

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XVI LEGISLATURA —

Doc. XVII

n. 3

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

nella seduta del 18 novembre 2009

Relatori FONTANA e SANTINI

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

proposta dalla Commissione stessa nella seduta del 9 luglio 2008; svolta nelle sedute dell'11 dicembre 2008, 22 gennaio 2009, 25 febbraio 2009, 17 marzo 2009, 31 marzo 2009, 28 aprile 2009, 6 maggio 2009, 13 maggio 2009, 19 maggio 2009, 17 giugno 2009, 2 luglio 2009, 7 luglio 2009, 8 luglio 2009, 22 luglio 2009 e conclusasi nella seduta del 18 novembre 2009

SUI PROFILI DI UTILIZZO E CONTROLLO DEI FONDI COMUNITARI IN ITALIA

(Articolo 48, comma 6, del Regolamento)

Comunicato alla Presidenza il 1° dicembre 2009

INDICE

I. FINALITÀ E CONTENUTI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA	Pag.	5
II. CRITICITÀ RELATIVE AI FONDI STRUTTURALI	Pag.	6
1. <i>Limiti tecnici e amministrativi</i>		
a) Lentezza del ciclo progettuale		
b) Doppio grado di giudizio nei ricorsi amministrativi		
c) Aiuti «a pioggia» strategicamente poco incisivi		
d) Discontinuità politica e amministrativa		
e) Scarsa assistenza tecnica ai progetti		
f) Scarsa capacità progettuale e di gestione		
g) Frammentarietà delle competenze nella pubblica amministrazione e complessità dei procedimenti amministrativi		
h) Errori e irregolarità nei progetti		
2. <i>Limiti di coordinamento</i>		
a) Disallineamento delle priorità tra autorità centrali e autorità locali		
b) Debolezza del coordinamento centrale		
3. <i>Limiti culturali e di informazione</i>		
a) I progetti coerenti e il principio dell'addizionalità		
b) Livello e qualità dell'informazione		
c) La cultura del controllo e della valutazione		
III. CRITICITÀ RELATIVE AI FONDI TEMATICI	Pag.	22
1. Motivi di esclusione dei progetti presentati: la scarsa qualità tecnica dei progetti		
2. Motivi della scarsa partecipazione ai bandi: scarsa informazione sulle opportunità		
IV. CONCLUSIONI	Pag.	26
APPENDICE		
INTRODUZIONE AI FONDI COMUNITARI	Pag.	29
1. <i>Premessa</i>		
a) I fondi strutturali		

b) I fondi tematici

2. La politica di coesione regionale

- a) Gli obiettivi*
- b) Le tipologie di fondi strutturali*
- c) I criteri di utilizzo dei fondi*
- d) Le fasi della programmazione*
- e) I programmi operativi*
- f) La gestione e il controllo dei programmi*
- g) L'Italia*

I. FINALITÀ E CONTENUTI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

La Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato ha deliberato all'unanimità, nella seduta del 9 luglio 2008, un'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, al fine di approfondire la conoscenza del funzionamento delle molteplici modalità di finanziamento dell'Unione europea a beneficio dell'Italia e dei relativi ed eventuali margini di miglioramento. L'attenzione ai profili e alle criticità nell'impiego dei finanziamenti europei nasce dalla considerazione diffusa di un loro non sempre pieno ed efficiente utilizzo da parte delle amministrazioni centrali e periferiche, con la conseguente perdita ed eventuale riallocazione verso altri Paesi degli stessi fondi. Tale aspetto si presenta fortemente correlato alla qualità degli investimenti, nonché ai meccanismi di coordinamento e di monitoraggio esistenti tra soggetti locali, nazionali ed europei.

Nello svolgimento dell'indagine si è ritenuto necessario sentire anzitutto i responsabili comunitari, nazionali e regionali delle diverse fasi della programmazione e dell'erogazione dei fondi strutturali, in particolare del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo (FSE), posto che è attraverso questi fondi che l'Italia riceve la maggior parte dei finanziamenti comunitari. I fondi strutturali rappresentano infatti circa il 35 per cento del bilancio dell'Unione europea. Tra questi non rientrano i finanziamenti alla Politica agricola comune, che non sono stati presi in considerazione dalla presente indagine.

