

- *Partenariato* in base al quale l'intervento dei fondi deve essere deciso, in tutte le fasi della programmazione, con il metodo della concertazione tra Commissione, Stato membro e organismi competenti, designati dallo Stato membro, a livello nazionale, regionale e locale, comprese le parti economiche e sociali;
- *Addizionalità*, le risorse dei fondi strutturali devono aggiungersi agli interventi nazionali e non sostituirli tale principio generale è poi tradotto in un meccanismo di verifica che prevede, almeno, che l'intervento nazionale non si riduca rispetto al livello raggiunto nel ciclo di programmazione precedente.
- *Gestione condivisa e corretta* delle risorse finanziarie che assicuri, tra Commissione e Stato membro, il coordinamento tra gli interventi finanziati con i vari strumenti finanziari e la corretta gestione finanziaria. La corretta gestione finanziaria è rafforzata da specifiche regole relative al sistema della tempistica della spesa, basata su meccanismi di disimpegno automatico delle risorse residue di ogni annualità di finanziamento messa a disposizione dal bilancio comunitario nell'ipotesi di non realizzazione della spesa relativa nel successivo biennio (cd. regola $n+2$); ai contenuti e caratteristiche delle realizzazioni di spesa attraverso meccanismi di controllo sull'ammissibilità della spesa per ottenere i rimborsi della quota comunitaria;
- requisiti di *monitoraggio e valutazione* riguardanti la verifica dei contenuti dell'attuazione e l'analisi ex-ante, in itinere ed ex-post dell'efficacia degli interventi;
- strumenti di *allocazione premiale* di quote di risorse da destinare a programmi che presentino performance soddisfacenti lungo dimensioni di rispetto della tempistica di implementazione e di qualità dell'attuazione, una novità del presente ciclo di programmazione consistita nella disposizione del regolamento di accantonare a tali scopi il 4 per cento dei fondi e potenziata nel caso italiano da un ulteriore accantonamento del 6 per cento⁵.

Per l'utilizzo delle risorse del Fondo aree sottoutilizzate, strumento principale delle politiche regionali nazionali, si sono progressivamente strutturate regole ispirate esplicitamente ai principi dal sistema comunitario, ma considerando anche esigenze ed esperienze maturate in ambito nazionale.

Le regole del FAS

- La necessità di approvare, in campo infrastrutturale (materiale e immateriale) grandi progetti nazionali di rete con progetti territoriali e regionali è stata soddisfatta prevedendo entrambe le modalità d'intervento: quelle nazionali, sulla base di proposte circostanziate (quali, ad esempio, le opere della Legge obiettivo); quelle regionali, affidate alla selezione delle Regioni sulla base di indirizzi concordati a livello nazionale.
- In considerazione della varietà di strumenti di intervento alimentati dal Fondo stesso e della conseguente pluralità di attori responsabili sono state strutturate forme di monitoraggio attivo per dotare il sistema di meccani-

⁵ Per una descrizione dei meccanismi di riserva premiale e per quelli definiti e realizzati nell'esperienza italiana, si veda il Rapporto del DPS 2003, capitolo V, paragrafo V.2.2.

smi di verifica della effettiva realizzazione degli impegni di spesa e associando ad essi forme di flessibilità nelle allocazioni finanziarie. In particolare, il monitoraggio del Fondo nel suo complesso consente la verifica periodica della domanda di finanziamento degli strumenti gestiti e della capacità di soddisfare tale domanda. Tale azione impegna le amministrazioni e i soggetti gestori a comunicare il grado di attuazione delle risorse assegnate, a formulare previsioni triennali degli impieghi e a dar conto periodicamente del volume di spesa effettivamente realizzata, aggiornando conseguentemente le precedenti previsioni. I rapporti derivanti dal monitoraggio permettono una valutazione circa i risultati quantitativi di spesa.

