

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

STUDIO

**"La programmazione dello sviluppo
economico nelle regioni italiane"**

Assemblea

21 giugno 2010

Indice

- | | |
|---|-------|
| 1. Premessa | pag.3 |
| 2. Una valutazione ex-ante delle scelte programmatiche delle regioni italiane per i fondi comunitari: FESR, FSE e FEASR | pag.5 |
| 3. La riprogrammazione dei fondi per le aree sottoutilizzate (FAS) | pag.7 |
| 4. Alcune riflessioni conclusive anche alla luce di Europa 2020 | pag.8 |

ALLEGATO: rapporto di sintesi, Le scelte programmatiche in materia di sviluppo operate dalle Regioni alla luce della nuova programmazione comunitaria relativa al periodo 2007-2013

1. Premessa

Nel corso della VIII Consiliatura, la Commissione per il federalismo, per le politiche di sviluppo delle regioni e per la concertazione (IV) ha proseguito il percorso di studio e di proposta sui processi di rinnovamento e le linee evolutive della programmazione regionale, anche al fine di rendere sempre più rilevante ed effettivo il ruolo della concertazione interistituzionale e del partenariato socio-economico.

La linea di lavoro si è sviluppata nella convinzione che il combinato disposto della modifica del Titolo V della Costituzione (e dei relativi decreti attuativi), insieme al nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2007/2013 avrà un impatto rilevante nella gestione dei servizi sociali (dalla sanità ai trasporti, dagli altri servizi pubblici ai beni culturali) e nelle politiche per lo sviluppo economico delle singole regioni.

L'attenzione che la IV Commissione ha dato alle politiche economiche regionali per lo sviluppo economico è derivata, oltre che dalle modifiche costituzionali in Italia, anche dalla progressiva accentuazione del coordinamento regionale introdotto fin dal precedente quadro comunitario di sostegno (2000-2006) dall'UE per meglio finalizzare le azioni e gli interventi agli obiettivi definiti a Lisbona nel 2000 e alle revisioni operate successivamente a Göteberg.

Se gli obiettivi e le risorse a disposizione, come pure la ripartizione delle stesse nei territori dell'UE appaiono coordinati a livello europeo, le azioni e gli strumenti d'intervento per le politiche di sviluppo territoriale sono definiti a livello di ciascuno Stato nazionale e dalle singole regioni, sempre però all'interno dei vincoli vigenti nella legislazione europea e comunque concertati tra le Autorità comunitarie, quelle nazionali e regionali. Da qui è derivata la decisione della IV Commissione di operare un monitoraggio e una valutazione ex ante delle programmazioni regionali nel nuovo ciclo dei fondi strutturali europei 2007/2013.

L'approvazione dei Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR) - fondi FESR, FSE, FEASR (rispettivamente Fondo europeo per lo sviluppo regionale; Fondo sociale europeo; Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) - e dei relativi cofinanziamenti nazionali ha però *reso operativa solo parzialmente la nuova programmazione per i ritardi nella definizione dei Piani Attuativi Regionali (PAR) delle risorse nazionali per le aree sottoutilizzate (FAS)*, a supporto e integrazione di quelle comunitarie, così come indicato dal Quadro Strategico Nazionale (QSN), nell'ambito della più generale strategia della Comunità per migliorare la coesione sociale.

Il ritardo della programmazione dei PAR-FAS è stato ricondotto da parte del Governo alla necessità di una sua riprogrammazione anticiclica alla luce della recessione che ha investito nell'ultimo trimestre del 2008 tutti i Paesi industrializzati, quale conseguenza della crisi finanziaria che si è progressivamente aggravata e diffusa in tutto il globo raggiungendo il suo acme nel 2009. L'Italia in particolare è, allora, intervenuta sul *completamento del ciclo della programmazione regionale*, attraverso sia una

riprogrammazione delle risorse per le aree sottoutilizzate (FAS) a fini anticiclici, ritenuti dal Governo, nella nuova situazione, strategici (DPEF 2009/2013), sia mediante un accantonamento di risorse in nuovi fondi per esigenze future.

Di fatto, è stata rinviata *sine die* la redazione da parte delle Regioni del Documento Unico di Programmazione (DUP) che avrebbe dato una visione completa delle strategie regionali per la programmazione dello sviluppo di ciascuna regione, attraverso una lettura integrata degli impieghi di tutte le risorse comunitarie, nazionali e regionali disponibili.