Oltre ai fondi strutturali, si è anche ritenuto di non trascurare i finanziamenti cosiddetti «tematici», ovvero quelli a gestione diretta della Commissione europea, di entità più modesta, ma comunque utili per contribuire ad indirizzare lo sviluppo economico, sociale e culturale verso i comuni obiettivi europei, primo fra tutti quello relativo al Settimo programma quadro per la ricerca. Peraltro, sebbene rappresentino solo il 10 per cento del bilancio comunitario, i fondi a gestione diretta stanno assumendo carattere sempre più strategico in un contesto mondiale globalizzato ed in forte concorrenza, e rappresentano certamente il futuro della politica regionale che vedrà il loro progressivo sostituirsi ai finanziamenti indiretti.

Al fine di avere una prima visione panoramica sul complesso delle molteplici tipologie e modalità dei finanziamenti strutturali, è stato audito il dott. Fabrizio Barca, dirigente generale del Ministero dell'economia e delle finanze (ex capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione). Per lo stesso motivo, ma in relazione ai fondi «tematici», è stato ascoltato il prof. Ernesto Somma, coordinatore del P.O.R.E. – Pro-

getto Opportunità delle Regioni in Europa – Struttura di missione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie locali della Presidenza del Consiglio dei ministri, finalizzata a informare e diffondere la conoscenza in materia di fondi tematici comunitari, nonché il ministro plenipotenziario Massimo Gaiani, coordinatore dell'Ufficio di segreteria del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE).

Per acquisire la prospettiva europea sull'utilizzo dei fondi comunitari in Italia, è stato ascoltato il dott. Michele Pasca-Raymondo, vice direttore generale per la politica regionale della Commissione europea. Dal punto di vista dei dati quantitativi sui flussi finanziari comunitari in Italia è stata sentita la dottoressa Silvana Amadori, ispettore generale capo per i rapporti finanziari con l'Unione europea della Ragioneria generale dello Stato. Mentre, per quanto riguarda i finanziamenti comunitari nell'ambito dell'istruzione e della ricerca, è stato audito il dott. Luciano Criscuoli, dirigente generale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

A conclusione delle audizioni dei responsabili a livello centrale, sono intervenuti la dottoressa Sabina De Luca, direttore generale per le politiche dei fondi strutturali comunitari del Ministero dello sviluppo economico, e il dottor Aldo Mancurti, capo del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica dello stesso Ministero.

Per quanto riguarda il livello regionale, sono stati sentiti i responsabili delle regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Calabria e Sicilia.

I risultati dell'indagine conoscitiva sono stati suddivisi nelle due sezioni relative ai fondi strutturali e a quelli a gestione diretta, in cui sono riportate le principali criticità rilevate e le possibili soluzioni, in relazione ai profili di utilizzo e controllo dei fondi stessi, seguite da una conclusione riepilogativa e valutativa sui principali risultati dell'indagine. Inoltre, in appendice è stata allegata una breve descrizione generale sui fondi comunitari e sul loro funzionamento in Italia.

II. CRITICITÀ RELATIVE AI FONDI STRUTTURALI

L'indagine conoscitiva ha anzitutto messo in evidenza che, a differenza del passato, l'Italia risulta oggi essere tra i migliori utilizzatori dei fondi strutturali, facendo registrare mediamente risorse disimpegnate per lo 0,37 per cento, meglio di quanto non facciano Regno Unito, Francia, Germania e Belgio. Quella dell'utilizzazione è, dunque, una questione che viene spesso posta in modo inesatto: l'Italia evidenzia un problema di qualità e non di quantità delle risorse impiegate. Occorre aggiungere che, in prospettiva, questa criticità assume una rilevanza ulteriore, dal momento che sarà importante dimostrare non solo di saper spendere, ma anche di saper spendere bene, in vista della probabile revisione della politica di coesione orientata alla sua «rinazionalizzazione», tendenza fortemente sostenuta dai Paesi del Nord.

L'inadeguatezza qualitativa dei progetti italiani rappresenta un problema indubbiamente complesso, con molteplici sfumature e che può essere declinato in relazione alle più importanti criticità emerse nel corso dell'indagine conoscitiva, di seguito raggruppate in tre distinte macro aree, a seconda che si tratti di: 1. limiti tecnici e amministrativi; 2. limiti di coordinamento; 3. limiti culturali e di informazione.

