

Nell'individuare i criteri e le modalità del riparto adottato con la delibera n. 17/03, il CIPE ha sostanzialmente confermato le logiche e gli obiettivi già esposti nella delibera n. 36 del 3 maggio 2002, che ha assegnato le risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate per il triennio 2002-2004, introducendo, attraverso il confronto con le Amministrazioni centrali e regionali interessate, correttivi e semplificazioni ritenuti opportuni alla luce dei primi risultati maturati attraverso le esperienze attuative della predetta delibera n. 36/02.

*l'evoluzione del
percorso tracciato
dalla delibera
n. 36/02*

In particolare, la delibera n. 17/03 ha recepito i tre criteri fondamentali — introdotti dalla legge finanziaria 2002 e definiti operativamente dalla delibera n. 36/02 — della coerenza programmatica, dell'avanzamento progettuale e della premialità; ha confermato l'obiettivo dell'accelerazione degli investimenti pubblici, coinvolgendo in maniera più puntuale le Amministrazioni centrali interessate alla stipula degli APQ.

La valutazione dei primi risultati relativi al percorso delineato con la delibera n. 36/02 ha evidenziato sostanzialmente due aspetti:

- nella definizione dei profili di spesa previsti per le quote loro assegnate le Regioni e le Province autonome hanno sostanzialmente sottostimato le difficoltà ed i tempi necessari alla preventiva concertazione degli investimenti e quindi alla stipula degli Accordi di programma quadro, nel cui ambito vanno realizzati gli stessi interventi finanziati con le risorse assegnate dal CIPE;
- il "contrasto" tra l'obiettivo della velocità di spesa, da un lato, e il rilievo strategico degli interventi finanziati dall'altro, che spesso comporta profili di spesa più diluiti nel tempo, proprio per la maggiore complessità dell'investimento.

La delibera n. 17/03 si è posta l'obiettivo di superare tali criticità introducendo nel processo di utilizzo delle risorse assegnate alcune modifiche. In particolare:

- per incentivare il processo di concertazione tra le Regioni e le Amministrazioni Centrali competenti alla stipula degli APQ è stato introdotto un criterio premiale legato alla concertazione delle date di stipula degli APQ, finanziati con la delibera stessa;
- a tal fine anche per le Amministrazioni centrali, settorialmente competenti alla stipula degli APQ, è stato previsto un sistema premiale volto ad incentivarne la partecipazione attiva per la tempestiva concertazione e stipula degli APQ, presupposto necessario per dare esecutività alla spesa delle Regioni e Province autonome;
- per assicurare nel complesso una significatività nei programmi finanziati, si è inoltre previsto che ciascuna regione destini il 30 per cento della propria quota a interventi di rilievo strategico;
- infine, per accelerare il processo di programmazione da parte delle Regioni, la delibera ha previsto la presentazione al CIPE alla scadenza del 30 settembre 2003, da parte delle Regioni e delle Province autonome beneficiarie di una indicazione circa il riparto programmatico tra i settori di intervento delle risorse assegnate per il triennio 2003 - 2005, secondo una tassonomia definita e mutuata dal QCS 2000-2006. (v. fig. IV.1)

Particolare rilievo è stato poi dato, sempre con la citata delibera CIPE n.17/2003, ad azioni di sistema ritenute necessarie, tra l'altro, per rafforzare i sistemi di monitoraggio degli interventi inseriti negli Accordi di programma quadro e nei programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei 2000-2006, destinando nel complesso risorse per un importo di 130 milioni di euro.

Per un approfondimento degli interventi legati alla quota ripartita a favore del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (30 milioni di euro), si rimanda al cap. V Riquadro Y.

