

La revisione di metà percorso, pertanto, nel confermare l'impianto strategico originario, non ha indotto una diversa ponderazione delle priorità strategiche perseguite né, quindi, una più spinta selezione e concentrazione a livello di assi prioritari. Ad eccezione della diminuzione, sia pur contenuta, registrata dall'asse I, sembrerebbe quindi che da parte delle Amministrazioni titolari dei programmi e dei singoli Comitati di Sorveglianza, sia stato espresso il convincimento, non solo della validità dell'impianto strategico, ma anche della sua attuabilità alle condizioni date.

IV.3.1.2. Fondi strutturali comunitari 2000-2006 per il Centro-Nord

Malgrado l'entità delle risorse comunitarie per le Regioni del Centro-Nord¹⁶ sia molto minore rispetto a quella diretta alle Regioni ob. 1¹⁷ (2,721 M€uro rispetto a 23,959 M€uro) e nonostante che le popolazioni interessate, con le relative zone territoriali, siano solo una parte (19,6 per cento) di quelle complessive regionali, permane notevole, per queste Regioni, l'importanza dei Fondi strutturali comunitari nella prospettiva della riforma 2007-2013. Ciò in relazione all'indubbio valore aggiunto che, sia in termini di regole sia in termini di *policy*, i relativi programmi, i cosiddetti Docup, hanno fin qui determinato nei territori e nelle istituzioni coinvolti.

Tra gli elementi virtuosi del processo di programmazione dei Fondi strutturali comunitari vi sono, innanzi tutto, quelli di carattere, per così dire, "formale", legati al semplice fatto di indurre l'applicazione e la sperimentazione della normativa comunitaria in tutte le Regioni d'Italia, e più in generale d'Europa, a prescindere dal loro relativo livello di sviluppo. Il regolamento generale del Consiglio sui Fondi strutturali n. 1260/1999, così come i regolamenti relativi ai singoli Fondi e le relative norme sostanziali, sono infatti la base giuridica di riferimento dei Fondi strutturali che impone meccanismi di approccio qualitativo alla programmazione e che hanno consentito, alle strutture regionali dell'ob. 2 che meglio si sono dimostrate in grado di trarne beneficio, di valorizzare i vari istituti innovativi, con importanti risultati in termini di migliorata capacità istituzionale e di più efficace strumentazione programmatica.

Nonostante che tali meccanismi abbiano talvolta comportato un appesantimento del carico amministrativo, soprattutto in presenza di un'interpretazione delle norme, talora eccessivamente formalistica, in sede europea.

Tra i meccanismi virtuosi va richiamato, innanzitutto, la nota regola dell'*N + 2*,¹⁸ che impone il termine invalicabile di due anni per lo smaltimento degli impegni, con la quale tutti i territori interessati dai Fondi strutturali sono stati co-

¹⁶ Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto

¹⁷ Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia

¹⁸ L'articolo 31 del Regolamento 1260/99, stabilisce che le somme impegnate dalla Commissione relative a ciascuna annualità del piano finanziario di ogni programma, se non spese e rendicontate nei due anni successivi, vengono automaticamente disimpegnate e, pertanto, definitivamente perse.

stretti a misurarsi per testare l'efficienza dei rispettivi tempi di utilizzo dei fondi, con risultati decisamente positivi: nessun Docup ha sinora subito perdite di risorse avendo tutte le Regioni e Province Autonome rispettato tempi e risultati di tale regola.

I principi e le regole

Vanno, altresì, richiamati i tre principi cardine specifici che qualificano la programmazione comunitaria, già menzionati nel par.IV.2.2: quello della *sostenibilità ambientale dello sviluppo*, con il corollario del pieno rispetto delle direttive comunitarie pertinenti; quello delle *pari opportunità*, attraverso il quale deve potersi perseguire un reale allineamento ai più elevati *standard* europei e mondiali di partecipazione femminile ai processi di sviluppo del tasso di occupazione, di qualificazione delle risorse umane e, più in generale, di sviluppo della società della conoscenza; infine, quello del *partenariato istituzionale e socioeconomico* che trova sua formale espressione nella partecipazione delle parti ai Comitati di Sorveglianza dei Docup, ma che è significativamente presente anche in tutti i processi selettivi e attuativi delle misure.

