

all'altezza delle sfide che l'UE deve affrontare in futuro. Si richiama la necessità di condividere un moderno modello sociale imperniato su efficaci politiche del lavoro, investimenti in ricerca, università e capitale umano al fine di sostenere la produttività. E' un programma politico estremamente ambizioso, che si dimostra, tuttavia, non realizzabile nel corso del semestre di Presidenza britannica, anche perché a esso non fa seguito alcuna proposta tecnica. Il solo elemento di novità – che emerge negli incontri che precedono il Consiglio informale di Hampton Court dell'ottobre 2005 - è la proposta britannica di inserire una clausola di revisione delle Prospettive Finanziarie a metà del periodo settennale 2007-13, che, tuttavia, nella sua iniziale formulazione, non sembra tenere conto della natura giuridicamente vincolante di molti degli impegni che il bilancio comunitario consente di assumere già nei primi anni di vigenza.

La strategia
negoziale
italiana durante
la Presidenza
britannica

In questo contesto, l'Italia incentra la strategia sulla non negoziabilità dei risultati contenuti per la coesione nell'ultima proposta lussemburghese e della soglia di saldo netto conseguente alla stessa proposta. Viene, inoltre, auspicata una soluzione improntata all'equità per le modalità di partecipazione alla copertura dei costi dell'allargamento da parte di tutti i principali contribuenti al bilancio comunitario.

La proposta
britannica

La proposta negoziale britannica, dopo una prima ipotesi del 5 dicembre, arriva il 14 dicembre, alla vigilia del Consiglio europeo.

Nella prima ipotesi del 5 dicembre, il tetto di spesa è ridotto tagliando per circa 13 miliardi di euro le allocazioni della politica di coesione ai nuovi Stati Membri, a cui viene offerto in cambio un allentamento dell'impianto regolamentare al fine di facilitarne la spesa dei Fondi strutturali¹³, e riducendo di circa 8 miliardi le allocazioni per lo sviluppo rurale per i vecchi Stati Membri e di 2 miliardi quelle della PAC. Si tratta di un primo inatteso risultato della perseveranza e compattezza con cui l'Italia ha perseguito la difesa della politica di coesione: la Gran Bretagna, infatti, nonostante la posizione assunta per oltre tre anni favorevole all'abolizione dei trasferimenti per la coesione ai "paesi ricchi" (come l'Italia) non propone alcun taglio per i fondi di coesione dei 15 vecchi membri dell'UE, riproponendo i valori dell'ultima proposta lussemburghese.

¹³ In particolare, si tratta dell'allungamento da due a tre anni del termine per l'applicazione della regola del disimpegno automatico dei Fondi strutturali, dell'aumento del tasso di cofinanziamento fino all'85 per cento, dell'estensione al settore dell'edilizia residenziale del campo di intervento della politica di coesione.

Sul fronte del finanziamento del bilancio comunitario, la Presidenza continua a confermare la presenza del meccanismo del rimborso britannico, ma con una sua riduzione rispetto al valore che sarebbe stato raggiunto a regole invariate nell'ordine di 8 miliardi di euro. Nella formulazione del 14 dicembre le cose non cambiano sostanzialmente. Il tetto di spesa si posiziona all'1,03 per cento (849 miliardi di euro) con un lieve recupero della Polonia (oltre un miliardo di euro) e di altri nuovi Stati Membri e trasferimenti *ad hoc* ad altri paesi. Ne esce un quadro di saldi netti dei principali contribuenti ancora fortemente sperequato, dove l'Italia, tra i principali paesi dell'Unione, è secondo massimo contribuente in termini di reddito nazionale lordo (0,352 per cento) e il Regno Unito contribuisce solo per lo 0,282 per cento del suo reddito (tav. IV.2).

Il nodo cruciale della mancata equità tra i grandi contribuenti al bilancio e i tagli indirizzati ai beneficiari più poveri determinano un attacco molto duro da parte di quasi tutti gli Stati Membri, se si escludono Paesi Bassi e Svezia, alla proposta della Presidenza. D'altro canto, i nuovi Stati Membri (in particolare la Polonia) premono per aumentare le entrate sulla politica di coesione.

In questo quadro, l'Italia entra nel negoziato finale sostenendo con forza l'ipotesi di una revisione più rigorosa del meccanismo di calcolo del rimborso britannico (che escluda le spese legate all'allargamento o almeno quelle legate alla politica di coesione nei nuovi Stati Membri) e rendendo chiaro che ogni aggravio di uscite che sia determinato dall'aumento del tetto globale di spesa (l'Italia contribuendo per circa il 13 per cento) deve essere compensato, in modo non negoziabile, da maggiori assegnazioni all'Italia, per recuperare il taglio alla politica di sviluppo rurale e per accrescere le risorse per la coesione, per tutte le Regioni del paese e, in particolare, per la Sardegna e la Basilicata, penalizzata ulteriormente – quest'ultima – dalle scelte della Presidenza lussemburghese.

Quando il negoziato, anche grazie alla posizione attiva e decisa assunta dalla Germania, subisce una svolta, la posizione italiana viene pienamente accolta. La proposta definitiva della Presidenza prevede un livello complessivo di spesa pari all'1,046 per cento del reddito aggregato dell'Unione (862 miliardi di euro in stanziamenti per impegni) e un'ulteriore riduzione del “rimborso britannico”. L'aumento di circa 13 miliardi di euro rispetto alla proposta del 14 dicembre riguarda principalmente la politica di coesione e lo sviluppo rurale. L'Italia beneficia dell'incremento complessivo per 1,9 miliardi (circa il 15 per cento, contro una quota

media italiana sul complesso delle spese del bilancio comunitario di circa il 9 per cento). In base alle precisazioni richieste dall'Italia e registrate dal documento di Conclusioni nella versione finale del 19 dicembre, le allocazioni aggiuntive sono attribuite per 1,4 miliardi di euro alla politica di coesione (riguardando tutte le regioni del Paese, anche del Centro-Nord), per 0,5 miliardi di euro allo sviluppo rurale¹⁴.