1. *Limiti tecnici e amministrativi*

a) *Lentezza del ciclo progettuale*

Uno dei motivi principali per cui regioni e Stato centrale faticano ad impostare investimenti infrastrutturali importanti è legato all'elevato numero di anni necessari in Italia per realizzarli. Per esempio, per una linea di alta velocità sono necessari cinque anni per la sola progettazione e nove per la realizzazione del progetto, mentre in Paesi come la Francia o la Spagna (quindi, realtà non molto diverse dalla nostra) l'intero ciclo richiede una media di sette anni. Analogo discorso vale per le metropoli: in Francia e Spagna occorrono tre anni e mezzo, in Italia sette. L'analisi delle nostre *performance* evidenzia che, solo per opere pubbliche di poco più di 5 milioni di euro l'Italia riesce ad assicurare tempi di attuazione di sette anni, di cui circa la metà solo per procedure autorizzative ed amministrative. Si tratta di tempi strutturalmente incompatibili con la programmazione settennale comunitaria, che genera un sistema di incentivi alle imprese fortemente frammentato e discontinuo.

Nel 1999 la nuova politica nazionale per lo sviluppo e la coesione economica aveva varato una manovra «sblocca-cantieri» per il completamento di circa 300 opere infrastrutturali (quasi 2 miliardi di euro) rimaste incompiute negli anni precedenti. Le misure comprendevano anche una nuova regolamentazione, criteri rigorosi per la selezione dei progetti, una nuova politica di verifica dei risultati finanziari, di assistenza e di realizzazione dei servizi, attuata con il monitoraggio da parte dell'Unità di verifica del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico. Tuttavia, a consuntivo, risulta che per le opere maggiori i tempi di attuazione sono rimasti estremamente lunghi, ed è stato sottolineato come tutto ciò evidenzia che si tratta di ragioni che esulano dalla politica a livello regionale.

Proposte di soluzione

Per cercare di velocizzare la realizzazione degli investimenti si potrebbe ricorrere a leggi obiettivo di natura regionale per sbloccare le opere di minore dimensione e a interventi di snellimento delle procedure amministrative per la realizzazione delle opere pubbliche. Al riguardo occorre tuttavia ricordare che dalle valutazioni sugli esiti del programma di accelerazione delle opere inserite nel programma infrastrutture strategiche della legge obiettivo emerge una persistenza di ostacoli di varia natura anche nel quadro di uno strumento mirato ad accelerare la spesa.

Ci sono poi soluzioni che possono essere inquadrare nel più ampio contesto della riflessione sulla qualità dell'informazione (cfr. punto II.3.b.). In particolare, si potrebbe auspicare un ruolo più attivo del Parlamento nel porre in evidenza i tempi impiegati per realizzare le opere da parte degli enti centrali e regionali. Se il Parlamento ponesse un quesito simile, l'Unità di verifica del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica sarebbe in grado di rispondere. E non sarebbe un dato di scarso interesse quello di sapere, ad esempio, quanto impiegano le singole realtà regionali per costruire un'opera idrica, poiché si aprirebbe a quel punto la discussione sulle modalità per sbloccare e semplificare certe procedure ed accelerare i tempi.

Realizzare grandi opere diventa complesso anche perché non si può chiedere agli amministratori di avventurarsi a realizzare un'opera che impiega un tempo superiore a quello dello stesso programma su cui è impegnata. L'accelerazione delle opere, oltre all'incremento meramente quantitativo, ne aumenterebbe anche la qualità. Quello che si potrebbe mettere a punto è, dunque, un *benchmarking* (misurazione e confronto) delle opere, che attualmente è già possibile: l'Unità di verifica del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica possiede, infatti, gli strumenti per stabilire parametri di durata *standard* per ogni opera. Inoltre, si potrebbe immaginare di dare trasparenza a ogni nuovo intervento realizzato, consentendo a qualunque cittadino, e soprattutto al Parlamento che ne è interprete, di giudicare se in una determinata regione i risultati siano molto inferiori o superiori alla media. Gli strumenti tecnici a disposizione per realizzare tale obiettivo sono già esistenti, per cui si tratterebbe solo di decidere l'avvio e l'impiego sistematico.