- A tale migliore controllo della spesa si va affiancando una valutazione dell'efficacia dei progetti nel conseguire i loro obiettivi economico-sociali. Il sistema ha recentemente previsto per la maggior parte degli interventi di investimento pubblico attività di valutazione ex-ante, con un ruolo crescente della rete dei Nuclei di Valutazione istituiti presso tutte le Amministrazioni centrali e regionali (ex lege 144/99). Non sono stati ancora introdotti, invece, in via sistematica regole per la valutazione in itinere ed ex-post degli interventi finanziati (requisiti invece previsti dalla politica regionale comunitaria), ma prime sperimentazioni di analisi valutative sono state comunque previste a iniziativa del CIPE e attualmente in corso.
- Sono stati introdotti meccanismi premiali diretti sia ad accelerare la spesa, sia a sollecitare la cooperazione tra gli attori. I meccanismi premiali, dapprima applicati ai soli fondi destinati a investimenti pubblici⁶ per le aree sottoutilizzate, sono stati successivamente estesi alle risorse destinate agli incentivi e, da ultimo, in sede di riparto delle risorse aggiuntive nazionali per il 2004, sono stati utilizzati anche per concorrere all'obiettivo dell'accelerazione della spesa in conto capitale per infrastrutture (cfr. par. IV.2).
- Caratteristica specifica della modalità di programmazione del FAS, affinata nell'esperienza degli ultimi anni, è il principio della cooperazione tra diversi livelli di governo. Esso, già presente nella programmazione comunitaria e in sintonia con il nuovo assetto costituzionale, fa sì che al governo centrale sia attribuita la responsabilità degli indirizzi strategici, ai governi regionali competano gran parte delle decisioni programmatiche e di allocazione territoriale delle risorse, ai governi locali il disegno dei progetti e la ricerca delle relative alleanze territoriali. Il processo decisionale è caratterizzato, salvo laddove modalità di selezione a bando o altre considerazioni specifiche suggeriscano il contrario, dal metodo della cooperazione fra Stato e

Cooperazione
istituzionale

⁶ La premialità è stata introdotta con l'art. 73 della legge finanziaria per il 2002 insieme ad altri criteri, per il riparto delle risorse della legge 208/98 da destinare agli investimenti pubblici. La delibera Cipe n. 36/2002 ha infatti stabilito una riserva premiale del 10 per cento per accelerare la fase finale dell'effettiva spesa delle risorse, riserva a cui possono accedere le Amministrazioni centrali e regionali che: 1) rispettino la tempistica dei profili di spesa indicati nei cronoprogrammi presentati in occasione della programmazione; 2) presentino una relazione sullo stato di avanzamento finanziario e procedurale dei progetti. L'accesso al premio avviene in proporzione al soddisfacimento dei due criteri sopra indicati, che pesano rispettivamente l'80 per cento e il 20 per cento della quota di pertinenza di ciascuna Amministrazione.

Regioni⁷. Tale modello trova nell'Accordo di Programma Quadro il suo principale strumento, dove lo Stato e le Regioni, con pari dignità, attraverso una procedura di cooperazione istituzionale, concordano sulle destinazioni (settori, interventi, progetti definiti) verso cui indirizzare le risorse finanziarie a disposizione. Lo Stato, che finanzia, si riserva la prerogativa di indicare priorità e strategie, la Regione mette la responsabilità dell'impatto territoriale della scelta allocativa.

- Anche di recente sono state introdotte forme di sperimentazione per il coinvolgimento nella politica regionale nazionale del partenariato economico-sociale, che è prassi più consolidata per la politica comunitaria⁸.

Partenariato
economico-sociale

Il Fondo aree sottoutilizzate si avvale di un efficace metodo di flessibilità finanziaria⁹, sottoposto alle valutazioni e alle delibere del Cipe, che consente lo spostamento di fondi tra i diversi strumenti di intervento e la loro rimodulazione.

