

V.5 AGGIUNTIVITÀ DELLA POLITICA REGIONALE E VERIFICA DELL'ADDIZIONALITÀ

L'esperienza realizzata nel ciclo 2000-2006 ha segnalato forti difficoltà nel garantire l'aggiuntività della politica regionale comunitaria e nazionale nel Mezzogiorno e, di conseguenza, nel realizzare gli obiettivi complessivi per la spesa in conto capitale lungo il profilo temporale di riferimento. La verifica degli andamenti complessivi, realizzata attraverso il Quadro Finanziario Unico, ha infatti evidenziato sia una dimensione complessiva della spesa per il Mezzogiorno inferiore ai valori programmatici, sia, nella sua articolazione, un contributo più ridotto della spesa ordinaria rispetto agli obiettivi²⁷⁵. Per quanto riguarda le risorse comunitarie, ciò si è riflesso in una revisione al ribasso (per il 7,1 per cento, definita in sede di revisione di medio termine del QCS Ob.1) dell'obiettivo di addizionalità comunitaria, rispetto a quello originariamente stabilito, revisione poi rispettata.

In base alle valutazioni condotte²⁷⁶, a determinare queste difficoltà hanno concorso più fattori:

- la politica ordinaria, in particolare quella promossa dai grandi investitori nazionali, non si è compiutamente mobilitata al raggiungimento dell'obiettivo del 30 per cento, nonostante quest'ultimo venisse più di recente codificato con norma²⁷⁷ a causa: di una non adeguata coerenza dell'obiettivo; assenza di meccanismi incentivanti i comportamenti virtuosi; scarsa capacità delle Amministrazioni di programmare e monitorare la spesa in presenza di serie lacune informative; scarsa mobilitazione culturale e politica sull'obiettivo da conseguire;
- l'accentuarsi della tensione fra gli obiettivi finanziari della politica regionale e gli obiettivi di finanza pubblica, sostenuta dal peggioramento delle condizioni economiche generali ma anche alimentata dalla modesta capacità delle Amministrazioni pubbliche, centrali e regionali, di elaborare previsioni di spesa affidabili e credibili e che di conseguenza ha ostacolato una programmazione finanziaria più mirata in direzione di allocazioni ai centri di spesa più efficienti nelle diverse annualità;

²⁷⁴ Per i quali, in considerazione anche della specifica natura degli investimenti ordinariamente loro demandati (tipicamente negli ambiti di trasporto, sicurezza e ricerca), gli effetti di sostituzione possono addirittura compromettere l'apporto alla crescita del complesso del programma laddove altri interventi siano definiti in collegamento con essi sulla base di ipotesi diverse in relazione a dimensione, articolazione e tempistica di realizzazione.

²⁷⁵ In particolare con riferimento al periodo dal 2000 fino al 2005 (ultimo anno per il quale sono disponibili dati di consuntivo) i valori obiettivo originariamente definiti non risultano conseguiti. Pur scontando una revisione della serie, dovuta alla riclassificazione di alcune poste contabili in linea con l'orientamento dell'Eurostat, che non rende strettamente comparabili i dati di consuntivo con i valori obiettivo originariamente identificati, i valori di spesa realizzati nel Mezzogiorno, pur accresciutisi, si mantengono più contenuti delle previsioni programmatiche. La quota di spesa complessiva in conto capitale destinata al Mezzogiorno risulta, nella media del periodo, intorno al 37,8 per cento, ma su valori inferiori nell'ultimo biennio (quindi nel complesso lontana dal target originario del 45 per cento). Anche la quota della spesa ordinaria (stimabile attorno al 25 per cento) non ha raggiunto l'obiettivo del 30 per cento.

²⁷⁶ Cfr. Documento Strategico Preliminare Nazionale, capitolo II.

²⁷⁷ Cfr. Legge 311/2004, art. 1, co 17 – Legge Finanziaria per il 2005

- una capacità attuativa delle politiche regionali aggiuntive inferiore a quanto preventivato ex ante, a causa sia della iniziale sottovalutazione dei tempi di realizzazione degli interventi, sia ad una sottostima della intensità e pervasività dell'arretratezza delle Amministrazioni pubbliche nel Sud.