b) Doppio grado di giudizio nei ricorsi amministrativi

Un altro elemento che incide notevolmente nel rallentare il processo di realizzazione degli investimenti è l'effetto sospensivo anche nella fase della seconda istanza amministrativa presso il Consiglio di Stato. Il doppio livello di ricorso bloccante, presso il TAR ed il Consiglio di Stato, che è in grado di interrompere repentinamente qualunque opera, costituisce una peculiarità tutta italiana che entra in gioco nella fase di realizzazione delle opere e che contribuisce al rallentamento dei progetti.

Proposte di soluzione

Per ridurre l'incidenza negativa nella realizzazione delle opere, da parte della giurisdizione amministrativa, si potrebbe pensare di abolire l'effetto sospensivo del ricorso di seconda istanza presso il Consiglio di Stato.

c) Aiuti «a pioggia» strategicamente poco incisivi

La scarsa qualità degli investimenti è data anche dall'uso degli aiuti «a pioggia» che risultano strategicamente poco incisivi. Nell'arco del pe-

riodo 2000-2006, la Commissione europea ha registrato in Italia 849 forme diverse di incentivi (incentivi di piccolo taglio previsti dal decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488, o dalla legge 28 novembre 1965, n. 1329, cosiddetta legge Sabatini). La critica principale è che l'aiuto a pioggia, non essendo selettivo, non aumenta in nulla la competitività del settore di una certa regione.

Proposte di soluzione

Tra le soluzioni possibili, si potrebbe prendere come esempio di *best practice* l'esperienza della Lombardia che – in relazione ai fondi 2007-2013 – ha già presentato una consistente domanda di pagamento per finanziamenti da destinare alle piccole e medie imprese, attraverso la creazione di un fondo di ingegneria finanziaria di garanzia per la piccola e media impresa. Tale strumento non è però necessariamente una garanzia contro il rischio di «aiuti a pioggia», che andrebbe pertanto integrato con una serie di «condizionalità» capaci di indirizzare gli interventi verso specifici obiettivi qualificanti.

d) Discontinuità politica e amministrativa

Ogni volta che si verifica un cambiamento di amministrazione, sia a livello centrale, sia a livello regionale, nell'esecuzione dei programmi si registra un ritardo medio di circa un anno, dal momento che spesso vengono rimesse in discussione decisioni prese in precedenza. È un problema grave, forse comprensibile quando è di natura politica, ma meno quando è di natura amministrativa. L'unificazione fra il Ministero delle infrastrutture e il Ministero dei trasporti, ad esempio, ha provocato un ritardo di circa un anno nell'esecuzione del programma trasporti e del programma relativo alle infrastrutture. Si tratta di un problema che sorge soprattutto in relazione alla modalità di spesa che passa attraverso le commesse pubbliche e meno in relazione a quella che interessa gli aiuti diretti alle imprese.

Proposte di soluzione

Al fine di evitare i ritardi derivanti dalle discontinuità nell'amministrazione è opportuno fare scelte strategiche coordinate e che non presentino discrasie con altre opere strategiche. Il progetto dell'intervento pubblico deve essere condiviso, preso con decisione a larga maggioranza, di modo che un'amministrazione subentrante non possa rimetterlo in discussione (Spagna e Grecia ne costituiscono due esempi). In questo modo si potrebbero mantenere invariate le scelte fondamentali di investimento pubblico ed evitare di ricorrere ai progetti coerenti. Inoltre, sarebbe utile orientare maggiormente il lavoro della pubblica amministrazione secondo un metodo per obiettivi e per risultati, in modo tale che un avvicendamento della dirigenza non comporti un ripensamento delle scelte. Anche i rappresentanti delle regioni hanno rilevato che in Italia manca un mo-

dello di pianificazione dello sviluppo imperniato su uno Stato centrale che realizza, indipendentemente dalla compagine politica del momento, la programmazione degli interventi comunitari in maniera coordinata e sinergica con le regioni, in modo da consentire una programmazione per obiettivi.

Infine appare opportuno un forte impegno politico affinché la programmazione non resti esercizio di stile e di allocazione di risorse e l'attuazione si riduca a prassi burocratico-amministrativa.