Flessibilità
finanziaria

Il principio della flessibilità trova il suo fondamento, nella facoltà di poter diversamente allocare le risorse¹⁰, trasferendole da uno strumento all'altro, tenuto conto "dello stato di attuazione degli strumenti finanziati o delle esigenze espresse dal mercato in relazione alle singole misure di incentivazione e della finalità di accelerazione della spesa in conto capitale"¹¹. L'azione di riparto delle risorse deve avvenire, oltre che sulla base del criterio generale di destinazione territoriale, secondo una strategia unitaria e secondo comuni criteri fissati dalla stessa legge finanziaria, che sono:

- per gli incentivi: la rapidità, l'efficacia e la rispondenza ai fabbisogni;
- per gli investimenti pubblici: la coerenza con i principi della programmazione comunitaria, l'avanzamento progettuale e la premialità.

Tale facoltà è esercitata sia all'inizio dell'esercizio finanziario per il riparto del complesso delle risorse assegnate, sia in corso d'anno per eseguire interventi correttivi, che si rendano necessari a seguito delle indicazioni fornite dall'azione di monitoraggio sulla spesa e sulla domanda rivolta ai diversi strumenti di intervento.

Il metodo della flessibilità finanziaria e la conseguente rimodulazione delle risorse tendono a conseguire una maggiore capacità di realizzazione di spesa, condizione necessaria anche per soddisfare il rispetto del principio di addizionalità così come declinato negli impegni assunti dall'Italia con l'Unione Europea.

⁷ Tale modello decisionale è adottato per il riparto delle risorse destinate agli investimenti pubblici di cui alla legge 208/98. (cfr. par. IV.3.3).

⁸ L'intervento del partenariato economico-sociale è stato previsto dalla delibera Cipe n. 19/2004 punto 11, per la programmazione delle risorse destinate a finanziare gli interventi nelle città e nelle aree metropolitane del Mezzogiorno.

⁹ Una prima diversa allocazione delle risorse tra i diversi strumenti è stata prevista dalle delibere Cipe 16/2003 e 23/2003 che, applicando il principio della flessibilità hanno diversamente reimpiegato risorse pari a 833 milioni di euro per il triennio 2003-2005. Tali risorse provenivano da assegnazioni di precedenti leggi finanziarie non utilmente impiegate. Nel 2004 utilizzando la disponibilità temporale di risorse già assegnate e strumenti che presentavano tempi più lunghi nell'utilizzo delle risorse è stato possibile avviare un unico programma di accelerazione della spesa in conto capitale.

¹⁰ Il comma 1 dell'art. 60 della legge finanziaria per il 2003 attribuisce al Cipe, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri in maniera non delegabile, la funzione di allocazione delle risorse.

¹¹ Criterio quest'ultimo fissato dall'art. 4, comma 130 lett. a) della legge n. 350/2003.

IV.2.2 La politica regionale comunitaria e nazionale: risultati finanziari

Lo sforzo ingente compiuto in questi anni di radicale rinnovamento delle politiche regionali, comunitaria e nazionale, ha prodotto risultati cospicui e visibili dal punto di vista finanziario e della capacità di spesa. Tali risultati trovano conferma nelle informazioni già disponibili per il 2004 e di seguito analizzate.

Il giudizio decisamente incoraggiante è coerente con quello che si ricava dalla verifica di un altro obiettivo intermedio: quello relativo al consolidamento della capacità amministrativa e all'avanzamento dei processi di riforma settoriale (Cfr. Capitoli II e V). Meno visibili e talora ancora carenti, sono i risultati relativi agli obiettivi finali delle due politiche regionali, relativi al miglioramento della qualità dei servizi. Per il Mezzogiorno nel suo complesso, in molte delle dimensioni considerate, ad esempio, dagli indicatori di contesto identificati per l'apprezzamento dell'evoluzione dei territori regionali in ambiti interessati dall'intervento per lo sviluppo, seppure alcuni progressi sono visibili (cfr. Capitolo II), i valori rimangono in prevalenza distanti da quelli rilevati per le aree del Paese più sviluppate (cfr. in Appendice, tavola aI.3).