Dal lato del finanziamento del bilancio comunitario, l'accordo prevede una modifica del meccanismo di calcolo del rimborso britannico, che esclude le spese relative ai nuovi Stati Membri, al netto della componente relativa alle spese per la PAC e la sezione "Garanzia" dello sviluppo rurale. La modifica equivale ad una riduzione del rimborso per 10,5 miliardi di euro rispetto all'ammontare che si sarebbe determinato a regole invariate e viene introdotta secondo un percorso graduale che va a regime nel 2011. Il Regno Unito accetta una riduzione aggiuntiva del rimborso di 2,5 miliardi di euro nei sette anni rispetto alla proposta negoziale del 14 dicembre. Vengono inoltre riconosciute ulteriori riduzioni dei contributi dei Paesi Bassi e si accorda per la prima volta una riduzione del contributo IVA all'Austria.

Si invita, infine, la Commissione europea a presentare al Consiglio europeo tra il 2008 e il 2009 un rapporto di revisione complessiva del bilancio comunitario e del suo finanziamento (incluso il rimborso britannico), per le successive decisioni del Consiglio e comunque in vista della preparazione delle Prospettive Finanziarie dell'Unione per la fase post-2013.

L'insieme delle modifiche concordate definitivamente per l'impianto delle Prospettive Finanziarie 2007-13 al Consiglio europeo comporta per l'Italia risultati positivi rispetto al risultato già rilevante del 17 giugno (tav. IV.2):

- con lo 0,35 per cento del reddito nazionale lordo, il saldo netto negativo italiano scende lievemente rispetto alla prima proposta britannica, mentre sale quello di Francia, Germania e Regno Unito: si chiude così la variabilità di contributo fra i maggiori paesi e l'Italia diventa terzo contributore netto (da secondo) fra di essi; l'effetto positivo sul saldo dell'Italia si determina per aver difeso le entrate sulle voci in cui esiste un beneficio netto, ovvero la coesione e

I risultati per
l'Italia

¹⁴ Si veda la Nota della Presidenza 15915/05 del 19 dicembre 2005; il punto 54 quater riguarda le allocazioni aggiuntive alla politica di coesione e il punto 63 le allocazioni aggiuntive allo sviluppo rurale; il documento è disponibile su internet al seguente indirizzo: <http://ue.eu.int/ueDocs/newsWord/it/misc/87724.doc>.

lo sviluppo rurale, nel quadro della tendenza generale alla compressione delle spese del bilancio comunitario;

- il recupero di 500 milioni di euro dei finanziamenti per lo sviluppo rurale;

Tavola IV.2 - PROSPETTIVE FINANZIARIE 2007-2013 — RISULTATI DELL'ITALIA

VOCI	Presidenza Lussemburghese		Presidenza Regno Unito	
	Prima proposta	Ultima proposta	Proposta	Risultato finale
	(21-04-2005)	(17-06-2005)	(14-12-2005)	(16-12-2005)
<i>Per memoria</i>				
BILANCIO UE TOTALE				
miliardi di euro	887	871	849	862
% del RNL UE	1,080	1,057	1,030	1,046
<i>Risultati Italia</i>				
SALDO NETTO				
(Definizione operativa UE) in % del RNL di :				
Italia	- 0,38 ¹	- 0,345 ¹	-0,352	-0,350 ²
Francia	- 0,33 ¹	- 0,32 ¹	-0,347	-0,361 ²
Germania	- 0,42 ¹	- 0,38 ¹	-0,393	-0,407 ²
Regno Unito	- 0,18 ¹	- 0,29 ¹	-0,281	-0,307 ²
ASSEGNAZIONI POLITICA DI COESIONE				
(miliardi di euro)				
4 Regioni Obiettivo 1	15,3	18,0	18,0	18,9
4 Regioni Obiettivo 1, Basilicata e Sardegna	16,2	19,0	19,0	20,1
Totale	22,3	24,3	24,3	25,6 ³

Fonte: DPS.

Tavola IV.3 - PROSPETTIVE FINANZIARIE 2007-2013 PER L'ITALIA:
RISULTATI PER LA POLITICA DI COESIONE
(milioni di euro: prezzi 2004)

	Presidenza Lussemburghese		Presidenza Regno Unito	
	Prima proposta	Ultima proposta	Proposta	Risultato finale
	(21-04-2005)	(17-06-2005)	(14-12-2005)	(16-12-2005)
NUOVO OBIETTIVO 1 - Convergenza e competitività				
Obiettivo 1 (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia)	15.315	18.039	18.039	18.867
Phasing out statistico (Basilicata)	315	277	277	388
Totale	15.630	18.316	18.316	19.255
NUOVO OBIETTIVO 2 - Competitività regionale e impiego				
Phasing in (Sardegna)	565	628	628	879
Competitività regionale e occupazione (Tutte le altre Regioni)	4.743	4.552	4.552	4.762
Totale	5.308	5.180	5.180	5.641
NUOVO OBIETTIVO 3 - Cooperazione territoriale europea				
Totale (Tutte le Regioni)	1.342	766	766	728
TOTALE GENERALE ITALIA	22.280	24.262	24.262	25.624

Fonte: DPS.