Importanti sono anche gli strumenti legati alla dinamica delle fasi di programmazione/attuazione dei Docup, vale a dire:

- a. la *valutazione ex ante* ed *ex post*, come momenti essenziali di supporto e riflessione, funzionali all'adozione consapevole e informata, da parte dei decisori pubblici, di scelte sulle priorità strategiche e sugli obiettivi da perseguire;
- b. la *complementarietà delle fonti di copertura finanziaria* (comunitaria, statale, regionale)¹⁹ che contribuisce a corresponsabilizzare solidalmente tutti i tre livelli istituzionali coinvolti nel processo;
- c. la *filiera di regole di selezione dei progetti* che sorregge la qualità dei progetti ammessi a cofinanziamento che debbono rispondere a tre precondizioni:
 - coerenza con i principi previsti nel Docup;
 - positivo posizionamento rispetto ai criteri di selezione stabiliti dal complemento di programmazione;
 - conformità alle regole di ammissibilità della spesa fissate dai regolamenti comunitari, tra cui merita specifica menzione l'applicazione dell'art. 29 del Regolamento 1260/99, da cui discende che le infrastrutture che generano entrate possano essere finanziate solo nella misura e nella proporzione in cui non possono autofinanziarsi con le proprie stesse entrate.

L'importanza della programmazione comunitaria per le regioni ob. 2

L'entità relativamente ridotta delle risorse destinate alle Regioni fuori ob.1 - e la parzialità dei territori e delle popolazioni interessati - dovute essenzialmente ad esigenze di concentrazione finanziaria, non ha evidentemente impedito anche alle Regioni del Centro-Nord di fare dei "meccanismi comunitari" un sistema di regole virtuoso, e mutuabile anche ad altri campi d'intervento, per il miglioramento delle relative *performance* istituzionali.

¹⁹ Il totale delle risorse a disposizione dei 14 Docup dell'ob.2 è composto per il 38 per cento da risorse comunitarie, mentre il restante 62 per cento, assicurato da risorse nazionali, è composto per il 65 per cento da risorse statali, per il 30 per cento da risorse regionali e per il 5 per cento da risorse di privati.

Il valore aggiunto comunitario costituito dalle politiche che vengono poste in essere nel quadro della programmazione dei Fondi strutturali è pertanto evidente. In tal senso, la prospettiva di una politica di coesione comunitaria limitata alle Regioni in ritardo di sviluppo sarebbe contorta a un percorso virtuoso di cui l'Unione europea è stata protagonista, superando il concetto di politiche di sviluppo intese in senso meramente redistributivo, come una compensazione per territori in cui le condizioni negative di arretratezza del contesto rappresentano una diseconomia nel processo di allocazione degli investimenti.

L'opportunità che rappresenta l'allargamento in termini di estensione di un mercato comune deve essere accompagnata dalla possibilità che le politiche dell'Unione, a partire dal processo di Lisbona, i cui obiettivi vengono continuamente confermati dai documenti politici del Consiglio, siano declinate, perseguite e realizzate da tutti i territori d'Europa: il ruolo delle regioni non in ritardo è fondamentale anche in termini di condivisione sul piano nazionale e locale delle strategie comunitarie.

La politica di coesione assume quindi una funzione oltre che economica e sociale anche politica, di partecipazione dei territori al processo decisionale europeo, evitando così il tentativo di nazionalizzazione – e quindi di autonomizzazione – delle politiche di sviluppo, che depotenzierebbe gli strumenti e i processi di coesione comunitaria, allontanando la politica comunitaria da questi territori.

Tutto ciò spiega dunque, l'interesse delle Regioni a rientrare tra i territori che nel periodo di programmazione comunitaria 2007/2013, fruiranno della politica di coesione regionale finanziata dai Fondi strutturali²⁰.

Dell'esperienza e dei risultati, ad oggi, di questo periodo di programmazione si dà conto nella parte che segue. I risultati 2004

Per le Regioni e Province autonome del Centro-Nord il 2003 era terminato con la proposta di assegnazione della riserva di premialità comunitaria del 4 per cento, formalizzata con una nota del Dipartimento alla Commissione europea il 24 dicembre. La Decisione con la quale la Commissione ha accolto la proposta nazionale e premiato la performance di tutti i quattordici Docup dell'Obiettivo 2 è del 23 marzo 2004.

Complessivamente, la dotazione del Fesr per il Centro-Nord del Paese è, quindi, aumentata di 113 Meuro, dei quali 97 sono destinati alle aree Obiettivo 2 e 16 in quelle in sostegno transitorio.