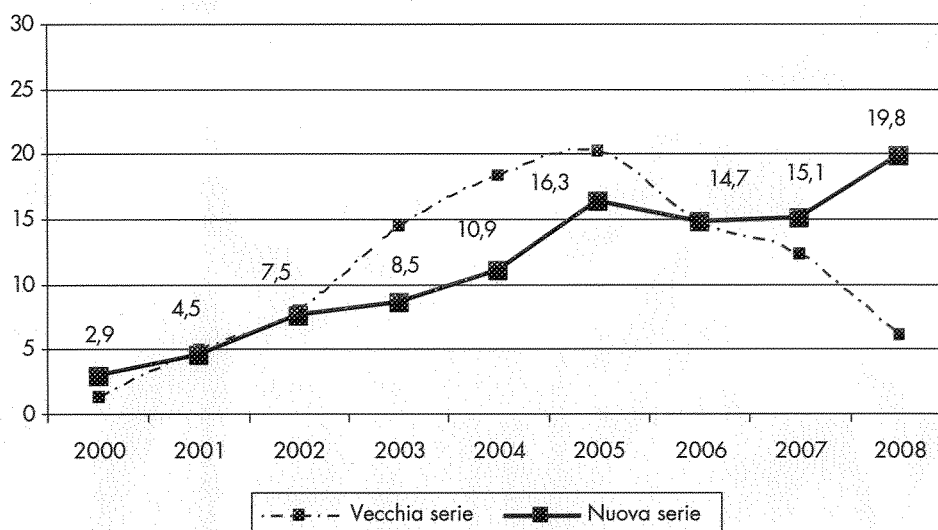
L'attuazione finanziaria del Quadro Comunitario di sostegno (QCS) 2000-2006

Il 2004 ha rappresentato un anno cruciale per il QCS obiettivo 1. Si è concluso, infatti, il processo di revisione di medio termine; sono state assegnate le risorse accantonate per la riserva del 4 per cento, prevista dai Regolamenti comunitari, e per quella ulteriore del 6 per cento prevista dal QCS; è stato conseguito, per il terzo anno consecutivo, e con una quota crescente di progetti nuovi, l'obiettivo di evitare ogni disimpegno automatico delle risorse.

In occasione della revisione di medio termine del Quadro comunitario di sostegno per le regioni dell'Ob.1 si è peraltro consapevolmente riconosciuto che lo sforzo di realizzazione per quantità e caratteristiche degli interventi programmati è risultato nel primo periodo di attuazione inferiore a quanto inizialmente definito. In particolare i risultati della valutazione intermedia, pur avendo confermato, nella sostanza, la validità dell'obiettivo generale del QCS, hanno evidenziato la necessità di una revisione del percorso temporale per prendere atto della minore velocità di realizzazione dei contenuti del programma rispetto a quanto originariamente prefigurato.

Conseguentemente, in coerenza con le decisioni assunte nel Comitato di Sorveglianza del 20 luglio, che a conclusione del processo di revisione ha approvato il nuovo testo del QCS, è stato modificato formalmente anche il profilo programmatico di spesa (predisposto ad ottobre 2000) per tutto il periodo di ammissibilità dei pagamenti (2000-2008). Tale nuovo profilo (Cfr. Figura IV.1) assume una realizzazione più cadenzata degli obiettivi di spesa, in considerazione della effettiva capacità del sistema di dare corso alle realizzazioni di investimento. A tale revisione del profilo è peraltro corrisposto un rafforzamento dei meccanismi di verifica del suo effettivo rispetto, unitamente alla predisposizione di schemi di rafforzamento incentivante della sua realizzazione.