- nell’ambito della politica di coesione (tav. IV.3), vengono migliorate le allocazioni complessive da 24,3 miliardi di euro (ultima proposta lussemburghese) a 25,6 miliardi, con incrementi del 40 per cento per la Basilicata e la Sardegna e di circa il 5 per cento per le quattro Regioni dell’Obiettivo 1 e per le restanti Regioni incluse nel nuovo Obiettivo 2. Tale miglioramento si ottiene contestualmente a una riduzione di circa 2 miliardi del pacchetto complessivo UE della coesione rispetto alla proposta della Presidenza lussemburghese ed equivale a un miglioramento della quota italiana sul totale UE da 7,8 a 8,3 per cento;
- in complesso, i risultati ottenuti per la politica di coesione appaiono significativi: per l’Obiettivo 1, l’Italia si attesta su una cifra di 18,9 miliardi di euro, non solo superiore a quella prevista dal compromesso lussemburghese, ma anche in linea con quella che si sarebbe ottenuta con la proposta della Commissione europea nel 2004, sebbene quest’ultima prevedesse un pacchetto complessivo per la coesione nell’UE di circa il 10 per cento più elevato. Tale risultato si deve alla modifica del “metodo di Berlino” per il calcolo delle allocazioni pro capite; per le Regioni in transizione, le allocazioni specifiche ottenute riallineano la Basilicata con le altre Regioni europee incluse nella classe del phasing out statistico in termini di variazione rispetto alla proposta della Commissione europea; per l’Obiettivo 2, l’Italia conferma l’obiettivo dichiarato all’inizio del negoziato di voler mantenere la politica di coesione anche al di fuori dell’Obiettivo 1, migliorandone ulteriormente la dotazione finanziaria, nonostante gli attacchi portati da diverse delegazioni durante tutto il negoziato, anche in base alle raccomandazioni del Rapporto Sapir, che puntavano alla cancellazione di questa tipologia di intervento.

Solo in parte positivo deve essere valutato l’impatto del compromesso britannico sull’impianto regolamentare che governerà la politica di coesione 2007-13. Da un lato, infatti, la decisione di avviare nel 2008-09, con un rapporto della Commissione, una revisione del bilancio europeo potrà spingere a un confronto culturale e politico che è sinora mancato; e potrà certamente costituire per la politica di coesione lo stimolo per dare forza ai propri meccanismi valutativi. D’altro canto, però, sono discutibili i criteri con cui si intende misurare l’aderenza alla strategia di Lisbona

degli interventi della politica di coesione. Sono state, inoltre, concordate regole valide per i nuovi Stati Membri insieme a Grecia e Portogallo da un lato e i restanti vecchi Stati Membri dall'altro.

Tra i risultati interessanti, anche se non quantificabili, sta, infine, l'acquisizione di un metodo di lavoro che ha coinvolto con forte anticipo tutti i soggetti italiani interessati al tema della politica regionale per il periodo 2007-13. In tal modo si sono potuti comporre interessi anche non necessariamente coincidenti a priori, per renderli compatibili con una posizione unitaria e chiara dell'Italia. La possibilità di affrontare questo complesso negoziato presentando con coerenza ai partner comunitari e alla Commissione europea, sia nelle sedi politiche sia nelle sedi tecniche, costantemente lo stesso messaggio preventivamente condiviso in Italia appare, a negoziato concluso, un indubbio punto di forza, che sta alla base dei risultati conseguiti.

RIQUADRO W - GLI AIUTI DI STATO A FINALITÀ REGIONALE

Il processo di revisione degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, avviato dalla Commissione europea nel 2003 e proseguito nel biennio successivo, in un dibattito che ha visto l'emergere di posizioni differenziate tra gli Stati membri e sulla cui conclusione hanno inciso anche diffuse preoccupazioni derivanti dall'intensificarsi dei processi di concorrenza internazionale e di crisi di settori specifici, si è formalmente definito con l'adozione, il 21 dicembre, dei nuovi Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2007-2013¹.

Rispetto al regime attualmente vigente, i nuovi Orientamenti prevedono, sinteticamente, per l'Italia:

¹ Per il testo provvisorio della decisione si veda il sito:

http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/regional

Per la ricostruzione del percorso di revisione degli Orientamenti si vedano i seguenti documenti:

Revisione degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale – primo documento di consultazione per gli esperti degli Stati membri. - Aprile 2004.

Commenti e proposte su: "Revisione degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale – primo documento di consultazione per gli esperti degli Stati membri" – Luglio 2004.

Revisione degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale – Documento non ufficiale dei servizi della DG Concorrenza da discutere nel corso della prima riunione multilaterale con esperti degli Stati membri. -Dicembre 2004 illustrato agli SM nel febbraio 2005.

Commenti e proposte su: "Revisione degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale – Documento non ufficiale dei servizi della DG Concorrenza da discutere nel corso della prima riunione multilaterale con esperti degli Stati membri. - 1° marzo 2005

Progetto di Comunicazione della Commissione Orientamenti in materia di Aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013- settembre 2005

Commenti e proposte su "Progetto di Comunicazione della Commissione Orientamenti in materia di Aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013"- ottobre 2005.

Tutti i documenti di proposta di revisione degli Orientamenti sono stati elaborati a cura del DPS, condivisi dalle Amministrazioni centrali e regionali nonché dalle parti economiche e sociali.

- *Riduzione del tetto massimo di popolazione ammissibile agli aiuti a finalità regionale (87.3 a e c);*
- *Riduzione delle intensità di aiuto applicabili alle regioni più svantaggiate, peraltro espresse in ESL (equivalente sovvenzione lordo) anziché in ESN (equivalente sovvenzione netto);*
- *Riduzione della popolazione ammissibile alla deroga 87.3 c, relativa modifica della intensità di aiuto applicabili, variazione dei criteri di determinazione delle aree ammissibili;*
- *Previsione di una quota addizionale(+5,6 per cento) di popolazione 87.3 c per un periodo transitorio (2 anni)*
- *Previsione di regole transitorie per le regioni in phasing out per “effetto statistico” e per “crescita economica”;*
- *Maggiorazioni, differenziate, per aiuti concessi a piccole e medie imprese (rispettivamente +20 per cento ESL e +10 per cento ESL rispetto alle intensità di base previste per le grandi imprese);*
- *Riduzione, soltanto per le PMI, da 5 a 3 anni dell’obbligo di mantenimento dell’investimento agevolato nell’area svantaggiata;*
- *Aiuti alle piccole imprese di nuova e creazione (newly created).*