Il conseguimento di tali risorse aggiuntive ha dato avvio ad un indispensabile processo di revisione dei Docup (cosiddetto MTR Mid Term Review) come previ-

²⁰ In tale prospettiva, le opportunità che paiono profilarsi dalla lettura delle proposte di riforma della politica di coesione della Commissione europea sul COM(2004) 492, COM(2004) 493, COM(2004) 495, COM(2004) 496 perseguendo la necessaria concentrazione finanziaria non attraverso gli angusti limiti della zonizzazione delle aree ammissibili, ma attraverso la selezione dei settori di competitività e occupazione, dovrebbero permettere alle politiche di sviluppo di conferire nuovo slancio e respiro, nonché più efficace potenzialità ai Fondi strutturali del 2007/2013. Infatti, le Regioni del futuro ob. 2 si troveranno ad operare scelte all'interno di un menù (che si articola su tre priorità settoriali: accessibilità, ambiente, innovazione), con limitate risorse, potenzialmente localizzabili in tutto il territorio regionale, che potrebbero rappresentare l'occasione per la costruzione di un processo decisionale il cui valore aggiunto va ben oltre la portata delle politiche e delle risorse che lo determinano.

sto dal Regolamento 1260/99. Il lavoro di modifica e di adeguamento di ciascun programma ha tenuto conto di quanto emerso dalle valutazioni intermedie, ha reso indispensabile, presentate dai valutatori indipendenti tutte entro la fine del 2003.

Ciascuna Regione e Provincia Autonoma, dopo avere elaborato una nuova versione del proprio Docup, prevedendo l'allocazione delle risorse premiali, ha quindi sottoposto i nuovi testi all'approvazione del Comitato di Sorveglianza.

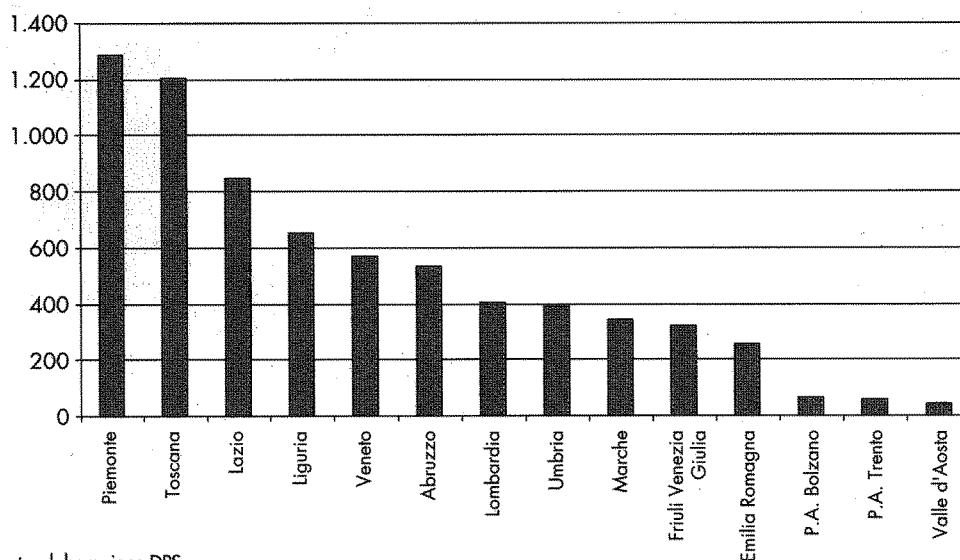
Le proposte di modifica dei Docup sono state oggetto di singole Decisioni formali di approvazione da parte della Commissione²¹. Dalle modifiche dei Docup derivano, conseguentemente, nuove versioni dei corrispondenti Complementi di Programmazione, il cui esame formale da parte della Commissione può avvenire solo dopo la decisione di approvazione del programma.