La crisi finanziaria e la conseguente recessione economica hanno, d'altro canto, mutato in modo significativo i fondamentali economici dell'economia italiana ed europea, fondamentali sulla base dei quali era stata costruita tutta la strategia di Lisbona/ Göeteberg e erano stati determinati e quantificati gli interventi di politica economica regionale, sia nazionali che comunitari, all'orizzonte di medio periodo 2007/2013. *Quanto avvenuto ha accelerato la ridefinizione della strategia di Lisbona portando alla rinegoziazione dei contenuti e degli obiettivi della stessa, tuttora in corso, e tracciando il nuovo orizzonte di riferimento al 2020.*

E' in tale contesto fortemente critico e mutevole che si colloca questa linea di attività, per lo sviluppo della quale la IV Commissione, avvalendosi della collaborazione istituzionale con l'UVAL (Unità di valutazione del nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, istituita presso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero per lo sviluppo economico), ha affidato al CLES (Centro di ricerche e studi sui problemi del lavoro, dell'economica e dello sviluppo) il compito di svolgere un'analisi comparata delle strategie d'intervento regionale per una valutazione ex-ante di *coerenza* e di *pertinenza* delle politiche regionali programmate dalle regioni italiane in materia di sviluppo economico (*di cui all'allegato rapporto*).

L'analisi sulle tendenze e le scelte programmatiche per lo sviluppo, a partire dalla nuova programmazione 2007-13, è stata realizzata sulla base della progressiva disponibilità dei vari documenti regionali di programmazione.

In una prima fase (condotta tra il 2007-2008, e presentati all'Assemblea del Cnel del giugno 2008) è stata compiuta un'analisi comparata dei POR-FESR, che rappresentavano gli unici documenti disponibili più aggiornati nel processo di programmazione regionale (Cfr. *Cnel Studi e indagini – Le scelte programmatiche in materia di sviluppo operate dalle Regioni alla luce della programmazione comunitari relativa al periodo 2007-13- Vol. 1: L'analisi dei POR-FESR, aprile 2008*).

La seconda fase della ricerca (protrattasi dal 2008 al 2010, per una obiettiva indisponibilità di molti dei documenti in esame) ha esteso il campo di indagine al complesso delle risorse per le politiche di sviluppo e ha riguardato l'esame dei POR-FSE; dei PSR-FEASR e infine dei PAR-FAS

Nella presente nota si dà conto del lavoro svolto nel suo complesso, di cui è parte integrante la seguente documentazione: *Cnel Studi e indagini – Le scelte programmatiche in materia di sviluppo operate dalle regioni alla luce della nuova programmazione relativa al periodo 2007-13. Rapporto di sintesi, marzo 2010- ALLEGATO / Materiale istruttorio: vol. 1 L'analisi dei*

POR-FESR, aggiornato; Vol. 2: L'analisi dei POR-FSE; Vol. 3: L'analisi dei PSR-FEASR; Vol. 4: l'analisi dei PAR-FAS.

2. Una valutazione ex-ante delle scelte programmatiche delle regioni italiane per i fondi comunitari: FESR, FSE e FEASR

I risultati delle analisi compiute sulla coerenza e pertinenza delle scelte programmatiche delle regioni, pur nell'indisponibilità di tutti i PAR-FAS delle regioni italiane e la conseguente indisponibilità dei DUP, appaiono comunque uno strumento di grande utilità nel monitorare e valutare ex-ante le scelte programmatiche in materia di sviluppo operate dalle singole regioni italiane per il periodo 2007/2013.¹

La metodologia impiegata fa riferimento ai modelli definiti delle *preferenze rivelate* che, nell'ambito della teoria economica delle scelte collettive, hanno l'obiettivo di verificare la coerenza e la pertinenza delle programmazioni ex-ante, a partire dalle risorse finanziarie assegnate ai diversi progetti e alle specifiche azioni.