In considerazione dell'esperienza e di quanto già delineato nei paragrafi V.1-V.4, il conseguimento di una piena aggiuntività finanziaria della politica regionale unitaria richiede - oltre alla già prevista sanzione, a livello normativo, della certezza settennale delle risorse della politica regionale nazionale – che siano realizzati:

- il conferimento di una maggiore cogenza al vincolo di destinazione territoriale della spesa in conto capitale ordinaria (30 per cento al Mezzogiorno) nei confronti di importanti soggetti investitori attraverso meccanismi appropriati;
- l'effettiva integrazione degli specifici obiettivi della politica regionale, da parte delle Amministrazioni centrali e delle Regioni, nella programmazione della politica ordinaria, a garanzia anche della addizionalità "strategica" e quindi dell'efficacia della politica regionale;
- appropriati meccanismi di coordinamento da parte delle Regioni e delle Amministrazioni centrali responsabili degli interventi - anche a livello organizzativo - nella gestione delle due componenti, comunitaria e nazionale, della politica regionale, per assicurarne effettiva complementarietà e un virtuoso sostegno reciproco;
- un forte miglioramento nella capacità di previsione della spesa (e armonizzazione degli strumenti a ciò dedicati) da parte delle Amministrazioni centrali e delle Regioni, che ne assicurino affidabilità e credibilità;
- una maggiore armonizzazione del ciclo finanziario con il ciclo progettuale in modo da supportare concretamente la riconciliazione fra obiettivi di sviluppo e obiettivi di finanza pubblica.

Oltre quanto già delineato nel Quadro in ordine alle modalità di programmazione, sorveglianza, monitoraggio e valutazione (capitolo VI), ulteriori disposizioni e meccanismi per addivenire al rispetto degli obiettivi, secondo i principi sopra richiamati, saranno identificati nelle delibere CIPE di attuazione del Quadro.

L'effettiva realizzazione delle condizioni prima richiamate è, infatti, condizione necessaria per garantire il raggiungimento del livello di spesa pubblica nazionale che l'Italia si impegna a mantenere nel corso del periodo 2007-2013 in base agli obblighi previsti dai Regolamenti comunitari.

Il livello di spesa prevista nell'ambito della verifica ex ante della addizionalità comunitaria per l'Obiettivo "Convergenza"²⁷⁸, infatti (cfr. par. V.6), pur inferiore nell'incremento a quello stabilito ex ante nel ciclo 2000-06 - per tener conto delle forti difficoltà incontrate nel garantire l'aggiuntività della politica regionale comunitaria e nazionale e il pieno coinvolgimento dei grandi investitori nazionali nel raggiungimento dell'obiettivo del 30 per cento - è tuttavia fondato su ipotesi programmatiche ambiziose. In particolare si ipotizza un profilo di spesa in conto capitale crescente, un incremento medio annuo della spesa ammissibile ai fini della addizionalità pari al 15,3 per cento e un rapporto tra tale spesa e PIL stabile nel tempo. Si tratta di un obiettivo che consente il raggiungimento dell'impegno a garantire nel ciclo 2007-2013 la disponibilità di risorse congrue all'ottenimento di tassi di crescita nelle Regioni dell'Obiettivo "Convergenza" progressivamente superiori a quelli medi europei e a rispettare gli impegni assunti nel DPFE 2007-2011, sia in relazione all'incidenza della spesa in conto capitale sul PIL sia in relazione alla quota da destinare

²⁷⁸ Per la verifica ex-ante dell'addizionalità sono considerate le regioni dell'Obiettivo "Convergenza" (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) e la regione Basilicata in regime di sostegno transitorio.

al Mezzogiorno. E' al tempo stesso un obiettivo condizionato al realizzarsi delle condizioni precedentemente indicate.

V.6 VERIFICA EX ANTE DEL PRINCIPIO DI ADDIZIONALITÀ NEL PERIODO 2007-2013.

Il principio di addizionalità, sancito dall'art. 15 del Regolamento (CE) n.1083/2006²⁷⁹, stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico, i contributi dei Fondi non sostituiscono le spese a finalità strutturale pubbliche o assimilabili dello Stato membro. Di norma, il livello di tali spese è pari almeno all'importo delle spese medie annue, in termini reali, sostenute nel corso del periodo di programmazione precedente.

L'Italia ha attribuito grande importanza al principio di addizionalità, trasformandolo da obbligo regolamentare a strumento di politica economica. A tal fine, ha fissato a sua tutela sia l'obiettivo "normativo" di portare progressivamente al 30 per cento la quota delle "risorse ordinarie" - ossia degli stanziamenti diversi da quelli relativi alle risorse comunitarie, incluse quelle del cofinanziamento nazionale, e di quelle aggiuntive nazionali che fanno capo al Fondo per le aree sottoutilizzate - sia l'accelerazione nell'utilizzo del Fondo per le aree sottoutilizzate. L'attuazione di tali obiettivi è sottoposta a monitoraggio periodico - reso nel corso del periodo sempre più stringente - di cui il Rapporto annuale del Dipartimento per le politiche di sviluppo al Parlamento dà conto annualmente.