Mentre alcune Autorità di Gestione hanno approntato contestualmente al nuovo Docup le versioni aggiornate dei Complementi di programmazione, approvandone il testo in Comitato di Sorveglianza, per altre Regioni il percorso di adeguamento è risultato più lungo dal momento che alcuni Complementi sono stati approvati solo nel mese di dicembre.

l'attuazione della
spesa

Parallelamente a questo lavoro è proseguito, come negli anni precedenti, l'impegno di tutte le Amministrazioni coinvolte per l'attuazione dei programmi nell'ambito della dotazione complessiva di ogni Docup (cfr. fig. IV.5)

Figura IV.5 - OBIETTIVO 2 - 2000-2006 - DOTAZIONE TOTALE DEI DOCUP (milioni di euro)



Fonte: elaborazione DPS

²¹ Decisioni comunitarie contenenti le modifiche dei Docup:

Abruzzo C(2004) 3960 del 08.10.04; Bolzano C(2004) 3700 del 30.09.04; Emilia Romagna C(2004) 3962 del 08.10.04; Friuli - Venezia Giulia C(2004) 4591 del 19.11.04; Lazio C(2004) 3457 del 07.09.04; Liguria C(2004) 4369 del 05.11.04; Lombardia C(2004) 4592 del 19.11.04; Marche C(2004) 4781 del 03.12.04; Piemonte C(2004) 3338 del 03.09.04; Toscana C(2004) 3508 del 13.09.04; Trento C(2004) 3749 del 04.10.04; Umbria C(2004) 3626 del 23.09.04; Valle d'Aosta C(2004) 4838 del 06.12.04; Veneto C(2004) 4593 del 19.11.04

Le figure che seguono evidenziano l'avanzamento della spesa sia complessivo (fig. IV.6), sia disaggregato per Regione (fig. IV.7).

Figura IV.6 - OBIETTIVO 2 - 2000-2006 - PAGAMENTI CUMULATI - DATI AL 30/09/2004 (milioni di euro e valori percentuali)

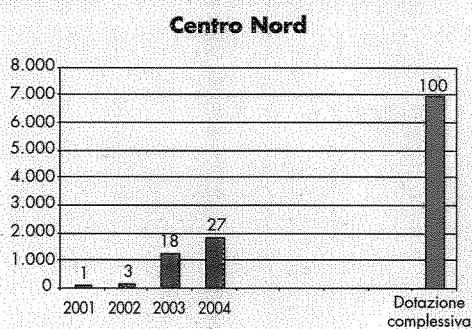
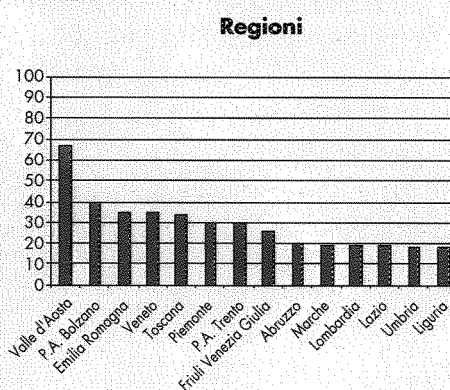


Figura IV.7 - OBIETTIVO 2 2000-2006 - AVANZAMENTO CUMULATO DEI PAGAMENTI DEI DOCUP - DATI AL 30/09/2004 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione DPS su dati Rgs-Igrue-MONIT

Anche quest'anno tutti i Docup sono stati in grado di raggiungere il livello della spesa necessario per evitare il disimpegno automatico per l'annualità 2002 ed alcuni già con le certificazioni di spesa presentate alla data del 31 ottobre 2004 (Bolzano, Piemonte, Toscana e Valle D'Aosta).

RIQUADRO N - I RIMBORSI DAL BILANCIO COMUNITARIO

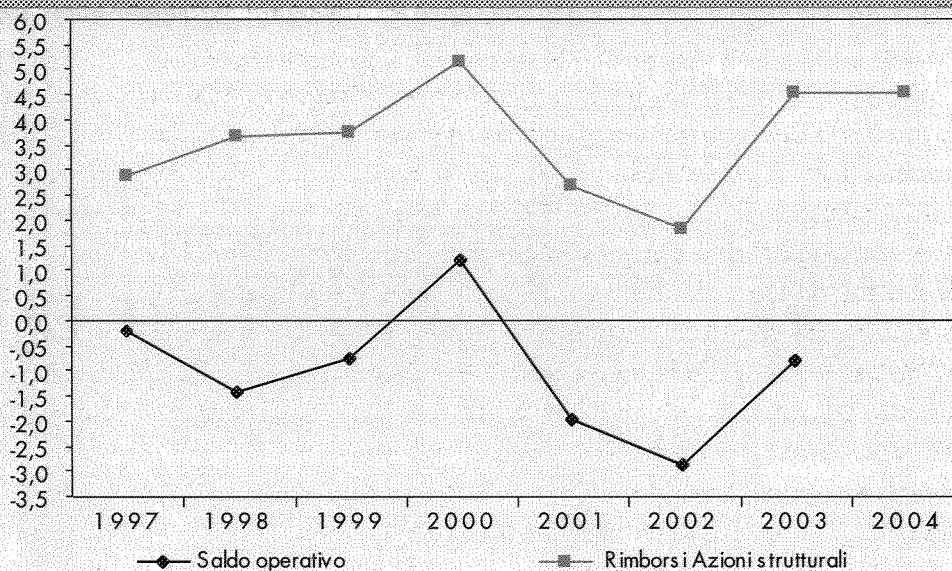
I rimborsi¹ ottenuti dagli Stati membri per le operazioni cofinanziate dai fondi strutturali costituiscono una componente importante dei saldi netti a livello di bilancio UE.