È opportuno ricordare che anche la Commissione europea ha, in questo campo, una responsabilità e un ruolo da giocare, divenuti più importanti con l'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999, in particolare in tema di attuazione del principio cardine dell'addizionalità.

Da un lato, infatti, si accrescono le opportunità per ottenere maggiore trasparenza e migliore circolazione delle informazioni, come stabilisce il paragrafo 4 dell'articolo 15 sull'addizionalità: *«La Commissione pubblica i risultati per Stato membro della verifica dell'addizionalità, incluse la metodologia e le fonti delle informazioni utilizzate, a conclusione di ciascuna delle tre fasi di verifica»*

Dall'altro, si introduce nell'articolo 99 (criteri per le rettifiche finanziarie) la possibilità per la Commissione di sanzionare il mancato rispetto degli obblighi assunti dagli Stati membri; infatti si stabilisce, fra l'altro, che: *«5. Quando uno Stato membro non rispetta gli obblighi di cui all'articolo 15, paragrafo 4 [obblighi di verifica sul rispetto del principio di addizionalità], la Commissione può, in relazione al grado di inadempimento di tale obbligo, procedere a una rettifica finanziaria sopprimendo la totalità o una parte del contributo a titolo dei Fondi strutturali a favore di tale Stato membro. Il tasso applicabile alle rettifiche finanziarie di cui al presente paragrafo è stabilito nelle norme di attuazione del presente regolamento, adottate dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 103, paragrafo 3»*

È importante ricordare anche che entrambe le predette innovazioni del regolamento (CE) n. 1083/2006 sono state introdotte nella normativa comunitaria con il contributo essenziale dell'Italia.

e) Scarsa assistenza tecnica ai progetti

La bassa qualità dei progetti italiani è data anche dall'esiguo ricorso ai servizi di assistenza tecnica. Al riguardo occorre innanzitutto ricordare che per ogni programma è prevista una spesa per assistenza tecnica nella misura pari al 4 per cento dell'investimento totale. Ciò significa che in relazione ad un programma di 4 miliardi di euro (come potrebbe essere quello di una regione del Centro-Sud Italia) sono messi a disposizione ben 160 milioni per pagare un supporto tecnico all'amministrazione, anche esterno (spesso si tratta di società multinazionali). Le regioni italiane

paiono mediamente essere ancora restie ad impiegare tali risorse, anche perché il ciclo dei fondi non corrisponde al ciclo elettorale. Inoltre, chiamando in campo un *expertise* esterno, la discrezionalità politica diminuisce, in quanto una valutazione completamente neutra potrebbe non coincidere con gli interventi che la politica vorrebbe effettuare.

In ogni caso il potenziamento della capacità amministrativa all'interno delle amministrazioni (quindi non solo e non tanto ricorrendo a risorse esterne) è un punto essenziale del «valore aggiunto» che l'esperienza dell'impiego dei fondi strutturali potrà diffondere, in particolare in contesti che scontano situazioni di grave ritardo accumulato. In questo quadro, il Ministero dello sviluppo economico ha avviato alcuni programmi dedicati all'assistenza tecnica (uno cofinanziato dal FESR, un altro dal FSE) con l'obiettivo di migliorare le capacità tecniche delle amministrazioni pubbliche e di favorire il dialogo interistituzionale. Il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico ha cercato di focalizzare la propria azione sulle distinte fasi di accelerazione per l'accompagnamento dei programmi di spesa, mediante un'adeguata organizzazione delle strutture ministeriali.

La leva regionale funziona solo se si innesta in un terreno fertile, ovvero un'amministrazione recettiva che riesca a vedere anche la possibilità di sviluppare capacità di adeguamento: l'UE ha sempre sottolineato come il miglioramento della capacità istituzionale (tecnica ed amministrativa) dell'amministrazione pubblica sia un requisito indispensabile per il successo della politica regionale. Il *dossier* della capacità istituzionale (*capacity building*) è una delle priorità del ciclo 2007-2013 e dunque il tema della modernizzazione e dell'innovazione amministrative acquista un'importanza fondamentale

Proposte di soluzione

Al fine di migliorare la capacità progettuale è necessario sfruttare meglio le risorse riservate all'assistenza tecnica, specialmente per la fase della programmazione.