Figura IV.1 – FONDI STRUTTURALI – PROGRAMMAZIONE 2000-2006 – PROFILO PROGRAMMATICO DI SPESA (valori in percentuale del totale delle risorse finanziarie)



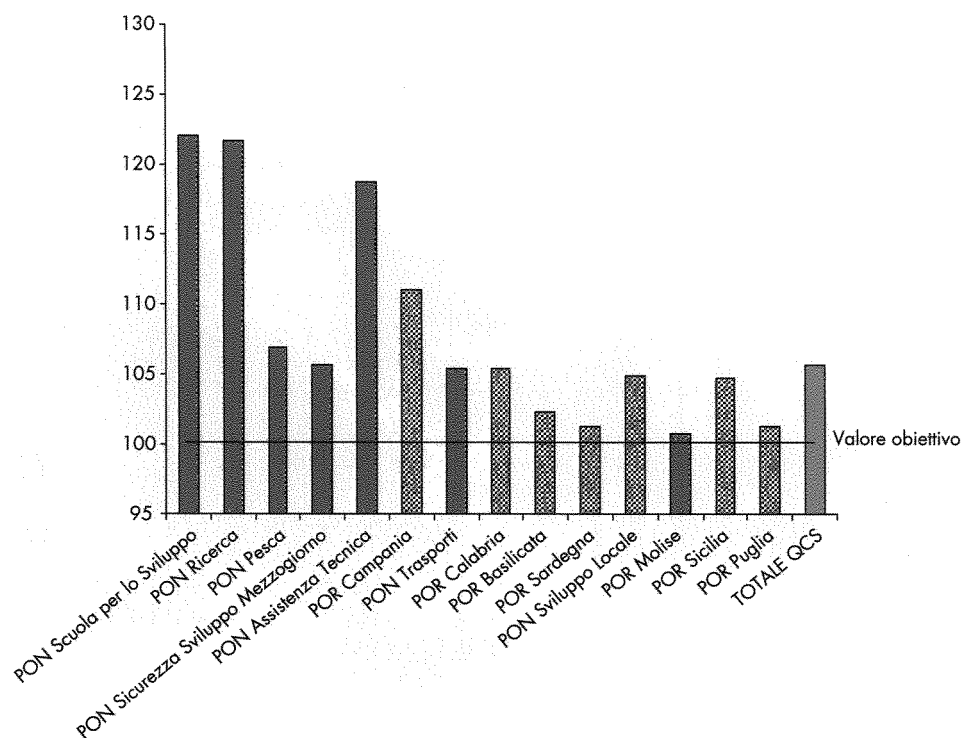
Fonte: DPS

Il nuovo testo del QCS prevede infatti un miglioramento delle informazioni sullo stato di attuazione finanziaria. In particolare richiede di affiancare ai dati di monitoraggio che le Autorità responsabili registrano nel sistema comune, anche ulteriori informazioni ricavate dalle domande di pagamento e dalle previsioni di spesa. Ciò al fine di consentire, da un lato, una lettura dello stato di attuazione finanziaria congruente con l'obiettivo finanziario più cogente del QCS: *evitare a fine anno il disimpegno automatico dei fondi*; dall'altro di verificare il conseguimento dell'obiettivo previsto per l'assegnazione di risorse premiali a valere sul Fondo per le aree sottoutilizzate: *raggiungere al 31 ottobre di ogni anno un livello di spesa certificata, sul programma cofinanziato dai fondi strutturali, pari all' 80 per cento dell'importo necessario ad evitare il disimpegno automatico per quell'anno* (delibera Cipe n.20 del 29 settembre 2004).

Si è quindi definito un nuovo sistema di obiettivi finanziari tarato sulle domande di pagamento dei contributi comunitari inviate alla Commissione, che oltre agli obiettivi da raggiungere al 31 ottobre, per l'assegnazione della quota premiale del FAS, e al 31 dicembre, per evitare il disimpegno automatico delle risorse, prevede degli obiettivi intermedi al 28 febbraio, al 30 aprile ed al 31 luglio (Cfr. Riquadro M).