L'idea è che tanto maggiore è lo stanziamento appostato, tanto più alto è il peso che è attribuito dal decisore pubblico allo specifico obiettivo, ovviamente operando opportune normalizzazioni per omogeneizzare e rendere confrontabili le diverse scale dimensionali. In particolare:

La coerenza delle scelte programmatiche fa riferimento alla più o meno, marcata corrispondenza tra i principi della nuova programmazione 2007/2013 (*concentrazione delle iniziative su temi o territori, semplificazione normativa e procedurale, decentramento verticale e separazione delle responsabilità*) e le scelte operate nei POR, in altri termini *al rapporto esistente tra obiettivi predeterminati e azioni programmate.*

La pertinenza fa invece riferimento ai collegamenti tra gli obiettivi programmatici e i fabbisogni potenziali, si tratta in altri termini della valutazione della *congruità delle risorse stanziare rispetto ai fabbisogni*. Con l'analisi di pertinenza si vuole verificare se i desiderata dei policy makers regionali danno luogo ad una assegnazione di risorse in linea con le effettive esigenze di sviluppo della regione, così come risultanti dagli indicatori di contesto elaborati dall'ISTAT e dal DPS.

I risultati della valutazione – pur nella richiamata limitazione derivante dalla mancanza di una visione totale delle risorse per la programmazione regionale - forniscono interessanti spunti di analisi che danno conto di comportamenti differenziati a seconda che ci si riferisca all'obiettivo competitività o a quello della convergenza.

Coerenza

¹ Alla chiusura dei lavori del CLES solo nove regioni del centro nord e la provincia di Bolzano avevano ricevuto dal CIPE la necessaria presa d'atto che determina l'operatività dei piani attuativi del FAS.

Le regioni della competitività hanno generalmente programmato la spesa rispondendo all'indicazione comunitaria di concentrare le risorse negli ambiti ritenuti strategici per lo sviluppo regionale, *laddove, al contrario, le cinque regioni della convergenza² hanno maggiormente distribuito le risorse su più ambiti di intervento, rispettando comunque i Regolamenti comunitari.* Rispetto all'indicazione comunitaria di operare uno "sforzo" nel raggiungere gli obiettivi di Lisbona³ e Göteborg, si nota come tutte le Regioni abbiano in effetti assegnato ai temi prioritari dell'*earmarking* una quota di risorse in linea con gli orientamenti comunitari (rispettivamente il 60% per le regioni della convergenza ed il 75% per le regioni della competitività), pur rilevandosi in questo caso un relativo maggiore impegno da parte delle regioni della competitività che hanno complessivamente destinato circa l'80% delle risorse del FESR e del FSE agli obiettivi di Lisbona, quindi qualche punto percentuale in più rispetto a quanto richiesto dai Regolamenti comunitari.

Riguardo alla concentrazione delle iniziative per territori i risultati delle analisi appaiono più articolati relativamente alla concentrazione degli investimenti nei sistemi urbani. Si va da alcune regioni che destinano tra il 60 e l'80% delle risorse alle città (Liguria, Emilia e Romagna, Campania, Puglia, e Sicilia) alle piccole regioni (Valle d'Aosta, Trento, Bolzano, Marche, Basilicata) dove al contrario si privilegiano i sistemi extraurbani.

L'analisi ex-ante della coerenza della programmazione dei fondi comunitari mostra in definitiva una migliore performance delle regioni della competitività, anche se va ricordato che per i Regolamenti comunitari le Regioni della convergenza dispongono di un più ampio menù di settori di destinazione delle risorse, e che l'entità dei fondi disponibili è molto maggiore per le Regioni in ritardo di sviluppo. Questo potrebbe spiegare, almeno in parte, per queste ultime, una maggiore dispersione delle iniziative.

Pertinenza

La pertinenza è stata calcolata facendo specifico riferimento a 11 ambiti di intervento, gli unici per i quali è stato possibile mettere in relazione i dati di spesa previsti nei POR con degli indicatori di contesto che fossero rappresentativi della situazione di partenza ovvero dei fabbisogni che caratterizzano le diverse Regioni (cfr la nota n. 3).

I risultati della valutazione di pertinenza danno conto in tutte le regioni di *una programmazione dei fondi comunitari poco correlata ai fabbisogni* che contraddistinguono i singoli territori regionali.

² Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia.

³ Gli obiettivi sono: R&S e Innovazione, Società dell'informazione, Energie rinnovabili, Rifiuti, Risorse idriche, Trasporti non urbani, Risorse naturali, culturali e turismo, Adattabilità, Politiche del lavoro attive e preventive, Pari opportunità di genere, Sistemi d'istruzione e di formazione.