Tavola W.1 – AIUTI DI STATO A FINALITÀ REGIONALE SULLA BASE DEI NUOVI ORIENTAMENTI (2007-2013) – ITALIA (valori percentuali)

ITALIA	Regioni	% di Pil pro-capite/media UE-25	Intensità di aiuto (ESL) ¹	% Pop coperta
Articolo 87(3)(a)	Calabria	67.93	30	
	Campania	71.78	30	
	Sicilia	71.98	30	
	Puglia	77.49	30	
				29.2
Effetto statistico	Basilicata	77.54	30 => 20	1.0
Sviluppo economico	Sardegna		15 o 10	2.9
Articolo 87(3)(c)			15 o 10	1.00
Totale popolazione coperta (2007-2013)				34.1
Copertura addizionale transitoria 2007-2008 per l' articolo 87(3)(c)				5.6

¹ Equivalente sovvenzione lordo. Il passaggio dall'equivalente sovvenzione netto (con cui vengono espresse le intensità di aiuto per il periodo 2000-2006) all'equivalente sovvenzione lordo rappresenta una delle più rilevanti modifiche alle quali l'Italia si è opposta sin dall'inizio del confronto con la Commissione europea.

La tavola W.1 illustra sinteticamente le condizioni applicabili per il caso italiano, ai sensi dei nuovi Orientamenti, alle regioni ammissibili alla deroga di cui all'art. 87.3 lett. a) e c), sia in termini di popolazione coperta che di intensità di aiuto.

I nuovi Orientamenti, tenuto conto dei diversi e complessi interessi ed equilibri da salvaguardare, rappresentano un risultato apprezzabile - e un progresso rispetto a una precedente bozza di proposta diffusa nel luglio 2005 - anche se non completamente rispondente alle richieste italiane. Queste si erano inizialmente orientate verso un mantenimento degli aiuti all'interno delle aree più arretrate (87.3.a) il più possibile rispettoso dell'effettiva situazione di difficoltà delle regioni considerate, al fine di evitare una concorrenza distruttiva tra aree già svantaggiate, e verso una possibile eliminazione della previsione di aiuto anche per le grandi imprese nelle aree più avanzate (87.3.c), all'interno di un'impostazione - condivisa in sede europea - volta a diminuire gradualmente gli aiuti e a privilegiare comunque, quale sostegno alla competitività delle imprese, lo strumento degli aiuti orizzontali. Successivamente, a seguito dell'impossibilità di raggiungere un accordo in linea con tali posizioni, l'Italia ha comunque operato per salvaguardare un principio di parità di trattamento e evitare una soluzione di ingiustificato svantaggio relativo per i propri territori.

In particolare, a partire da settembre 2005, si è svolto, con il coordinamento del DPS e in collaborazione con il Dipartimento per le politiche comunitarie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un confronto con le Amministrazioni centrali e regionali interessate e con le parti economiche e sociali. Tale confronto ha consentito di pervenire alla condivisione di un documento contenente proposte di modifica al progetto di revisione degli "Orientamenti" avanzato nell'estate 2005, fortemente penalizzante per l'Italia, salvaguardando, tuttavia, i principi e gli obiettivi sanciti dai Consigli europei e tenendo conto dell'esigenza di equo contemperamento degli interessi di tutti gli Stati membri⁷.

In particolare, a conclusione del processo di revisione, l'Italia ha ottenuto per le regioni del Centro-Nord:

- una flessibilità aggiuntiva per la designazione delle aree 87.3.c. Potranno essere candidate, sulla base di rilevanti indicatori e criteri nazionali, anche aree con una popolazione pari a 50.000 abitanti invece della regola generale di 100.000, il che consentirà di intervenire in maniera più diffusa per affrontare difficoltà derivanti da rilevanti cambiamenti strutturali o di declino industriale;*

- un transitorio aumento di popolazione per l' 87.3.c . Ciò permetterà all'Italia di continuare a dare aiuti regionali alla gran parte (sino a due terzi) delle aree che attualmente hanno lo status di 87.3.c. L'Italia riceverà, quindi, un'allocazione addizionale transitoria del 5,6 per cento della sua popolazione sino al 1° gennaio 2009 per facilitare il graduale passaggio di queste regioni, che altrimenti avrebbero perso l'eligibilità alla fine del 2006, da un regime di sostegno con gli aiuti regionali ad un regime di sostegno con soli aiuti orizzontali. In base al meccanismo adottato, la popolazione ammissibile aumenta, transitoriamente e cioè sino al 1° gennaio 2009 di circa 3.200.000 abitanti al netto della Sardegna. Sino al 1° gennaio 2009, quindi, la popolazione sarà pari a circa 5.414.000 abitanti, compresa la Sardegna (che ha una popolazione di 1.653.000) e che resta ammessa sino al 2013 in virtù dell'originaria proposta.*

Per quanto riguarda il Sud:

- La regione Basilicata rientra tra le regioni in phasing out dall'87.3.a per effetto statistico (che perdono il precedente status di aree più svantaggiate (87.3.a) in quanto il loro PIL è risultato, a causa dell'effetto statistico dovuto al passaggio a*

⁷ Cfr. nota 1 lettera f).

UE 25, più alto del 75 per cento della media comunitaria). Per tali regioni, i nuovi Orientamenti prevedono il mantenimento dello status di 87.3.a, fino alla fine del 2010. A quella data, la Commissione europea rivedrà la posizione di queste regioni sulla base della performance economica registrata nei tre anni precedenti e valuterà, sulla base dei risultati ottenuti, se continuare ad applicare le condizioni delle aree più svantaggiate oppure se prevedere l'ammissibilità alla deroga 87.3 c dal 1° gennaio 2011 fino al termine di validità degli Orientamenti stessi;

— Alla Calabria e alla Sardegna saranno applicate alcune regole transitorie riguardanti il décalage delle intensità di aiuto nel corso del periodo 2007-2011.