IV.3 La programmazione comunitaria 2000-2006: lo stato di attuazione e l'indirizzo della riprogrammazione

L'utilizzo efficiente delle risorse messe a disposizione dai Fondi strutturali del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) rappresenta un strumento essenziale, per l'Unione europea e per i singoli Paesi che ne fanno parte, al fine di contemperare gli obiettivi del mantenimento di un quadro finanziario sostenibile nel medio-lungo periodo e dell'attuazione di politiche di sviluppo socio-economico e di superamento dei divari territoriali. Ciò vale ancor più per quei Paesi, come l'Italia, che risultano contribuenti netti del bilancio comunitario e che, fortemente impegnati nell'obiettivo di accelerare e migliorare la qualità della spesa pubblica per investimenti, traggono da questo strumento disponibilità adeguate di risorse finanziarie, criteri certi per i tempi di programmazione, progettualità efficiente e valutazione tempestiva nell'attuazione e controllo dei singoli interventi.

Il conseguimento nel 2003, per il secondo anno consecutivo, del rispetto del meccanismo europeo di disimpegno automatico (circa il 100 per cento dell'obiettivo fissato) conferma l'impatto innovativo della programmazione comunitaria e invita ora a perseverare anche sul piano della qualità.

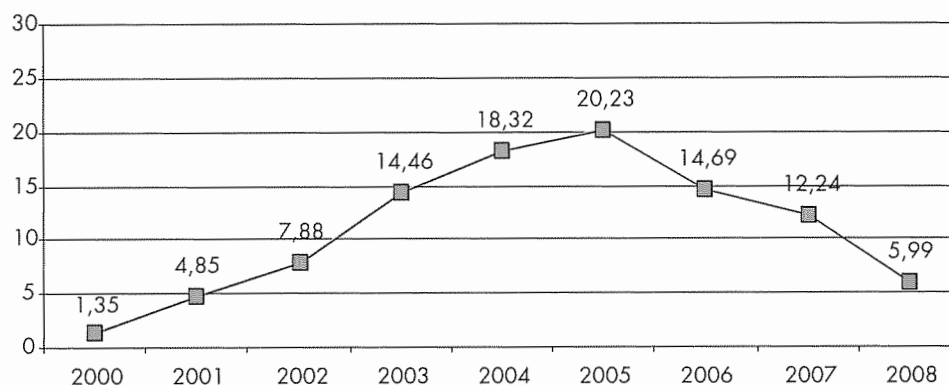
IV.3.1 L'attuazione finanziaria del QCS 2000-2006

Il QCS prevede un volume di risorse complessive per 51 miliardi di euro da destinare a programmi di investimento pubblico. L'attuazione finanziaria degli interventi cofinanziati è stata avviata sulla base di un profilo programmatico di spesa (predisposto a ottobre 2000) per tutto il periodo di ammissibilità dei pagamenti (2000-2008), esposto nella fig. IV.2. Tale profilo era fissato largamente al di sopra di quello minimo necessario per evitare il disimpegno comunitario, ossia tale da assicurare che un tasso di realizzo mediamente attorno al 70-75 per cento garantisse quell'obiettivo.

Il profilo programmatico di spesa è stato determinato dalla necessità di dare alle Amministrazioni pubbliche responsabili il tempo necessario per realizzare la modernizzazione interna e portare a maturazione interventi di qualità. Il basso profilo di spesa iniziale è stato previsto anche per la contemporanea presenza nei primi due anni delle ultime fasi del ciclo di programmazione 1994-1999. Il rallentamento finale della spesa è determinato, invece, dall'esigenza di

tenere conto dell'avvio della nuova fase di programmazione dei Fondi strutturali, che avrà inizio nel 2007.

Figura IV.2 - FONDI STRUTTURALI - PROGRAMMAZIONE 2000-2006 - PROFILO PROGRAMMATICO DI SPESA (quote per cento sul totale del programma)