Nello specifico, solo sette Regioni registrano un grado di pertinenza relativamente più elevato, ancorché non molto significativo. Più in particolare, mentre Sicilia, Trento, Emilia-Romagna, Campania e Lombardia sembrano aver concentrato le risorse dei POR soprattutto in quegli ambiti programmatici che già in partenza rappresentavano dei relativi punti di forza o comunque dei punti di minore debolezza, in Molise e Toscana la scelta è stata di segno opposto, nel senso che le risorse impegnate nei diversi ambiti d'intervento sono in questo caso più direttamente legate ai fabbisogni. In tutte le altre Regioni, al contrario, la pertinenza riscontrata è bassa o addirittura nulla.

Al riguardo, una possibile ragione di questa distorsione sta proprio nell'impossibilità di valutare in modo unitario la programmazione regionale dello sviluppo. Gli 11 ambiti di riferimento della valutazione considerati in questa sede, infatti, contengono interventi a diversa scala dimensionale e territoriale che fanno riferimento a competenze non solo regionali, ma nazionali e in alcuni casi sovranazionali (energia, innovazione, ecc.), scala dimensionale che peraltro va a determinare la grandezza *dell'indicatore di contesto* posto necessariamente alla base del confronto tra la programmazione e i fabbisogni.

Ne consegue che molto probabilmente i decisori regionali hanno operato una scelta transitiva distribuendo gli interventi in parte nella programmazione comunitaria, in parte nei piani attuativi del FAS, come pure su altri fondi nazionali, regionali e europei non strutturali (Innovazione). Tale considerazione viene avvalorata dall'analisi compiuta per le nove regioni del centro nord e la provincia di Bolzano (le uniche regioni che hanno avuto finora la presa d'atto del CIPE sui PAR-FAS⁴) dalla quale risulta con chiarezza come i gli interventi inseriti nei PAR-FAS siano complementari alla programmazione dei fondi comunitari e come migliori la pertinenza man mano che si completa il ciclo della programmazione.

L'irrompere della crisi economica e finanziaria e la conseguente rottura dell'unitarietà del processo di programmazione, che ha determinato l'impossibilità di redazione dei DUP, di fatto ha impedito una valutazione rigorosa della pertinenza. Solo più avanti, una volta completato il ciclo di programmazione nazionale e comunitaria sarà, allora, possibile valutare in modo rigoroso la pertinenza dei POR rispetto ai fabbisogni di contesto.

3. La riprogrammazione dei fondi per le aree sottoutilizzate (FAS)

La ricerca, come indicato in precedenza, ha subito un battuta di arresto alla fine del 2009 legata proprio all'impossibilità di ricostruire il processo unitario della programmazione regionale dello sviluppo, attraverso il DUP, per le riprogrammazioni attuate dal CIPE dei Fondi FAS e per la diversa utilizzazione delle riserve di programmazione dei fondi strutturali.

Si è comunque proceduto alla ricostruzione della riprogrammazione del FAS e a una prima e preliminare lettura dei FAS licenziati dal CIPE, che ha dato

conto dell'entità della manovra anticiclica e delle "riserve" appostate dal Governo (Fondo infrastrutture; Fondo sociale per l'occupazione e la formazione). Con l'avvertenza che appaiono probabili nuove riprogrammazioni nel medio periodo, è stato possibile quantificare le riduzioni e le riallocazioni del FAS, che ha visto flettere le risorse disponibili di circa 10 miliardi di euro e operare una riallocazione complessiva che, insieme alle riduzioni, ha interessato circa 21,5 miliardi di euro.

Le risorse per le politiche di sviluppo regionali per il periodo 2007/2013, disponibili al mese di marzo 2010, ammontano comunque a circa 131 miliardi dei quali il 59% su fondi comunitari (77,2 miliardi) e il residuo 41% a valere sui fondi FAS (53,7 miliardi di euro), di quest'ultimi circa 27 miliardi sono assegnati ai programmi regionali e interregionali (5,2 miliardi al Centro nord e 21,8 al mezzogiorno). Nel complesso delle risorse comunitarie e nazionali la dotazione complessiva di risorse che vedono la responsabilità regionale nella loro gestione ammonta a circa 83 miliardi di euro pari al 63 % del totale delle risorse comunitarie e nazionali (FESR, FSE, FEASR, FAS).