IV.2 La politica regionale nel 2004-2005

IV.2.1 Le dimensioni e l'articolazione della politica regionale nel 2004-2005

La politica regionale si avvale di risorse finanziarie nazionali derivanti dal Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) - stanziato annualmente dalla legge Finanziaria e ripartito con Delibere del Cipe - e di risorse comunitarie dei fondi strutturali con il relativo cofinanziamento nazionale (legge 183/1987).

La concentrazione, a partire dal 2003, delle diverse fonti di finanziamento nazionale destinate al riequilibrio economico e sociale di aree specifiche, provenienti per lo più dal Fondo per le aree depresse (legge 208/98), nell'unico Fondo per le aree sottoutilizzate regolato con criteri comparabili a quelli che sovrintendono l'utilizzo dei fondi comunitari – pur nell'articolazione degli strumenti di intervento e nel permanere di differenze nella regolazione di dettaglio delle due fonti finanziarie¹⁵ – consente di trattare in modo più unitario il complesso delle politiche regionali di sviluppo per quanto riguarda allocazione delle risorse e avanzamento della spesa per ambiti rilevanti. Approfondimenti e informazioni più puntuali sull'attuazione dei

¹⁵ Le regole di contabilità dei fondi strutturali (FS) consentono di cogliere con una buona approssimazione già al momento dell'approvazione dei programmi, sia la misura degli stanziamenti (le risorse disponibili), sia le previsioni complessive di spesa, oggi identificabili sino al 2008 (anno di conclusione effettiva dell'attuazione del ciclo di programmazione comunitaria in corso secondo le regole del bilancio comunitario, in particolare della cd. regola del disimpegno automatico o n+2) per ciascun settore oggetto di intervento. Le risorse del FAS, invece, sono stanziato annualmente dalla legge finanziaria e sono ripartite a cura del Cipe, in termini di competenza, lungo un triennio (a partire dal 2004, un quadriennio). Tali risorse sono poi successivamente destinate ai diversi ambiti di intervento con atti di definizione programmatica più precisi e che in modo crescente sono basati su accordi di cooperazione interistituzionale, a cura delle amministrazioni centrali e regionali a cui il Cipe alloca le risorse secondo indirizzi programmatici generali. A differenza dei fondi strutturali, inoltre, per le risorse FAS non è operativo un vincolo temporale entro il quale devono maturare le spese dei beneficiari finali, ma le scadenze riguardano, per le risorse assegnate dal 2002 in avanti, la data entro la quale contrarre impegni giuridicamente vincolanti. A partire dalla delibera Cipe n. 36 del 2002 le risorse del FAS devono essere infatti impegnate, attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti da parte dei beneficiari finali entro date stabilite (rispettivamente entro il 31 dicembre 2004 per le risorse della delibera n. 36/02, il 31 dicembre 2005 per quelle della delibera 17/03, il 31 dicembre 2007 e 2008 rispettivamente per le risorse assegnate dalle delibere 20/04 e 35/05).

diversi strumenti in cui si articola la politica regionale sono, come di consueto, presentati nei paragrafi successivi (da IV.3.1 a IV.3.6).

Risorse
comunitarie

L'impegno finanziario dei fondi strutturali per il periodo 2000-06, da impiegare secondo le regole di esecuzione del bilancio comunitario entro il 2008, è pari a circa 61 miliardi di euro. Al Mezzogiorno affluiscono in particolare le risorse del Quadro comunitario di sostegno per le regioni dell'Obiettivo 1 (Quadro Comunitario di Sostegno), pari a circa 46 miliardi di euro. L'allocazione di tali risorse a diversi ambiti di intervento è definita attraverso 14 programmi operativi¹⁶ (PO) e relativi documenti programmatici di attuazione (CdP, Complementi di Programmazione) ed è stata parzialmente rivista in occasione della revisione di medio termine della programmazione, prevista dai regolamenti comunitari e attuata nel 2004 (cfr. Rapporto DPS 2004, par IV.3.1.1).

Risorse
nazionali

Gli stanziamenti relativi alle risorse nazionali aggiuntive del Fondo per le Aree Sottoutilizzate sono disposti annualmente dalle leggi finanziarie per un triennio (desumibili dalla Tabella F – settore 4; cfr. Appendice, tavv. aIII.1.a e aIII.1.b). Il principio di flessibilità che ispira la gestione del Fondo trova attuazione attraverso delibere del Cipe sull'allocazione ai diversi strumenti finanziabili che definiscono anche gli indirizzi generali di programmazione delle risorse.