Nella figura IV.2 sono riportati i gradi di realizzazione a livello di programma dell'obiettivo finanziario definito per la fine di dicembre 2004. Nella tavola IV.1 è riportato il grado di realizzazione a livello di programma/fondo. Particolarmente rilevante è quest'ultimo dato perché è quello che permette di rilevare eventuali disimpegni di risorse, che, come è noto vengono contabilizzati a livello di programma/fondo. Come si può osservare a parte modeste quote relative allo Sfop (per un totale pari allo 0,1 per cento delle somme in questione), anche quest'anno l'obiettivo di totale utilizzo è stato raggiunto.

Figura IV.2 – QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1, 2000-2006 - GRADO DI REALIZZAZIONE "VALORE DESIDERABILE" DELLE DOMANDE DI PAGAMENTO AL 31 DICEMBRE 2004 (valori %)



Fonte: Elaborazione DPS sui dati delle certificazioni di spesa alla Commissione europea.

Tavola IV.1 - QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1, 2000-2006 GRADO DI REALIZZAZIONE DEL "VALORE DESIDERABILE" DELLE DOMANDE DI PAGAMENTO AL 31 DICEMBRE 2004 (milioni di euro)

Programma e Fondo	Domande di pagamento		Grado di realizzazione
	valore desiderabile	presentate	
Fondo FESR:			
PON Sviluppo Locale	1.820,9	1.834,1	100,7
PON Assistenza Tecnica	68,6	83,2	121,3
PON Trasporti	462,9	487,6	105,3
PON Sicurezza Sviluppo Mezzogiorno	240,3	253,7	105,6
PON Ricerca	262,8	285,4	108,6
PON Scuola per lo Sviluppo	55,9	57,6	103,0
POR Basilicata	150,7	155,0	102,9
POR Calabria	465,3	475,7	102,2
POR Campania -	775,9	841,9	108,5
POR Molise	53,4	56,5	105,8
POR Puglia	508,9	514,5	101,1
POR Sardegna	464,2	473,1	101,9
POR Sicilia	619,9	661,3	106,7
Totale	5.949,7	6.179,6	103,9

Fonte: Elaborazione DPS sui dati delle certificazioni di spesa alla Commissione europea.

Segue: Tavola IV.1 - QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1, 2000-2006
GRADO DI REALIZZAZIONE DEL "VALORE DESIDERABILE" DELLE DOMANDE DI PAGAMENTO AL 31 DICEMBRE 2004 (milioni di euro)

Programma e Fondo	Domande di pagamento		Grado di realizzazione
	valore desiderabile	presentate	
Fondo FSE:			
PON Sviluppo Locale	19,3	20,3	105,2
PON Assistenza Tecnica	82,9	96,7	116,6
PON Sicurezza Sviluppo Mezzogiorno	23,0	24,3	105,7
PON Ricerca	176,7	249,3	141,1
PON Scuola per lo Sviluppo	148,0	191,2	129,2
POR Basilicata	78,3	80,5	102,8
POR Calabria	66,3	93,1	140,4
POR Campania	162,8	182,9	112,3
POR Molise	13,0	13,5	103,8
POR Puglia	225,0	228,3	101,5
POR Sardegna	141,9	144,0	101,5
POR Sicilia	303,0	306,6	101,2
Totale	1.440,2	1.630,7	113,2
Fondo FEOGA:			
POR Basilicata	68,5	68,8	100,4
POR Calabria	164,4	166,7	101,4
POR Campania	260,5	306,8	117,8
POR Molise	15,8	16,0	101,3
POR Puglia	200,3	204,6	102,1
POR Sardegna	162,6	163,3	100,4
POR Sicilia	315,0	316,9	100,6
Totale	1.187,1	1.243,1	104,7
Fondo SFOP:			
POR Calabria	7,5	6,3	84,0
POR Campania	17,6	18,8	106,8
POR Molise	0,0	0,2	-
POR Puglia	8,7	7,7	88,5
POR Sardegna	9,5	7,4	77,9
POR Sicilia	0,0	11,8	-
PON Pesca	52,2	55,8	106,9
Totale	95,5	108,0	113,1
TOTALE QCS	8.672,5	9.161,4	105,6

Fonte: Elaborazione DPS sui dati delle certificazioni di spesa alla Commissione europea.