È inoltre necessario rafforzare la collaborazione con la Commissione europea (Direzione generale della politica regionale, Direzione generale occupazione, affari sociali e pari opportunità) che ha istituito per ogni Paese un *team* che svolge una funzione al tempo stesso di assistenza tecnica nei momenti di difficoltà, di suggerimento, di monitoraggio, per valutare la conformità dei progetti rispetto agli obiettivi.

Rimane, comunque, essenziale continuare a sostenere il miglioramento e l'aggiornamento delle capacità interne alle Amministrazioni.

Una possibilità interessante potrebbe essere quella di finanziare l'istituzione di uno o più specifici *master* post-universitari, integrati con esperienze sul campo di alcuni mesi presso organizzazioni portatrici delle *best practices*. Dunque puntare anche e soprattutto sui giovani per creare rapidamente profili altamente specializzati e competenti.

f) Scarsa capacità progettuale e di gestione

La questione della scarsa assistenza si colloca nel più ampio quadro dell'incapacità progettuale e di gestione legato al personale della pubblica amministrazione italiana e in particolare a due aspetti che rallentano le attività dei titolari dei programmi:

1) carenza del personale: spesso per le autorità di *audit* che lavorano su programmi importanti ci sono due o tre persone al massimo e la stessa penuria è ravvisabile per l'autorità di gestione o di certificazione;

2) scarsa specializzazione del personale, con conseguenti complicazioni procedurali e carenze negli adempimenti, tra cui anche un'adeguata custodia, spesso lamentata anche dalla Corte dei conti europea, di tutta la documentazione amministrativa che correde i programmi. Nel passaggio delle competenze alle regioni, a partire dalla fine degli anni Novanta, alcune amministrazioni centrali di settore non hanno compiuto quel salto di qualità tale da trasformare la semplice gestione delle risorse in vera e propria *governance*, ovvero nel governo dei procedimenti relativi alla gestione. Mentre la gestione vera e propria implica la presenza di personale fondamentalmente differente, con buone competenze legali e contabili e che sia in grado di gestire i progetti, la *governance* dei fondi comporta la gestione di programmi, l'individuazione di strategie ed obiettivi e la conoscenza degli indicatori: ad occuparsene dovrebbero essere degli esperti di statistica, piuttosto che degli economisti, figure professionali abbastanza diverse di cui le amministrazioni centrali non erano a suo tempo dotate. Non avendo realizzato un investimento in rinnovamento, in parte anche per problemi di finanziamento, le amministrazioni hanno avuto difficoltà ad adeguarsi alla nuova situazione.

Anche le regioni hanno dovuto fare un salto di qualità. Per esempio in molte fino a qualche anno fa era del tutto assente qualunque strumento moderno di comunicazione, di scrittura o di calcolo, con un affidamento su personale non appartenente all'amministrazione. Questa situazione è stata rimossa due anni fa in maniera radicale da alcune regioni, soprattutto Puglia e Campania, e a testimoniarlo sono i numeri relativi al 2003. Altre regioni, come la Sicilia, erano già in una situazione più avanzata dal punto di vista della qualità dei gruppi dirigenti amministrativi. Puglia e Campania hanno compiuto trasformazioni radicali del proprio assetto amministrativo e della propria dirigenza, con cambiamenti notevoli.

Infine, anche l'introduzione come obbligo comunitario della valutazione dell'impatto ambientale di certi programmi, richiede competenze radicalmente diverse rispetto alla gestione del progetto. Anche in questo caso si è verificato un problema di mancato adeguamento delle risorse umane.

Proposte di soluzione

Per far fronte alle carenze nella qualità del personale preposto alla gestione e alla *governance* dei fondi, sarebbe opportuno rendere più effi-

cace la formazione, investendo in particolare su alcuni strumenti: inserimento di giovani specificatamente preparati e scambio di esperienza/gemellaggi su temi specifici (ad esempio il Parco delle Cinque terre ha stretto un gemellaggio con il Parco delle Madonie nella gestione e programmazione degli interventi sul parco). D'altra parte, è importante anche continuare ad investire sul personale già inquadrato nei ruoli.