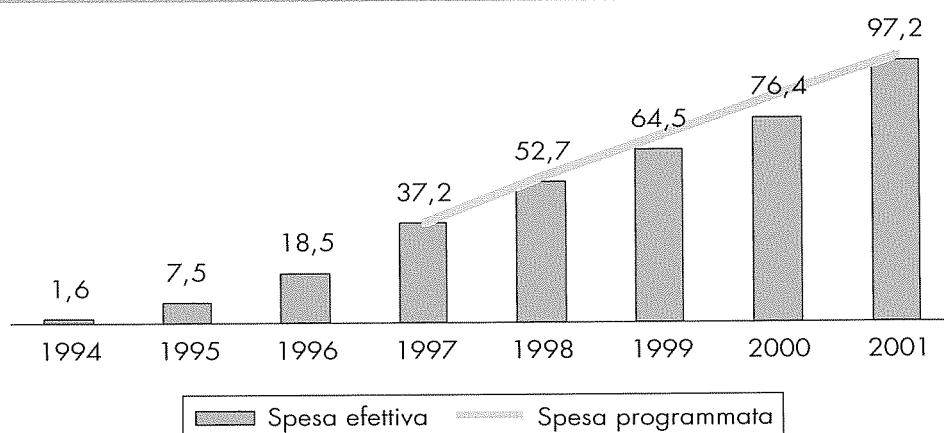
Fonte: DPS

L'attuazione degli obiettivi finanziari programmatici ha dato esiti fortemente positivi. Ciò grazie all'esperienza maturata con il programma 1994-99, che è stato chiuso con un grado di utilizzo elevato (97,2 per cento) (cfr. Riquadro O), e l'impostazione del nuovo programma 2000-2006 che ha consentito, sia nel 2002 sia nel 2003, di raggiungere il pieno utilizzo delle risorse previste dal meccanismo europeo di disimpegno automatico (cosiddetto meccanismo "n+2", a indicare che nell'anno "n+2" vanno spese tutte le risorse impegnate nell'anno "n"). Tali nuovi meccanismi, specie nel 2003 hanno tra l'altro determinato una forte accelerazione dei rimborsi comunitari con positivi effetti anche sul versante dell'indebitamento netto del Paese (cfr. Riquadro P).

RIQUADRO O - L'ATTUAZIONE FINANZIARIA DEL QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO 1994-1999

L'attuazione del ciclo di programmazione del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 1994-1999 relativo all'Obiettivo 1, dopo una prima fase caratterizzata da una ridotta capacità di spesa, ha avuto una progressiva accelerazione, che ha permesso di utilizzare la quasi totalità delle risorse programmate per il Sud: il rapporto fra pagamenti e stanziamenti, al netto dell'overbooking, è infatti risultato pari al 97,2 per cento. Il dato è ancora più rilevante se si considera che l'Obiettivo 1 assorbe circa i 2/3 dei pagamenti totali dell'intera programmazione comunitaria 1994-1999. Il livello di realizzazione raggiunto si presenta in linea con la media comunitaria.

Figura O.1 - QCS OBIETTIVO 1 1994-1999: ANDAMENTO DELLA SPESA E SPESA PROGRAMMATA (DEL 1997)* (quota per cento sul totale del valore del programma)

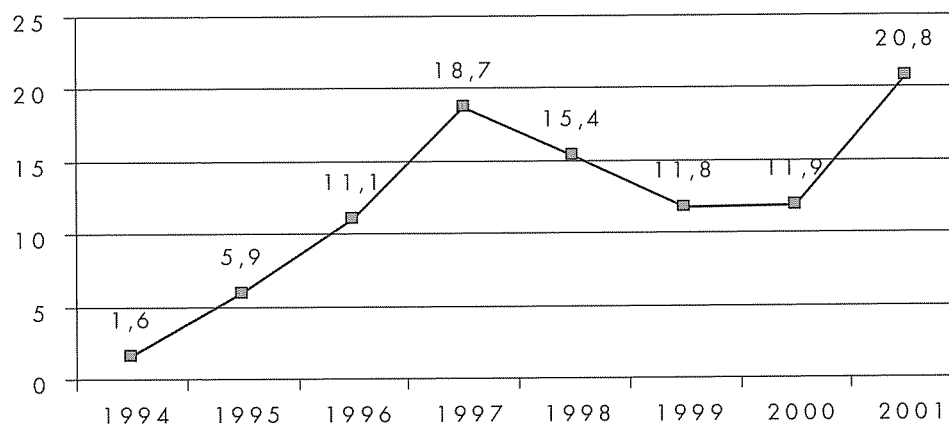


Fonte: DPS

* a partire dal 1997 sono stati fissati obiettivi annuali di spesa.