L'obiettivo di spesa da perseguire è stabilito ex ante su basi sufficientemente solide. Fondamentale a tal fine è risultata la possibilità di avvalersi di un sistema informativo estremamente efficace che ha consentito una migliore capacità di ricostruzione dei flussi di spesa, soprattutto attraverso la banca dati CPT²⁸⁰, e una migliore capacità di previsione delle spese, derivante anche dall'utilizzo di migliorati sistemi di monitoraggio. Inoltre la costruzione di un Quadro Finanziario Unico (QFU) delle risorse disponibili per investimenti pubblici ha dato 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, fondando così su basi certe gli impegni assunti dal Governo italiano nei confronti dell'Unione europea. La crescita della spesa pubblica nazionale prevista per il periodo 2007-2013, al netto dei Fondi strutturali, deriva infatti dal contesto programmatico e dagli obiettivi della strategia per lo sviluppo del Mezzogiorno, indicati nel DPEF 2007-11 e fondati sulle risorse finanziarie programmate attraverso il QFU. Per la componente più consistente del settore pubblico allargato oggetto della verifica, cioè per la Pubblica Amministrazione, le modalità adottate riflettono, tenendo opportunamente conto delle diversità dell'aggregato di riferimento²⁸¹, le ipotesi di crescita e le chiavi di riparto adottate nel QFU più aggiornato. (cfr. cap.V.1).

La verifica dell' addizionalità ha luogo in tre momenti differenti: ex ante, in itinere e alla fine del periodo.

²⁷⁹ Regolamento (CE) N. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo Sociale Europeo e sul Fondo di Coesione e che abroga il Regolamento (CE) n. 1260/1999.

²⁸⁰ La banca dati dei CPT è oggi parte del Sistema Statistico Nazionale ed ha una disponibilità di dati a partire dal 1996. Presenta caratteristiche di completezza, flessibilità e dettaglio territoriale. Oltre a riferirsi a un universo particolarmente ampio di enti di spesa e alla totalità dei flussi finanziari pubblici (spese, sia correnti che in conto capitale, e entrate), i dati consentono una articolazione flessibile per svariati sub-aggregati relativi, ad esempio, a macro-aree e regioni amministrative, a diverse classificazioni settoriali, a diverse definizioni di spesa, a diversi erogatori finali. Il progetto CPT è stato avviato nel 1994 con lo scopo di disporre di uno strumento in grado di garantire la misurazione dei flussi finanziari sul territorio e la verifica del principio di addizionalità delle risorse comunitarie rispetto alle risorse nazionali. Per approfondimenti sul progetto CPT e sulle caratteristiche della banca dati cfr. <http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp>.

²⁸¹ Tutti i passaggi da QFU ad addizionalità sono individuabili e ricostruibili. E' evidente, tuttavia, che le modalità di verifica della addizionalità, pur riflettendo le ipotesi del QFU, debbono tener conto delle diversità degli aggregati di riferimento. L'addizionalità si riferisce all' Obiettivo "Convergenza", il QFU è relativo al Mezzogiorno geografico, l'addizionalità riguarda le spese connesse allo sviluppo (inclusive delle spese correnti in formazione considerate spese in capitale umano), il QFU è relativo alle spese in conto capitale della P.A..

Verifica ex-ante

Per le regioni che rientrano nell'Obiettivo «Convergenza», la Commissione e lo Stato membro determinano il livello di spese strutturali, pubbliche o assimilabili che lo Stato membro mantiene in tutte le regioni interessate nel corso del periodo di programmazione.

L'addizionalità ex ante funge da quadro di riferimento per l'intero periodo e il livello di spesa che ne garantisce il rispetto è uno degli elementi interessati dalla decisione della Commissione relativa al quadro di riferimento strategico nazionale (art. 28, par 3).