Inoltre, sarebbe utile riorientare le rappresentanze regionali a Bruxelles verso una maggiore specializzazione tecnica, a discapito della mera funzione di rappresentanza.

g) Frammentarietà delle competenze nella pubblica amministrazione e complessità dei procedimenti amministrativi

Per quanto riguarda la fase progettuale esiste sostanzialmente un problema burocratico-amministrativo: troppe autorizzazioni, troppi enti coinvolti e competenze frammentate.

Rispetto agli altri Stati membri, l'Italia mostra una complessità amministrativa notevolmente superiore. Sia per quanto riguarda gli investimenti privati, sia – e ancor più – per quanto riguarda gli investimenti pubblici, siamo in presenza infatti di un quadro legislativo ed amministrativo complesso: lo si rileva dai tempi di realizzazione delle opere, ma anche da quelli di concessione degli aiuti alle imprese. Ci sono, inoltre, difficoltà che derivano dalla complessità di un quadro amministrativo obbligatorio, ed altre complessità del quadro amministrativo che le stesse regioni si sono date per l'utilizzazione dei fondi: spesso non è, dunque, il quadro legislativo statale, ma la delibera della singola regione che può decidere di rendere il percorso amministrativo meno tortuoso.

Proposte di soluzione

Il primo rimedio all'eccessiva complessità amministrativa è quello di intraprendere interventi di semplificazione delle procedure amministrative nelle singole amministrazioni.

h) Errori e irregolarità nei progetti

In Italia, sulla base dei controlli, si registra un tasso di errore nell'ordine del 10-30 per cento. Parlare di errore non equivale a dire che esiste un'irregolarità: vuol dire che non c'è l'evidenza. Si parla di errore quando non si può dimostrare l'evidenza di qualcosa, quindi quando mancano la registrazione del controllo o altri elementi banali (spesso le certificazioni non sono corredate dalla giusta documentazione), le frodi essendo un'altra cosa. L'Unione europea, attraverso le autorità di gestione e le autorità di certificazione, cerca di ottenere la sicurezza massima in riferimento alla spesa. Per ogni programma operativo esiste poi l'autorità di *audit*, il cui compito è garantire che la percentuale di errore del sistema, nel suo insieme, non superi il 2 per cento. Rispetto a questa soglia si è peraltro

aperto un dibattito in Europa, proprio a confermare che il problema non è solo italiano e la Commissione ha recentemente pubblicato una comunicazione in cui cerca di definire un «rischio tollerabile di errore» che potrebbe collocarsi intorno al 5 per cento. In ogni caso, con tassi superiori al 10 per cento è evidente che si rischiano drastiche correzioni finanziarie da parte di Bruxelles.

L'Italia presenta un tasso di irregolarità significativo ma non tra i peggiori d'Europa e comunque vicino a quella di Paesi come Gran Bretagna, Danimarca e, ad esempio, migliore dell'Olanda: un risultato interessante in considerazione anche del livello di penetrazione della criminalità organizzata in alcune nostre regioni. Le maggiori irregolarità si annidano nei bandi degli appalti pubblici e negli incentivi alle imprese.

Il numero di errori e irregolarità è stato anche collegato ad un sistema europeo di procedure eccessivamente complesso, con una moltiplicazione dei livelli di controllo ed un eccesso di attività amministrativa dedicata all'*audit* della stessa Direzione generale della politica regionale. In alcuni casi si evidenzia anche un importante problema di orientamento del controllo stesso: il controllo amministrativo di regolarità contabile sopravanza qualsiasi discussione sul controllo sui risultati; non si parla di controlli di gestione o di valutazione dei risultati ma si parla solo di controllo di conformità contabile. Questo è uno dei temi del dibattito attuale tra Stati e UE, del rapporto tra regioni e Commissione (un rapporto poco scorrevole e fluido, se deve basarsi su deduzioni, controdeduzioni, contestazione ed argomentazioni che caratterizzano i procedimenti di *audit*) e della discussione sulla riforma della politica di coesione.

È evidente che il tema dei controlli riveste un ruolo importante nell'analisi delle problematiche dei fondi strutturali. Basti pensare che, per assurdo, si potrebbe arrivare ad eseguire al 100 per cento tutti i fondi e poi vederli ritirati, a titolo di sanzione: se non si riuscirà, dunque, a ridurre il tasso di errore, non si possono escludere, alla chiusura dei programmi, correzioni finanziarie anche pesanti.