Nel solo 2001 è stato pagato oltre il 20 per cento del totale degli stanziamenti programmati, contro una spesa media annua negli altri anni pari all'11 per cento (con un livello di spesa ragguardevole nel 1997, anno della prima decisiva accelerazione, nel quale la spesa si è attestata sopra il 18 per cento).

Figura O.2 - QCS OBIETTIVO 1 1994-1999: FLUSSI DI SPESA (quota per cento sul totale del valore del programma)



Fonte: DPS

Un'analisi dei singoli Fondi evidenzia l'ottima performance del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che costituisce circa i 3/4 del complesso dell'Obiettivo 1 e che ha fatto registrare la migliore performance nel rapporto tra pagamenti e stanziamenti con un tasso del 99 per cento.

Dei 55 interventi effettuati a titolo dell'Obiettivo 1, ben 20 interventi (pari al 63,6 per cento delle risorse programmate) hanno raggiunto un tasso di realizzazione superiore al 100 per cento e 14 (pari al 31,1 per cento delle risorse programmate) hanno fatto registrare un tasso di realizzazione compreso fra il 90 e il 100 per cento.

In particolare, nell'ambito del quadro multiregionale, i programmi operativi che hanno ottenuto le migliori performances sotto il profilo finanziario, con un tasso di realizzazione dei pagamenti pari o prossimo al 100 per cento, hanno riguardato la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'alta formazione, alcune importanti infrastrutture (energia, strade, telecomunicazioni, aeroporti) e la "sicurezza".

Per quanto riguarda il tasso di realizzazione dei programmi regionali, sostanzialmente analogo, nel complesso, a quello degli interventi multiregionali, ben cinque regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Sardegna, Molise) hanno utilizzato il 100 per cento delle risorse programmate, nelle altre regioni l'attuazione degli interventi si è attestata intorno a una quota del 90 per cento.

RIQUADRO P — I RIMBORSI DAL BILANCIO COMUNITARIO

I rimborsi¹ ottenuti dagli Stati membri per le operazioni cofinanziate dai fondi strutturali costituiscono una componente importante del saldo complessivo che regola i rapporti finanziari con la UE.

Il saldo cambia molto di anno in anno poiché è il risultato del raffronto tra la quota di spese dell'Unione di cui lo Stato membro ha beneficiato nell'anno considerato e l'onere da esso sopportato per fornire al Bilancio U.E. la copertura di tutte le spese dirette all'insieme degli Stati membri.

I pagamenti eseguiti a titolo dei Fondi strutturali hanno un forte impatto su tale saldo. Se confrontiamo i dati relativi agli anni 2000, 2001 e 2002², risulta evidente come il saldo positivo per l'Italia, registrato nei flussi finanziari con l'Unione europea del 2000 sia da attribuire, quasi esclusivamente, al forte "tiraggio" dei fondi strutturali. In quell'anno, infatti, la Commissione europea ha pagato la maggior parte degli acconti del 7 per cento a favore dei programmi italiani. Negli anni 2001 e 2002, invece, si è registrato per il nostro Paese un saldo negativo dovuto anche ai minori pagamenti comunitari eseguiti a titolo dei fondi strutturali che, per tali anni, hanno riguardato quasi esclusivamente i rimborsi di spese effettivamente sostenute dai beneficiari finali e certificate alla Commissione europea, attestati ai livelli minimi utili a evitare il disimpegno automatico dei contributi non richiesti.

Il minor "tiraggio" del 2001 e 2002 era peraltro prevedibile sulla base del profilo programmatico di spesa (cfr. fig. IV.1), che scontava l'avvio rallentato del nuovo programma. Il recupero di tiraggio avrebbe dovuto registrarsi soprattutto nel 2004 sulla base delle rendicontazioni del 31 dicembre 2003. In realtà, grazie ai criteri fissati per l'assegnazione della riserva di efficienza ed efficacia, che hanno fatto anticipare di circa tre mesi la data entro cui deve essere raggiunto il livello di certificazione necessario a evitare il disimpegno automatico delle risorse, è stato possibile anticipare già al 2003 i rimborsi di tali certificazioni e, di conseguenza, l'impatto positivo sul saldo complessivo con la UE. Per il 2003, infatti, la quota complessiva dei pagamenti eseguiti sul bilancio comunitario a titolo dei fondi strutturali è pari a circa 4,7 miliardi di euro.