Con riferimento ad essa, le autorità italiane fissano la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile che deve essere mantenuta durante il periodo 2007-2013 a 20.612,6 milioni di euro (prezzi 2006). Tale cifra rappresenta un aumento del 15,3 per cento rispetto alla spesa media per il periodo 2000-2006 (17.871,3). La spesa pubblica nazionale complessivamente prevista per il periodo 2007-2013, al netto dei Fondi strutturali, cresce pertanto significativamente, in termini medi annui ed in valori costanti, rispetto al periodo precedente, verificando ex ante il principio di addizionalità (si veda la tavola "Verifica ex ante del principio di addizionalità per il periodo 2007-2013"²⁸²)

Il livello della spesa media annua per il periodo 2007-2013 è basato sull'ipotesi di un aumento annuo del totale delle entrate correnti della Pubblica Amministrazione dell'1,77 per cento²⁸³ in termini reali per il periodo 2007-2011 e garantisce un rapporto spesa/PIL stabile nel tempo (6,4 per cento nel periodo 1994-99, 6,5 per cento nella previsione ex ante 2000-2006, 6,4 per cento nella revisione di metà percorso, 6,4 per cento nell'attuale previsione ex ante)²⁸⁴.

²⁸² La tavola differisce da quelle presentate nel corso degli esercizi di addizionalità relativi al precedente ciclo di programmazione poiché riferita ad un universo, ad un arco temporale e ad un aggregato territoriale diversi. Non comprende inoltre la spesa relativa al settore *Agricoltura e Pesca*, in quanto definita non direttamente eleggibile ai Fondi strutturali nel periodo 2007-2013. Se tale spesa venisse inclusa, come comunque una diversa interpretazione dei Regolamenti suggerirebbe, la tavola finale di addizionalità risulterebbe così modificata:

	Media annuale 2000-2006						Media annuale 2007-13 (ex ante)					
	Totale	di cui imprese pubbliche	QCS		senza cofinanziamento UE	Totale	Totale	di cui imprese pubbliche	QSN		senza cofinanziamento UE	Totale
	Nat. + EU	Nat. + EU	EU	Nat	Nat.	Nat.	Nat. + EU	Nat. + EU	EU	Nat.	Nat.	Nat.
1	2	3	4	5	6	7= 5+6 =24	8	9	10	11	12	13=11+12 =8-10
Agricoltura e pesca	823,08	118,33	342,33	213,49	267,27	480,75	1.043,22	119,04	469,48	349,85	223,89	573,75
Totale comprensivo di Agricoltura e pesca	21.179,00	4.558,47	2.826,93	2.396,92	15.955,15	18.352,07	24.369,78	5.003,05	3.183,48	2.995,95	18.190,35	21.186,30

Al fine di ordinare i dati nelle modalità omogenee suggerite dai documenti tecnici della Commissione, la voce residuale *Altro* include, oltre a piccole voci non altrimenti attribuibili, i settori *Edilizia e Urbanistica* e *Infrastrutture Varie*, la cui spesa contribuisce a finalità connesse allo sviluppo. Al fine di rendere chiaro il loro contributo al calcolo complessivo della addizionalità viene fornito di seguito il dettaglio settoriale.

	Media annuale 2000-2006						Media annuale 2007-13 (ex ante)					
	Totale	di cui imprese pubbliche	QCS		senza cofinanziamento UE	Totale	Totale	di cui imprese pubbliche	QSN		senza cofinanziamento UE	Totale
	Nat. + EU	Nat. + EU	EU	Nat	Nat.	Nat.	Nat. + EU	Nat. + EU	EU	Nat.	Nat.	Nat.
1	2	3	4	5	6	7= 5+6 =24	8	9	10	11	12	13=11+12 =8-10
Edilizia e urbanistica	1.501,6	321,3	57,2	59,8	1.384,6	1.444,4	1.597,6	201,8	115,6	129,9	1.352,1	1.482,0
Infrastrutture varie	2.423,0	0,1	70,1	64,1	2.288,8	2.352,9	2.571,7	0,5	182,7	140,7	2.248,3	2.389,0

²⁸³ L'indicatore è stato calcolato, sia per le entrate correnti che per la serie di PIL, sulla base delle previsioni riportate sul Programma di stabilità dell'Italia di dicembre 2006.

²⁸⁴ Le implicazioni che il livello di spesa stabilito in sede di verifica ex ante della addizionalità avrà in termini di tasso di crescita, variazione

É al tempo stesso un obiettivo programmatico ambizioso che richiede la realizzazione delle condizioni precedentemente indicate e, in particolare, che la spesa aggiuntiva nazionale trovi piena e completa attuazione e che i grandi enti di spesa riescano a destinare effettivamente al Mezzogiorno il 30 per cento delle proprie risorse ordinarie.