Relativamente comunque all'analisi effettuata sui 10 PAR FAS disponibili, si possono qui mettere in evidenza almeno due aspetti di carattere generale:

- da un lato risulta che le risorse aggiuntive nazionali del FAS sono state per lo più utilizzate per programmare interventi di politica regionale complementari a quelli già previsti con i piani cofinanziati dai fondi comunitari, concentrando cioè tali risorse su quegli ambiti di intervento che, per scelta o perché non ammessi al finanziamento dai programmi comunitari, sono stati prima trascurati;

- per altro verso emerge, estendendo anche alle risorse FAS l'analisi di pertinenza già compiuta, un quadro poco diverso, nel senso che i valori degli indici di correlazione crescono sì per quasi tutte le Regioni ma in misura poco rilevante e tale da non modificare significativamente i risultati ottenuti senza i PAR FAS.

4. Alcune riflessioni conclusive anche alla luce di Europa 2020

Le analisi e le valutazioni compiute hanno evidenziato con chiarezza come l'irrompere della recessione economica nel 2008 ha infranto l'unitarietà del processo di programmazione regionale e nazionale dello sviluppo.

A questo è da aggiungere un'oggettiva difficoltà di coordinamento nelle azioni dei diversi fondi (FESR, FSE, FEASR) i quali, per scelte della Comunità che scoraggia iniziative plurifondo⁵, spesso agiscono in modo diacronico e questo tanto più quanto meno stringente è il coordinamento e l'unitarietà dei processi attuativi del ciclo di programmazione.

⁵ Nel precedente ciclo di programmazione comunitaria 2000/2006 la gestione degli interventi utilizzando risorse plurifondo aveva creato sovrapposizioni e inefficienze che si sono volute correggere nell'attuale ciclo 2007/2013 attraverso una gestione monofondo e un rafforzamento del coordinamento della programmazione

L'unificazione sotto il piano della programmazione e della gestione finanziaria di tutte le risorse aggiuntive: comunitarie (Fondi strutturali e Fondo di coesione) e nazionali (FAS), rispondeva sia alle esigenze proprie del principio di concentrazione strategica, ma anche alle esigenze di una maggiore semplificazione nella gestione delle politiche di coesione e di sviluppo regionale.⁶

Contestualmente all'irrompere della crisi economica la Commissione europea propone con Europa2020 una strategia per una crescita *intelligente, sostenibile e inclusiva* dell'UE basata su cinque obiettivi che guideranno il processo e saranno tradotti in obiettivi nazionali:

- il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in R&S;
- i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti (compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono);
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato;
- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

Tali obiettivi, tutti misurabili, rappresentano secondo la Commissione la direzione da seguire e consentiranno di valutare in modo univoco i risultati raggiunti.

Europa2020 stabilisce pertanto obiettivi molto ambiziosi e sul raggiungimento dei quali molto importanti saranno proprio i risultati ottenuti dall'attuale ciclo di programmazione comunitaria che terminerà nel 2013, anno nel quale la programmazione dello sviluppo regionale per i nuovi target sarà già operativa.

La *road map* della strategia Europa 2020 prevede, infatti, che gli obiettivi nazionali dovranno essere presentati entro scadenze compatibili con l'elaborazione dei programmi europei, anche alla luce delle strozzature che ostacolano la crescita dell'UE che la Commissione sta già individuando e che formeranno oggetto dei programmi nazionali di riforma, da attuare a partire dall'autunno del 2010 quando saranno individuate le azioni e le procedure attraverso le quali rafforzare la cooperazione tra le istituzioni europee e i singoli stati membri.

Come si vede l'impostazione di Europa2020 è anch'essa basata su un *approccio unitario* della programmazione dello sviluppo economico delle regioni dell'UE, unitarietà che in Italia è venuta meno proprio con la riprogrammazione anticiclica dei fondi FAS.

L'auspicio che deriva dalle analisi compiute è allora quello che una volta consolidatasi la ripresa economica sia possibile:

procedere al completamento del ciclo di programmazione definito nell'ambito del QSN e, al contempo;

operare le opportune riforme in grado di eliminare i "colli di bottiglia" che attualmente rendono spesso contorto e farraginoso il processo di utilizzazione delle risorse nazionali e comunitarie per lo sviluppo regionale. Solo allora, cioè una volta ricostituita l'unitarietà della programmazione regionale, sarà possibile valutare più compiutamente il grado di coerenza e pertinenza delle scelte operate dalle Regioni. Ciò non di meno, il Rapporto già fornisce, sia pure con le limitazioni dette, dati ed elementi di giudizio e valutazione interessanti, sia nel confronto tra le Regioni, sia nel grado di attribuzione delle risorse a obiettivi e ambiti prioritari.