RIQUADRO M - IL NUOVO SISTEMA DI OBIETTIVI FINANZIARI PER ASSICURARE LA REALIZZAZIONE DELL'INVESTIMENTO

Per dare sistematicità alle informazioni sulle domande di pagamento è stato predisposto un sistema di "valori desiderabili" periodici, legati alle date fissate per la presentazione delle domande di pagamento alla Commissione europea per ottenerne il rimborso dei contributi comunitari. Per "valore desiderabile" si intende: a fine anno, il valore necessario, per ogni Programma e Fondo (FERS, FSE, FEOGA, SFOP), al fine di evita-

re il disimpegno automatico; al 31 ottobre il valore necessario a raggiungere l'obiettivo previsto per l'assegnazione della riserva a valere sul Fondo aree sottoutilizzate, pari all'80 per cento dell'importo necessario a evitare il disimpegno automatico per l'anno cui si fa riferimento (delibera Cipe n.20 del 29 settembre 2004); alle scadenze intermedie dell'anno, febbraio, aprile e luglio, il valore che, tenendo conto dell'esistenza di stagionalità delle spese, appare mediamente coerente con il valore di fine anno. Per il 2004 per le date intermedie, sono stati fissati valori assai contenuti. Viceversa, a partire dal 2005 si ritiene che i "valori desiderabili" per le scadenze sono modulati in modo da conseguire progressivamente una forte attenuazione dell'attuale persistente concentrazione delle domande di pagamento nell'ultima parte dell'anno.

Eventuali scostamenti dai "valori desiderabili" hanno particolare rilievo solo per le scadenze di ottobre (oggetto di premialità) e di dicembre (oggetto di sanzione). Per le altre tre scadenze rappresenteranno solo una misura dell'impegno che resta da realizzare fino a fine anno, potendo derivare da finalità, tempi di attuazione e percorsi particolari di Amministrazioni centrali o regionali e non dovendo, quindi, necessariamente essere interpretati come segnali di maggiore o minore efficienza dell'Amministrazione stessa, né come segnali di rischio.

L'attuazione del Fondo aree sottoutilizzate

Per gli ultimi due anni è possibile dare conto anche della spesa a valere sul Fondo aree sottoutilizzate (FAS)¹².

Nel 2003, primo anno di gestione unificata dei fondi MEF e MAP e per cui sono disponibili dati definitivi, la spesa è risultata pari a 5,4 miliardi di euro con uno scostamento di circa 400 milioni di euro in meno rispetto alle previsioni iniziali, (inserite nel quadro finanziario unico 2003), principalmente dovuto a una minore realizzazione della spesa per trasferimenti alle imprese. Fra gli incentivi, gli strumenti relativi alla promozione di imprenditorialità e autoimpiego si sono rivelati dinamici anche in una fase ciclica poco favorevole. Complessivamente la spesa è stata destinata: per il 34 per cento all'aumento della dotazione di infrastrutture; per il 39 per cento a cinque strumenti di incentivazione alle imprese; per il 27 per cento a strumenti di promozione dello sviluppo locale. (Tav. IV.2).

Nell'ultimo biennio si è verificata una notevole accelerazione nella finalizzazione delle risorse assegnate dal CIPE alle diverse amministrazioni per la realizzazione di investimenti pubblici. In particolare per quanto riguarda le risorse finanziarie assegnate annualmente per l'attuazione delle Intese istituzionali di pro-

¹² Il FAS istituito con artt. 60 e 61 della legge finanziaria per il 2003 ha unificato tutte le risorse aggiuntive nazionali per le aree sottoutilizzate in due Fondi intercomunicanti, affidati alla gestione del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero delle Attività Produttive