I saldi cambiano molto di anno in anno poiché sono il risultato del raffronto tra la parte di spese dell'Unione di cui uno 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.

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 ha, quindi, un effetto diretto sull'esecuzione del bilancio comunitario. Un avvio rallentato dell'attuazione finanziaria degli interventi può, pertanto, determinare un rallentamento dei rimborsi comunitari.

Storicamente l'Italia è un contributore netto al Bilancio comunitario, come si può osservare dai dati esposti nella figura N.1, infatti negli anni dal 1997 al 2003, con la sola eccezione del 2000, il saldo operativo² è sempre negativo.

Figura N.1 – BILANCIO COMUNITARIO – SALDI OPERATIVI 1997-2003 – STIMA 2004
(importi in miliardi di euro)



Fonte: Elaborazione DPS su dati UE "Répartition des dépenses opérationnelles de l'UE per Etat membre en 2003". Per il 2004 stima DPS

I pagamenti eseguiti a titolo dei Fondi strutturali hanno un forte impatto su tali saldi.

Se confrontiamo i dati relativi agli anni 2000, 2001, 2002 e 2003³, risulta evidente come il saldo positivo per l'Italia, registrato nei flussi finanziari con l'Unione europea nel 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 eseguiti a titolo dei Fondi strutturali che, per tali anni, hanno riguardato quasi esclusivamente rimborsi di spese effettivamente sostenute dai beneficiari finali e certificate alla Commissione europea, attestati ai livelli minimi utili ad evitare il disimpegno automatico dei contributi non richiesti. Come previsto un maggior "tiraggio" si è registrato nel 2003, i contributi comunitari a titolo dei fondi strutturali ammontano, infatti, a 4,5 miliardi di euro. Per il 2004 risultano pagamenti eseguiti dalla Commissione per circa 4,6 miliardi di euro.

² Per saldo operativo si intende la differenza tra i contributi comunitari introitati ed i conferimenti al bilancio comunitario.

³ 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, nel 2003, pur rimanendo negativo, si riduce fortemente rispetto all'anno precedente.

IV.3.2 La programmazione nazionale delle risorse aggiuntive: il Fondo per le aree sottoutilizzate

Nel 2004, il perseguimento degli obiettivi di riforma della politica regionale nazionale fissati nel 2002-2003 con la creazione del Fondo per le aree sottoutilizzate²² - spostamento degli interventi a favore di investimenti in infrastrutture materiali e immateriali, maggiore strategicità di tali investimenti, miglioramento della qualità di programmazione degli interventi regionali – ha conosciuto un'accelerazione con le delibere approvate dal Cipe il 29 settembre 2004. Il ritardo con cui le delibere hanno avuto luogo, legato sia alle necessarie verifiche sia al complesso processo decisionale che hanno accompagnato la preparazione della Legge finanziaria 2005, ha invece imposto un allungamento dei tempi di formalizzazione delle decisioni – amministrativamente pronte dalla fine dell'inverno – con probabili effetti negativi sui tempi di spesa (cfr. anche par. I.4.1 e III.4).

Obiettivi della
programmazione

L'insieme delle tre delibere del 29 settembre 2004 ha assegnato oltre 10 miliardi di euro, derivanti dalle assegnazioni della Legge finanziaria 2004 e dalle risorse "liberate" – secondo la logica flessibile del Fondo – da altri utilizzi dove l'assorbimento era inferiore alle previsioni (cfr. tav.IV.4). Altri 2 miliardi circa di euro sono stati accantonati per successive assegnazioni.