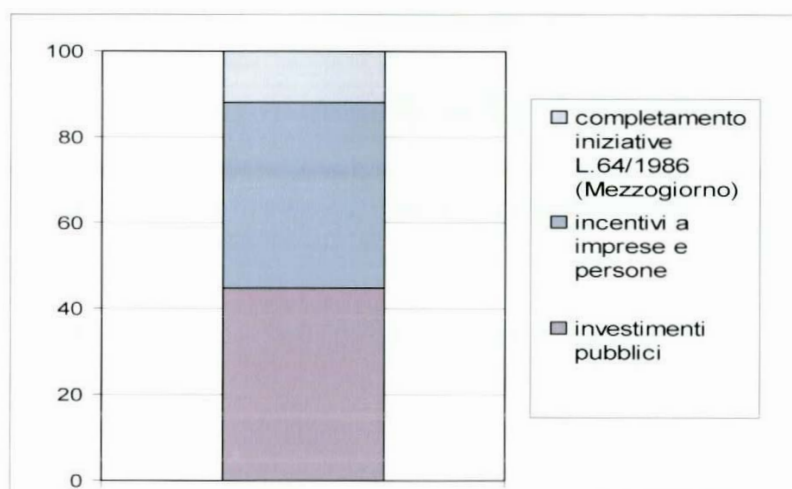
A partire dal 1998, anno in cui si è realizzata una prima rilevante riorganizzazione dei flussi finanziari destinati alle politiche di sviluppo¹⁷, e fino al 2005 le risorse aggiuntive nazionali complessivamente assegnate dal Cipe alle Amministrazioni centrali e regionali per lo sviluppo sono state pari a circa 88 miliardi di euro, distribuite per competenza fino al 2008 (cfr. Appendice, tav. aIII.1.d). Tale valore è comprensivo di una quota pari a circa il 12 per cento destinata al completamento delle iniziative dell'intervento straordinario previste dalla Legge 64/86, peraltro in esaurimento e con allocazione di risorse solo fino al 2004. Il restante 88 per cento è rivolto a interventi della nuova programmazione, ossia l'insieme delle politiche regionali nazionali e comunitarie avviate coerentemente con, e in parte in anticipazione del, ciclo dei fondi strutturali 2000-06.

¹⁶ Si tratta dei 7 programmi regionali (POR) di Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Sardegna (in Obiettivo1) e Molise (in phasing out) e dei 7 programmi a titolarità di Amministrazioni centrali (PON) per la Ricerca, la Scuola, i Trasporti, la Pesca, la Sicurezza, lo Sviluppo delle imprese e per Azioni di sistema e assistenza tecnica; si veda per un'analisi di maggior dettaglio il par IV. 3.1.

¹⁷ Con la legge 208/1998.

I nuovi interventi finanziati da risorse aggiuntive nazionali, definiti dal 1998, riguardano per oltre la metà investimenti pubblici da attuare in programmi regionali in diversi ambiti settoriali definiti nelle Intese istituzionali e attuati attraverso lo strumento di intervento e collaborazione istituzionale dell'Accordo di programma quadro (APQ) e programmi delle Amministrazioni centrali, in alcuni casi anch'essi condivisi con le Amministrazioni regionali e attuati attraverso gli APQ, in prevalenza destinati a interventi in ricerca, innovazione tecnologica, sicurezza e viabilità. Gli incentivi alle imprese, i crediti di imposta e gli strumenti di promozione dello sviluppo locale assorbono il resto delle risorse (fig. IV.2).

Figura IV.2 -COMPOSIZIONE DELLE ASSEGNAZIONI CIPE PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE AL 31 DICEMBRE 2005 (valori percentuali)



Fonte: DPS.

Politica
regionale:
impegni
programmatici

Considerando gli strumenti di politica regionale nel loro complesso e focalizzando l'attenzione sul periodo di competenza 2000-2008, corrispondente al ciclo attuativo della programmazione comunitaria in corso, alla quale si può fare riferimento anche per l'impostazione strategica complessiva, si ricava un quadro di impegni programmatici per il Mezzogiorno, significativo per dimensione (oltre 100

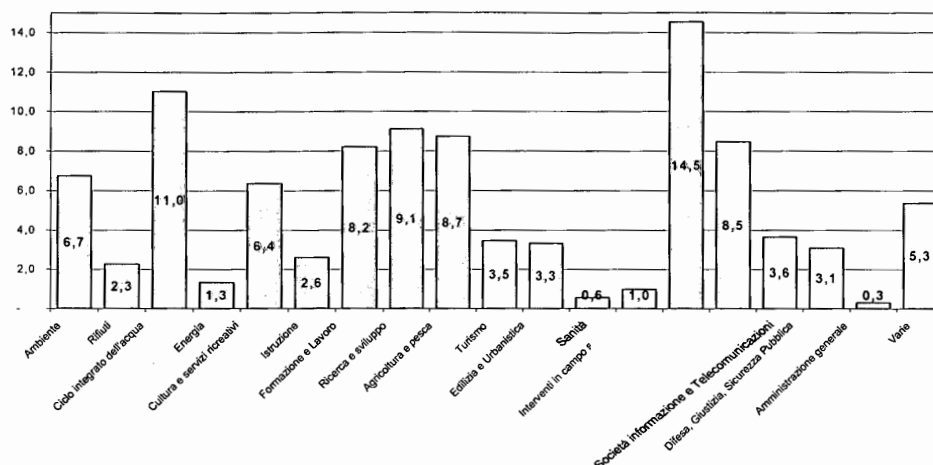
miliardi di euro, comprensivo dell'insieme delle risorse aggiuntive comunitarie e nazionali) e relativo a uno spettro assai ampio di ambiti e tipologie di intervento¹⁸. Con riferimento agli ambiti settoriali considerati dai Conti Pubblici Territoriali (cfr. capitolo III) e considerando le allocazioni programmatiche già compiute dagli strumenti di intervento previsti dai Fondi comunitari e dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate¹⁹, il complesso delle risorse finora stanziato vede interventi programmati distribuiti in maniera preponderante (circa il 60 per cento) sull'adeguamento infrastrutturale, in particolare per le infrastrutture di trasporto e per le infrastrutture ambientali, sulla ricerca e per l'accumulazione di capitale umano (Figura IV.3). Nelle allocazioni programmatiche del Fondo per le Aree Sottoutilizzate risultano infatti in graduale diminuzione le componenti dedicate agli incentivi generalisti e in crescita quelle dedicate all'investimento pubblico, in linea con gli indirizzi programmatici adottati dal 2003 per la ripartizione delle risorse aggiuntive nazionali, che hanno così reso più cogente l'impegno al riequilibrio della composizione dell'intervento pubblico in direzione di interventi diretti al miglioramento del contesto. Nella programmazione dei fondi strutturali, tale impostazione di riequilibrio a favore dell'investimento pubblico è parte dell'impianto originario del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 ed è stata confermata in sede di revisione di medio termine²⁰.