Verifica in itinere

La Commissione, in cooperazione con ciascuno Stato membro, procede per l'Obiettivo «Convergenza» a una verifica intermedia dell'addizionalità entro il 31.12.2011. Essa consiste in una valutazione di conformità con i requisiti dell'addizionalità *ex ante*. In particolare, il rispetto del principio dell'addizionalità è considerato come verificato se la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile degli anni dal 2007 al 2010 è tale da essere coerente, ossia da non pregiudicare, il risultato finale relativo all'intero periodo 2007-2013. Nel quadro di questa verifica intermedia, la Commissione, in consultazione con lo Stato membro, può decidere di modificare il livello richiesto di spese strutturali se la situazione economica nello Stato membro interessato è cambiata in misura significativa rispetto a quella esistente al momento della determinazione del livello di spese strutturali pubbliche o assimilabili di cui all'articolo 15, paragrafo 2. La decisione della Commissione di cui all'articolo 28, paragrafo 3, è modificata in modo da rispecchiare questo adeguamento.

Verifica alla fine del periodo

La Commissione, in cooperazione con ciascuno Stato membro, procede per l'Obiettivo «Convergenza» a una verifica *ex post* dell'addizionalità entro 30.6.2016.

dell'occupazione, tasso di occupazione, tasso di occupazione femminile, tasso di disoccupazione, saranno dettagliati e quantificati nel Rapporto di addizionalità, previsto dal Working Document No. 3 "Commission methodological paper giving guidelines on the calculation of public or equivalent structural spending for the purposes of additivity".

Table 1: VERIFICA EX ANTE DEL PRINCIPIO DI ADDIZIONALITA' PER IL PERIODO 2007-2013
Tabella riassuntiva finanziaria della spesa strutturale pubblica o equivalente nelle regioni dell'obiettivo Convergenza
(milioni di euro, prezzi 2006)

1	Media annuale 2000-2006					Media annuale 2007-13 (ex ante)						
	Totale	di cui imprese pubbliche	QCS		senza cofinanziam ento UE	Totale	Totale	di cui imprese pubbliche	QSN		senza cofinanziam ento UE	Totale
	Nat. + EU	Nat. + EU	EU	Nat	Nat.	Nat.	Nat. + EU	Nat. + EU	EU	Nat.	Nat.	Nat.
	2	3	4	5	6	7= 5+6 =2-4	8	9	10	11	12	13=11+12=8-10
Infrastrutture di base	8.574,70	3.701,69	935,96	971,85	6.666,89	7.638,74	10.194,64	4.170,85	995,54	1.184,21	8.014,89	9.199,10
Trasporti	4.227,42	1.488,30	432,86	498,99	3.295,57	3.794,56	5.104,93	1.996,56	375,78	537,73	4.191,42	4.729,16
Telecomunicazioni	307,16	305,23	36,67	32,11	238,38	270,49	420,63	166,45	67,87	63,92	288,84	352,76
Energia	1.699,00	1.566,23	41,18	44,21	1.613,62	1.657,83	1.825,33	1.662,07	84,03	98,40	1.642,89	1.741,30
Ambiente e acqua	1.677,25	340,11	417,98	389,52	869,74	1.259,27	1.799,24	342,31	451,74	467,29	880,21	1.347,50
Sanità	663,87	1,83	7,28	7,02	649,58	656,59	1.044,51	3,47	16,13	16,87	1.011,52	1.028,38
Risorse umane	1.934,81	20,91	583,83	299,92	1.051,06	1.350,98	2.373,00	30,79	716,27	450,73	1.206,00	1.656,73
Istruzione	883,86	0,47	83,31	43,79	756,75	800,55	956,75	0,42	117,88	104,08	734,79	838,87
Formazione	670,92	18,56	273,03	128,24	269,65	397,88	836,36	25,25	307,55	159,62	369,19	528,81
Ricerca e sviluppo	380,03	1,88	227,49	127,89	24,66	152,55	579,88	5,11	290,83	187,03	102,02	289,05
Ambiente produttivo	5.299,40	395,83	784,98	759,71	3.754,71	4.514,42	5.873,51	480,05	628,23	691,77	4.553,51	5.245,28
Industria	3.804,01	219,19	525,64	516,01	2.762,37	3.278,38	3.982,34	212,97	316,54	358,96	3.306,85	3.665,80
Servizi	530,11	176,51	41,79	23,26	465,06	488,33	750,77	266,66	41,29	28,10	681,38	709,48
Turismo	965,27	0,12	217,55	220,44	527,28	747,72	1.140,39	0,43	270,40	304,72	565,28	870,00
Altro	4.547,01	321,71	179,83	151,95	4.215,23	4.367,18	4.885,41	202,31	373,97	319,38	4.192,06	4.511,44
Totale	20.355,93	4.440,14	2.484,61	2.183,43	15.687,89	17.871,32	23.326,56	4.884,01	2.714,00	2.646,09	17.966,46	20.612,55