Agli investimenti pubblici in infrastrutture, materiali e immateriali, sono stati assegnati 6,5 miliardi di euro: si tratta, in linea con gli obiettivi di politica economica fissati, di circa due terzi di tutti i fondi, una quota che potrebbe scendere lievemente sotto il 60 per cento una volta che anche l'accantonamento sia assegnato.

A progetti strategici nazionali sono stati destinati 2,4 miliardi di euro (circa il 38 per cento) dell'importo per investimenti pubblici, la restante parte essendo assegnata, a interventi infrastrutturali a selezione regionale (3,7 miliardi di euro) e a riserve premiali (0,3 miliardi di euro). Gli interventi strategici nazionali sono stati selezionati attraverso analisi e valutazioni operate dalla Segreteria del Cipe con il supporto valutativo dell'Unità di valutazione e dell'Unità di verifica del DPS, sulla base di proposte operative avanzate dalle Amministrazioni centrali d'intesa con le Regioni. In particolare, 1,1 miliardi di euro – cofinanziati per altri 0,2 miliardi dal Ministero delle infrastrutture – sono stati assegnati a 11 grandi reti di trasporto e idriche del Sud selezionate secondo una graduatoria elaborata, come di seguito esposto, che premiava fondate previsioni di spesa tempestiva, in quanto²³ l'impegno procedurale e progettuale realizzato dal Ministero delle Infrastrutture e dalle Regioni del Sud per la Legge Obiettivo ha potuto trovare nel Fondo aree sottoutilizzate una "sponda finanziaria" capace di accelerare il programma. Cospicue risorse sono state

²² Artt. 60 e 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289

²³ L'art. 4, comma 128 della legge finanziaria per il 2004 prevedendo una assegnazione finanziaria al Fondo per le aree sottoutilizzate per l'anno 2007, ha inteso adottare un'articolazione temporale più ampia del Fondo stesso, sia per favorire la convergenza del periodo di programmazione finanziaria con quello di impiego delle risorse, sia per tenere conto della diversa velocità di spesa degli strumenti.

assegnate al finanziamento di progetti pubblico-privati già selezionati nel comparto della ricerca (oltre 0,5 miliardi) e della sicurezza (circa 0,3 miliardi); mentre 0,2 miliardi sono stati destinati, attraverso le Regioni, a progetti urbani di qualità, nel Sud, capaci di rapida attuazione.

La componente regionale, anche essa per circa un terzo rivolta a interventi a forte contenuto strategico, ha rifinanziato una linea di intervento che sta dando rigore, tempi certi e garanzie di trasparenza e verifica pubblica all'azione nel Sud. Anche per il Centro-Nord ha avuto luogo il rifinanziamento, secondo la consueta chiave di riparto (85 per cento al Sud e 15 per cento al Centro-Nord). Di seguito vengono presentate le nuove e più semplici e cogenti regole attuative introdotte con la delibera.

La componente degli incentivi è stata destinata a garantire certezza di finanziamento agli strumenti dei crediti di imposta per investimenti e per l'occupazione, e a rifinanziare gli aiuti per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, già oggetto di un processo di riforma che ha limitato la componente del contributo in conto capitale. Ulteriori finanziamenti per gli incentivi, segnatamente per i bandi della legge 488, potranno essere tratti dalle risorse accantonate quando il processo di riforma si sarà esteso ad essi.

TAVOLA IV.4 - RIPARTO GENERALE DELLE RISORSE PER IL RIEQUILIBRIO ECONOMICO SOCIALE DEL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE 2004 (milioni di euro)

Infrastrutture materiali e immateriali	6.447
Interventi infrastrutturali strategici nazionali:	2.424
▪ Accelerazione grandi opere Legge obiettivo	1.130
▪ Ricerca, società dell'informazione e istruzione	540
▪ Sicurezza	288
▪ Acqua, suolo e energia	174
▪ Città	207
▪ Altro	85
Interventi infrastrutturali a selezione regionale:	4.023
▪ nel Mezzogiorno	2.823
▪ nel Centro-Nord	880
di cui: ricerca e società dell'informazione	109
▪ riserve premiali per accrescere l'efficienza amministrativa	320
Incentivi	3.676
▪ Crediti di imposta (*)	3.376
di cui: per investimenti	2.476
per occupazione	850
▪ Autoimprenditorialità e autoimpiego	300
Accantonamenti	2.168
TOTALE	12.291

Fonte: Aggregazioni DPS su dati delibera CIPE n. 19 del 29/9/2004.

(*) Comprende anche 50 milioni di euro per campagne pubblicitarie.