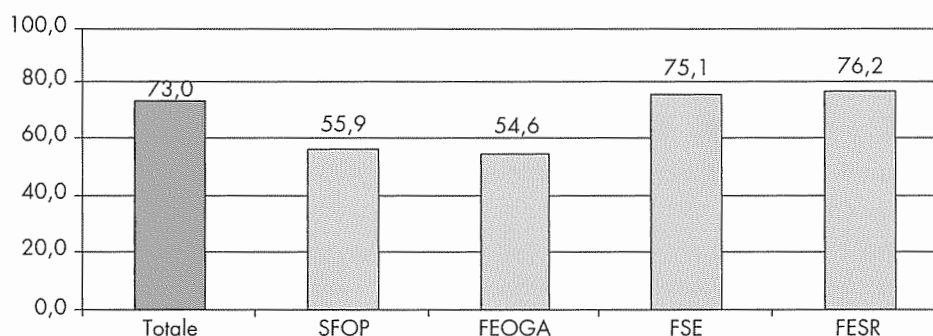
¹ I rimborsi sono effettuati, fatta eccezione per l'acconto del 7 per cento, a seguito di una domanda di pagamento intermedio, presentata dall'Autorità di pagamento dell'intervento interessato e basata sulle spese effettivamente sostenute dai beneficiari finali. L'andamento di tali spese si riflette, quindi, sull'esecuzione del bilancio comunitario. Un avvio rallentato dell'attuazione finanziaria degli interventi, pertanto, determina un rallentamento dei rimborsi comunitari.

² Gli ultimi dati resi noti dalla Commissione riguardano gli esercizi 2000, 2001, e 2002. La situazione italiana è la seguente: nel 2000 il saldo è positivo, per la prima volta negli ultimi anni, mentre nel 2001 e nel 2002 il saldo torna ad essere negativo. I dati di saldo 2003 non sono ancora disponibili.

Al conseguimento di tale risultato ha concorso il meccanismo premiale previsto in base al quale ogni Amministrazione doveva conseguire l'obiettivo europeo entro fine settembre, con tre mesi di anticipo sulla scadenza. In questo modo l'Italia è riuscita a massimizzare i rimborsi comunitari entro fine anno (cfr. Riquadro P).

Questi importanti risultati sono stati conseguiti raggiungendo un livello medio di tiraggio pari a circa il 70 per cento del profilo programmatico di spesa di cui prima si è detto.

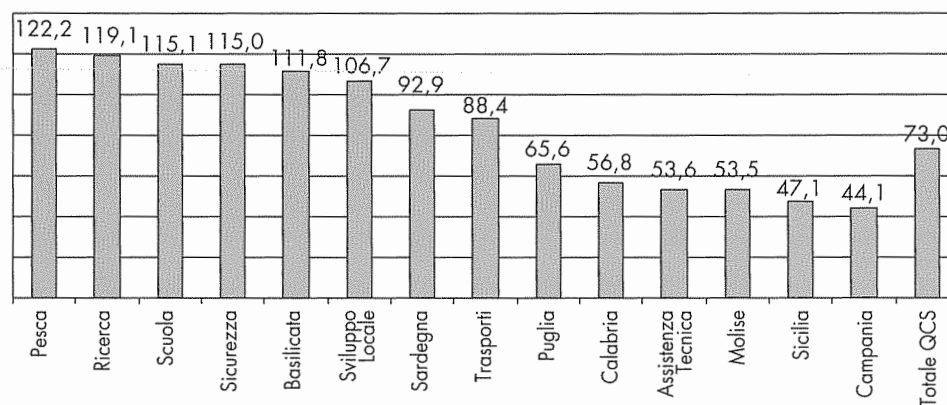
Figura IV.3 - QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO 2000-2006 OBIETTIVO 1 - GRADO DI REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI TRIMESTRALI DI SPESA PER FONDO AL 30 SETTEMBRE 2003 (valori percentuali, spesa programmata = 100)