¹⁸ Complessivamente per quanto riguarda la titolarità delle risorse aggiuntive nel periodo 2000-2008, intendendo con tale termine il soggetto cui spetta la decisione di finalizzazione delle risorse indipendentemente dallo strumento che ne governa l'utilizzo, si osserva una ripartizione quasi equivalente tra Amministrazioni Centrali e Regionali. Nel FAS la titolarità delle risorse spetta in prevalenza alle Amministrazioni Centrali, principalmente per la forte componente legata agli incentivi collegati a norme nazionali, mentre per gli interventi finanziati con i Fondi Strutturali la titolarità spetta in prevalenza alle Regioni con circa il 70 per cento destinato ai POR, contro il 30 per cento delle risorse destinate ai PON. Per un'analisi di maggior dettaglio si veda il Documento Strategico Mezzogiorno (dicembre 2005), par. 2.2.2.

¹⁹ Fondo che ormai per effetto delle regole gradualmente introdotte negli ultimi anni è da considerare a regime per quanto riguarda la tempistica di definizione delle decisioni rilevanti ai fini delle scelte e che ha recuperato i ritardi che si erano accumulati negli anni 1999-2002 (vedi Rapporto DPS 2004, par. IV.3.2).

²⁰ In sede di revisione di medio termine del complesso della programmazione nelle regioni dell'Obiettivo 1 si è in particolare operato per quanto riguarda gli interventi cofinanziati dal fondo FESR (che costituisce circa il 60 per cento delle risorse comunitarie di riferimento per il QCS) per mantenere entro la quota "storica" del 18 per cento gli aiuti destinati alle imprese non espressamente destinati al sostegno della ricerca, dell'innovazione e della sostenibilità ambientale.

Figura IV.3 - DISTRIBUZIONE SETTORIALE DELLE RISORSE AGGIUNTIVE ASSEGNATE AL 2005 PER INVESTIMENTO PUBBLICO NEL PERIODO 2000 - 2008 PER SETTORE DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI NEL MEZZOGIORNO ⁽¹⁾ (valori percentuali)



⁽¹⁾ Sono considerate le risorse assegnate di competenza dal 2000 al 2008 e per cui siano stati definiti all'autunno 2005 i relativi processi di finalizzazione in strumenti operativi; non sono pertanto considerate le risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate di cui alla legge finanziaria per il 2005 per la parte relativa alla definizione di nuovi APQ a valere su quelle risorse non ancora definiti alla data di rilevazione. L'attribuzione delle risorse assegnate ai settori considerati dai Conti pubblici territoriali (CPT) è effettuata sulla base delle misure dei programmi dei fondi strutturali, delle tipologie di progetto per gli interventi inseriti negli APQ, dei macroambiti operativi per altre forme di intervento. La maggior parte degli interventi di assistenza tecnica a favore delle amministrazioni è classificata nel settore Varie quando essi non abbiano natura tematica specifica e in tal caso risultano attribuiti ai diversi settori di riferimento. Per approssimare la distribuzione dei soli investimenti pubblici, non è considerato il settore Industria e Servizi in cui si concentrano largamente gli interventi di sostegno alle imprese a carattere più generalista.

Fonte: elaborazioni su dati Cipe; Banca dati Intese e Complementi di Programmazione dei Programmi Operativi dei Fondi strutturali.

A questa definizione programmatica dell'articolazione degli interventi ha corrisposto una realizzazione ancora parziale, in parte dovuta al fisiologico lasso temporale per la definizione della progettazione necessaria a dare seguito alle decisioni di programmazione, in parte al permanere di difficoltà nella capacità realizzativa degli interventi, soprattutto di quelli infrastrutturali.

Nel biennio 2004-2005, pertanto, si assiste da un lato a un certo riequilibrio nella composizione della spesa a favore dell'investimento pubblico, dovuto non solo al minore assorbimento delle risorse disponibili per incentivi alle imprese di stampo più generalista in conseguenza dell'abbassamento del ciclo, ma anche ad un incremento effettivo della spesa per investimento.

La buona performance amministrativa della gestione finanziaria dei fondi comunitari registrata da quasi tutti i programmi del Quadro Comunitario di Sostegno

per le regioni dell'Obiettivo 1 (Quadro Comunitario di Sostegno) consente in prospettiva di allentare alcuni vincoli finanziari sui flussi che sono sovente alla base di ritardi nell'avanzamento concreto della programmazione definita. Nelle annualità di attuazione fino al 2005, l'avanzamento finanziario dei 14 programmi in cui è articolato il Quadro Comunitario di Sostegno ha sostanzialmente consentito, infatti, il pieno utilizzo delle risorse comunitarie disponibili nel rispetto delle regole del bilancio comunitario.

Anche per l'andamento degli interventi infrastrutturali finanziati dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate e definiti negli APQ, pur manifestandosi ancora lentezze, si registrano progressi realizzativi. Inoltre, il sistema degli APQ fa ormai riferimento a un insieme molto ampio di definizione progettuale – fortemente accresciutosi in ragione delle regole più stringenti sulla tempistica delle scelte dei progetti da finanziare introdotte dal Cipe - che dovrebbe consentire nel prossimo futuro la registrazione di avanzamenti più concreti e percepibili in termini di opere realizzate. Evidenze indirette in questa direzione provengono anche dall'analisi dei bandi di gara che testimoniano la crescita della domanda per opere pubbliche avvenuta negli ultimi anni nel Mezzogiorno (cfr. Riquadro X).

