ministero del Tesoro (1999)</i>								

Tab. 26: Risorse strutturali comunitarie e di cofinanziamento nazionale nel periodo 2000-2007

(valori ass. in migliaia di mld. di lire al 1999)									
Italia	Anni								Totale
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000-07
Risorse comunitarie:									
1994-99	8,9	9,9	0	0	0	0	0	0	18,8
2000-06	2,6	3,6	11,1	11	10,7	9,7	8,8	8,1	65,6
Totale	11,5	13,5	11,1	11	10,7	9,7	8,8	8,1	84,4
									0
Cofinanziamento:									0
1994-99	6,7	7,7	0	0	0	0	0	0	14,4
2000-06	2,6	3,6	11,1	11	10,7	9,7	8,8	8,1	65,6
Totale	9,3	11,3	11,1	11	10,7	9,7	8,8	8,1	80
									0
Mezzogiorno									0
Risorse comunitarie:									0
1994-99	5,7	5,7	0	0	0	0	0	0	11,4
2000-06	2,2	3,1	8,4	8,4	8,2	7,5	6,8	6,3	50,9
Totale	7,9	8,8	8,4	8,4	8,2	7,5	6,8	6,3	62,3
									0
Cofinanziamento:									0
1994-99	4,3	4,3	0	0	0	0	0	0	8,6
2000-06	2,2	3,1	8,4	8,4	8,2	7,5	6,8	6,3	50,9
Totale	6,5	7,4	8,4	8,4	8,2	7,5	6,8	6,3	59,5
Fonte: Ministero del Tesoro (1999)									

Riferimenti bibliografici

Acconcia, A. e Del Monte, A.

2000 *Regional Development and Public Spending: The case of Italy*, in «Studi economici», n. 72

Anselmo, I. e Raimondo, L.

2000 *I criteri di premialità nel QCS 2000-2006*, relazione presentata alla “Quarta Conferenza Europea per la Valutazione dei Fondi Strutturali», Edimburgo, 18-19 settembre, mimeo

Barca F., a cura di,

1998 *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*. Donzelli, Roma

Barca, F.

2000 *Una politica per la competitività territoriale: spunti teorici e disegno istituzionale. Fondamenti e problemi della «nuova programmazione» applicata al Mezzogiorno*, relazione all'annuale “Riunione scientifica della Società Italiana degli Economisti», Roma

Bruzzo, A., Tancredi A., Volpe, M.

2000 *Le Spese per lo sviluppo erogate dal settore pubblico allargato nel periodo 1996-1998. Un'analisi quantitativa a livello regionale*, XXI Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Mondello

Bruzzo, A. e Volpe, M.

2001 *La politica per lo sviluppo territoriale in Italia: un'analisi della sua evoluzione negli anni '90*, Quaderno del Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio – Università di Ferrara (in corso di stampa)

Casavola, P. e Sestito, P.

2000 *Politiche di sviluppo e politiche del lavoro: che sta succedendo nel Mezzogiorno?*, mimeo, settembre

Cersosimo, D. e Donzelli, C

1997 *Mezzo giorno e mezzo no. Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, in «Meridiana», n. 26

Del Monte, A. e Giannola, A.

1997 *Istituzioni economiche e Mezzogiorno. Analisi delle politiche di sviluppo*, Roma, La Nuova Italia Scientifica

De Magistris, V.

1996 *Il Mezzogiorno e le politiche per le aree depresse*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 1996*, a cura di L. Bernardi, Bologna, il Mulino

Forni, M. e Paba, S.

2000 *The Sources of Local Growth: Evidence from Italy*, in «Giornale degli economisti e annali di economia», vol. 59, n. 1

- Giannola, A.
2000 *La nuova programmazione. Evoluzione e restaurazione*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3
- Maggi, M. e Piperno, S.
1995 *Costi e benefici della finanza pubblica in Italia: implicazioni per la questione regionale*, in “Economia pubblica”, n. 1
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica
anni vari *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese. Le analisi*, volume II, Roma
- Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica
1999a *Orientamenti per il programma di sviluppo per il Mezzogiorno, 30 aprile 1999*, adottato con delibera Cipe 14 maggio 1999
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica
1999b *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2000-2003*, Roma
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica
2000 *Terzo Rapporto sullo Sviluppo Territoriale 1999-2000. Relazione di sintesi sugli Interventi realizzati nelle Aree depresse e sui Risultati conseguiti*, Roma
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione
1998 *Cento idee per lo sviluppo. Schede di programmazione 2000-2006*, in *Sintesi delle sessioni*, Catania, dicembre
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di coesione
2000a *Programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006*, Roma, Poligrafico dello Stato
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione
2000b *Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni dell'obiettivo 1 2000-2006 (Qcs)*, Roma, Poligrafico dello Stato
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica
2001 *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2001 e situazione di cassa al 31 dicembre 2000*, Roma, aprile
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica
anni vari *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese*, in *Le analisi*, volume II, Roma
- Scalera, D. e Zazzaro A.
2000 *Incentivi agli investimenti o rendite alle imprese? Una riflessione sulla procedura di allocazione dei sussidi previsti dalla legge n. 488 del 1992*, in «Rivista di politica economica», fasc. V.

Svimez

2000 *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino

Svimez

2001 *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino

Trigilia, C.

1992 *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino

Volpe M.

2000 *Valutazione nazionale e valutazione regionale: l'esperienza della valutazione ex ante in Sicilia*, in Atti della XXI Conferenza Italiana di Scienze Regionali, in corso di stampa

Indice

1. L'evoluzione della politica per lo sviluppo territoriale negli anni '90

1.1 Gli investimenti pubblici nella politica economica per il Mezzogiorno nei primi anni '90

1.2 L'evoluzione del sistema di politica economica e di spesa per investimenti nel periodo del decentramento istituzionale

1.3 La Nuova Programmazione e la riqualificazione degli investimenti pubblici

2. Politiche, strumenti e caratteristiche della spesa pubblica nella definizione del nuovo ruolo per il Mezzogiorno.

2.1 Le risorse stanziare per il finanziamento dell'insieme degli strumenti per la promozione dello sviluppo nelle aree depresse.

2.2 La realizzazione sul piano finanziario per singolo strumento di sviluppo alla fine del 2002

2.3 La gestione dei Fondi strutturali comunitari

3. Flussi complessivi di spesa negli anni '90

3.1 Le spese statali per interventi nelle aree depresse

3.2 Il Conto risorse-impieghi

3.3 Le spese connesse allo sviluppo del Settore pubblico allargato

4. Il futuro come discontinuità: un'aspettativa o una certezza ?

4.1 Le assegnazioni di competenza sul Fondo nazionale aree depresse

4.2 Le prospettive per il futuro ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006

4.3 Il Dpef 2002-2006: prime valutazioni

Appendice normativa

Appendice statistica

Riferimenti bibliografici