Fonte: elaborazione DPS su dati rilevanti da sistema di monitoraggio il 22-12-2003

In particolare l'attuazione finanziaria, rilevata al 30 settembre 2003, mostra un grado di realizzazione degli obiettivi di spesa prefissati a quella data pari al 73 per cento per il QCS nel suo complesso, con una diversificazione per i diversi Fondi strutturali: Fondo Europeo Sviluppo Regionale (FESR) al 76,2 per cento, Fondo Sociale Europeo (FSE) al 75,1 per cento, Fondo Europeo Orientamento e Garanzia Agricoltura (FEOGA) al 54,6 per cento e Strumento Finanziario Orientamento Pesca (SFOP) al 55,9 per cento (fig. IV.3).

Figura IV.4 - QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO 2000-2006 OBIETTIVO 1 - GRADO DI REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI TRIMESTRALI DI SPESA PER PROGRAMMA AL 30 SETTEMBRE 2003 (valori percentuali, spesa programmata = 100)

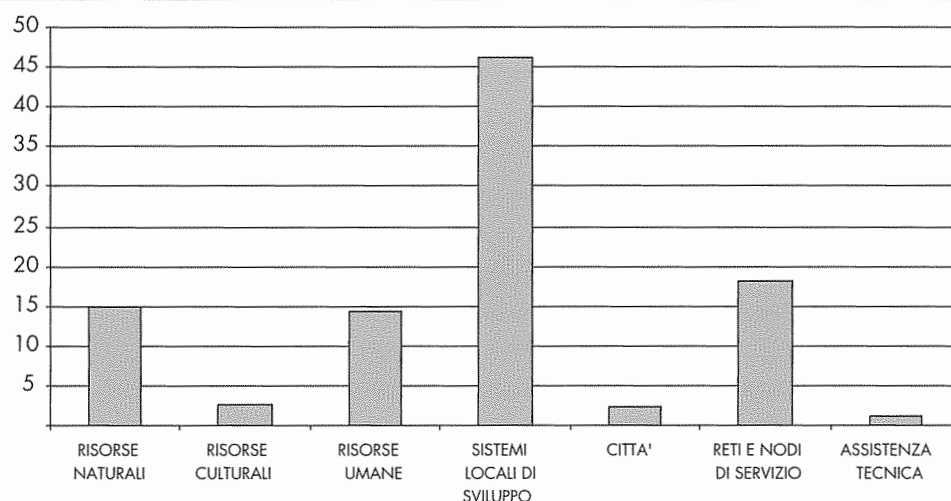


Fonte: elaborazione DPS su dati rilevanti da sistema di monitoraggio il 22-12-2003

La situazione a livello di programma (fig. IV.4) presenta 6 Programmi con un grado di realizzazione superiore all'obiettivo di spesa prefissato (i PON Pesca, Ricerca, Scuola, Sicurezza e Sviluppo locale e il POR Basilicata); 2 con un grado di realizzazione inferiore all'obiettivo prefissato ma sopra la media QCS (il PON Trasporti e il POR Sardegna); 6, infine, con livelli di realizzazione inferiori alla media QCS (il PON Assistenza tecnica e i POR Puglia, Calabria, Molise, Campania e Sicilia).

Per quanto riguarda la distribuzione per assi, la quota maggiore della spesa è destinata all'asse "Sistemi locali di sviluppo", che con oltre 4 miliardi di euro rappresenta il 46,3 per cento della spesa totale, seguito dalla voce "Reti e nodi di servizio" con il 18,1 per cento e dalle "Risorse naturali" con il 14,8 per cento.

Figura IV.5 - DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PER ASSI
(quote per cento)



Fonte: elaborazione DPS su dati rilevanti da sistema di monitoraggio il 22-12-2003

Sempre nel 2003 si è conclusa l'attuazione dei meccanismi premiali del 4 e del 6 per cento con cui erano stati legati poco più di 4.600 milioni di euro (inclusivi del cofinanziamento nazionale) al conseguimento di obiettivi di modernizzazione amministrativa e di avanzamento istituzionale. L'esito dei meccanismi, descritto nel paragrafo V.2.2, è stato estremamente positivo, confermando la capacità dei fondi comunitari di operare come motore di rinnovamento e innovazione della politica economica italiana.