L'attuazione finanziaria dei Fondi strutturali 2000-2006 nel 2005

Risultati
2005

I dati provvisori derivanti dalle certificazioni di spesa segnalano che alla fine del 2005, come già avvenuto negli anni precedenti, il grado di utilizzo delle risorse comunitarie raggiunge sostanzialmente l'obiettivo necessario per evitare il "disimpegno automatico"²¹. A fronte di un valore obiettivo di 15,8 miliardi di euro per domande di pagamento al bilancio comunitario cumulate dall'avvio del programma, sono stati richiesti contributi comunitari pari a 16,9 miliardi (tav. IV.4), pur in presenza di una modesta perdita di risorse, circa lo 0,3 per cento degli impegni complessivi in scadenza al 31 dicembre 2005, relativa a interventi cofinanziati dal

²¹ Nel precedente Rapporto 2004 è stata presentata una nuova modalità di lettura dei risultati finanziari conseguiti dai programmi finanziati dai Fondi strutturali nelle regioni dell'Obiettivo 1 focalizzata sulla capacità dei programmi di procedere nell'avanzamento finanziario e amministrativo in modo da rispettare un percorso di spesa congruente con l'obiettivo finanziario più cogente che grava su tutti i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali: evitare a fine anno il disimpegno automatico dei fondi conseguente all'applicazione delle regole di esecuzione del bilancio comunitario. Esse prevedono, infatti, il definanziamento della quota di risorse dei fondi strutturali non spesa entro il biennio successivo all'annualità di riferimento per l'impegno sul bilancio comunitario. Tale modalità di monitoraggio – utilizzata inizialmente per monitorare in corso d'anno il solo Obiettivo 1 - può essere applicata anche ai programmi cofinanziati nelle altre aree del nostro Paese, dal momento che l'obiettivo di evitare il disimpegno automatico dei fondi alla fine di ogni anno è comune a tutta la programmazione comunitaria 2000-2006.

Fondo sociale europeo per il POR Puglia (38 milioni di euro) e per il PON Sviluppo locale (circa 3 milioni) e dal Fondo Europeo Agricolo Orientamento e Garanzia per i programmi Leader Plus delle Regioni Abruzzo e Puglia (1 milione)²².

L'articolazione dei contributi evidenzia che la quota più consistente si concentra nell'obiettivo 1, che da solo assorbe 12,6 dei 16,9 miliardi richiesti.

Tavola IV.4 - FONDI STRUTTURALI COMUNITARI PER L'ITALIA 2000-2006: "VALORE OBIETTIVO" E RISULTATI AL 31.12.2005 (milioni di euro e valori percentuali)

Aree di Intervento	TOTALE FONDI STRUTTURALI		
	Valore obiettivo	Risultato	Grado di realizzazione
Obiettivo 1¹	12.056,6	12.623,8	104,7
Obiettivo 2¹	1.366,6	1.453,8	106,4
Obiettivo 3²	2.248,6	2.473,2	110,0
Altre di cui:	673,9	713,7	105,9
IC Urban ¹	56,0	64,5	115,1
IC Interreg ¹	242,5	258,7	106,7
IC Equal ²	193,4	201,1	104,0
IC Leader Plus ³	124,4	131,3	105,6
Sfop fuori ob 1 ⁴	57,6	58,1	100,8
TOTALE	16.345,7	17.264,5	105,6

¹ Dati elaborati sulla base delle certificazioni pervenute MEF-DPS

² Dati forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali

³ Elaborazioni su dati IGRUE

⁴ Dati forniti dal Ministero delle politiche agricole e forestali

Fonte: DPS.

Tale performance ha trovato immediato riscontro nell'ammontare complessivo dei rimborsi comunitari già ricevuti dal nostro Paese nel 2005 che ammontano a circa 4,2 miliardi di euro, e in un ulteriore credito di rimborsi che perverranno nei primi mesi del 2006, pari ad oltre 1 miliardo di euro.

Per quanto riguarda gli interventi finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (di cui il DPS è amministrazione capofila) i risultati sono particolarmente positivi. Tali interventi, infatti, a fronte di un valore obiettivo pari a 9,6 miliardi di euro hanno raggiunto un risultato pari 10,1 miliardi, pari al 105 per cento del valore obiettivo (cfr. tav. IV.5).

²² La quota in disimpegno potrebbe tuttavia ridursi totalmente per la Regione Abruzzo e parzialmente per la regione Puglia ove le richieste di sospensione per motivi giudiziari fossero accettate dai servizi della Commissione europea.

Tavola IV.5 – FONDO STRUTTURALI COMUNITARI PER L'ITALIA 2000-2006: "VALORE OBIETTIVO" E RISULTATI AL 31.12.2005 PER IL FESR (milioni di euro, valori percentuali)

Aree di Intervento	Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)		
	Valore obiettivo	Risultato	Grado di realizzazione
Obiettivo 1	7.916,2	8.284,2	104,6
Obiettivo 2	1.366,6	1.453,8	106,4
Altre di cui:	298,5	323,2	108,3
<i>IC Urban</i>	56,0	64,5	115,1
<i>IC Interreg</i>	242,5	258,7	106,7
<i>IC Equal</i>			
<i>IC Leader Plus</i>			
<i>Sfop fuori ob 1</i>			
TOTALE	9.581,2	10.061,1	105,0

Fonte: DPS.

Risultati
obiettivo 1

Un buon risultato è stato ottenuto anche per i singoli programmi del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1, che anche singolarmente superano gli obiettivi stabiliti per i diversi fondi (fig. IV.4 e tav. IV.6), al netto di modesti definanziamenti prima citati sul Fondo Sociale Europeo. Complessivamente, il Quadro Comunitario di Sostegno raggiunge il 104,7 per cento del valore obiettivo.

Figura IV.4 - QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OBIETTIVO 1 – GRADO DI REALIZZAZIONE DEL "VALORE OBIETTIVO" DELLE DOMANDE DI PAGAMENTO AL 31 DICEMBRE 2005 PER PROGRAMMI (valori percentuali)