IV.3.2 La riprogrammazione

Con l'inizio del 2004, prende formalmente avvio la fase finale di revisione di metà percorso del QCS Obiettivo 1 2000-2006, che dovrà concludersi entro il primo semestre del nuovo anno. A questo appuntamento, esplicitamente previsto dai regolamenti comunitari come momento di verifica dell'impianto strategico e della capacità attuativa del QCS e dei connessi programmi operativi, il nostro Paese si è preparato con largo anticipo, durante l'intero 2003.

Sin dal dicembre 2002 è stato promosso un esercizio di *autovalutazione* di tutte le misure dei singoli Programmi Operativi, con aggiornamenti cadenzati a maggio e dicembre 2003, che ha consentito a tutte le Amministrazioni titolari dei Programmi Operativi di individuare per ciascuna misura, sulla base di una metodologia concordata in partenariato, il relativo posizionamento in ordine a tre variabili essenziali: *la capacità di mettere in atto una governance appropriata degli interventi; la capacità di conseguire i target di spesa programmati; la funzionalità degli interventi rispetto agli obiettivi perseguiti.*

Da questo esercizio sono scaturiti risultati importanti in termini sia di miglioramento della conoscenza delle criticità/potenzialità attuative dei singoli Programmi – e quindi del QCS nel suo insieme – sia di rafforzamento del partenariato istituzionale, per effetto dell'ampio coinvolgimento in questa attività dei numerosi soggetti operanti, a diverso titolo, nei vari ambiti di intervento dei Programmi Operativi.

A partire da maggio 2003 sono stati inoltre promossi *incontri con il partenariato economico e sociale in ogni Regione*, finalizzati a conseguire un più efficace e stringente coinvolgimento dei partners in questa fase particolarmente delicata. In questi incontri sono emerse indicazioni sugli indirizzi da adottare per la revisione di metà percorso, che hanno ulteriormente contribuito all'impostazione del processo. Un'ulteriore, importante, occasione ai fini della costruzione di orientamenti condivisi per la revisione di metà percorso è venuta dagli *incontri annuali con la Commissione europea*, che hanno avuto luogo nel mese di novembre 2003. Tali incontri, cui hanno partecipato tutte le Autorità di gestione e le Amministrazioni centrali investite di specifiche responsabilità nel sistema di governo del QCS, sono stati infatti esplicitamente finalizzati a concordare i primi orientamenti strategici a livello di asse e settore di intervento.

Nel corso del 2003, infine, è stata sviluppata l'attività di *valutazione intermedia* sui singoli Programmi Operativi e sul QCS nel suo complesso. Sulla base di quanto previsto dai regolamenti comunitari, è stato affidato a valutatori indipendenti, selezionati sul mercato, il compito di effettuare analisi e approfondimenti in ordine ai primi risultati degli interventi promossi, alla loro pertinenza rispetto all'impianto strategico, e quindi al grado di conseguimento degli obiettivi perseguiti, con la finalità ultima di indirizzare possibili revisioni dell'impianto strategico.

Terzietà dei valutatori indipendenti e analisi critica della strategia sono le due caratteristiche basilari che rendono non sovrapponibili, ma anzi complementari, l'esercizio di autovalutazione e l'attività di valutazione intermedia.

Nonostante permangano tuttora alcune criticità legate all'ancora non piena maturazione del mercato di riferimento e alla eccessiva ampiezza della domanda di valutazione rivolta a questo mercato, l'attività di valutazione intermedia ha beneficiato per la prima volta di una attenzione e di un sostegno, metodologico e di accompagnamento, mai sperimentati nei precedenti cicli di programmazione comunitaria.

Questo ha consentito un forte miglioramento dell'utilizzabilità di questa attività nell'ambito del processo di revisione di medio termine, che è quindi supportato anche dagli esiti delle riflessioni e analisi effettuate.