Per quanto riguarda l'attuale ciclo programmatico in Italia, per i programmi finanziati dal FSE la Commissione europea (dati aggiornati al settembre 2009) ha considerato accettabili (e quindi con luce verde per i pagamenti intermedi) 21 programmi su 24; per i programmi finanziati dal FESR sono stati inviati alla Commissione i dati sui sistemi di gestione e controllo per 23 dei 28 programmi e 20 dei 23 sistemi inviati sono stati accettati (e per 12 programmi la Commissione ha anche già effettuato pagamenti intermedi).

Per completezza, e per evitare conclusioni affrettate, va ricordato che, alla stessa data, per la Spagna, la Commissione aveva considerato accettabili solo 2 sistemi su 23 dei programmi FESR e nessuno per i 21 dei programmi FSE. Il dato, cioè, si presta poco a trarre conclusioni generali perché rappresenta l'applicazione di una nuova, più restrittiva norma, introdotta per il periodo 2007-2013, per la quale ancora fino a pochi mesi fa sostanzialmente tutti gli Stati membri hanno registrato ritardi.

Proposte di soluzione

Per ridurre il tasso di errore si può proporre un ancora maggior coordinamento tecnico da parte dell'IGRUE (Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea della Ragioneria generale dello Stato) nel sistema dei controlli eseguiti dagli organismi comunitari, che ha funzione essenzialmente di coordinamento e che dovrebbe favorire la trasmissione da parte delle autorità di gestione dei dati e delle informazioni sullo stato dell'arte dei progetti. A tal fine sarebbe necessario rafforzare il personale dell'IGRUE sia dal punto di vista quantitativo sia da quello della sua specializzazione. Un'altra considerazione riguarda il passaggio del Dipartimento per le politiche di coesione dal Ministero dell'economia e delle finanze al Ministero dello sviluppo economico: un passaggio idealmente corretto, che tuttavia si è tradotto in una minore autorevolezza di chi deve effettuare il coordinamento nella gestione dei fondi, avendo perso il legame diretto con i «cordoni della borsa».

Per ridurre il tasso di errore e irregolarità (peraltro piuttosto elevato in tutta l'UE) è inoltre opportuno anche un maggior impegno da parte della Commissione europea nella riduzione del livello di complessità delle procedure, evitando un eccesso di attività amministrativa e di controllo, mentre sarebbe auspicabile che la Direzione generale della politica regionale dedicasse maggiori risorse al controllo sostanziale dei risultati: non solo attenzione sulle irregolarità, dunque, ma anche sulla politica.

Nel corso dell'indagine conoscitiva si è avuto modo di apprezzare alcuni rinnovati sistemi di valutazione, come quello del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), che ha potenziato il sistema definendo una *governance* di programma articolata su un maggior numero di livelli, creando una sorta di Comitato guida a cui fanno riferimento gruppi specifici di lavoro. È interessante notare che la base del lavoro si sviluppa qui non in senso verticale su progetti, bensì in senso orizzontale su tematiche quali energia, ambiente, ICT (*Information and communication technology*) e altri. Ciò significa che la valutazione non avviene più sul singolo specifico progetto, che potrebbe essere positivo o negativo, ma sull'impatto che i progetti hanno sui settori trainanti per l'economia.

L'attuale basso livello dei pagamenti per il 2007-2013 è dovuto all'impossibilità di poterli presentare a Bruxelles per il rimborso, proprio perché manca l'approvazione europea dei programmi di controllo delle autorità di *audit*. È quindi necessario velocizzare queste procedure. Come si evince dai dati sopra riportati il problema è ormai quasi superato, dopo circa un anno e mezzo. Occorre anche trovare nuovi progetti e progetti aggiuntivi (e non coerenti) e mettere in primo piano l'innovazione dei settori tradizionali puntando su ricerca e sviluppo tecnologico (RST) e sul settore dell'energia inteso come settore produttivo per rilanciare l'economia.

Su quest'ultimo punto è opportuno ricordare che molto spesso in Italia i benefici dei finanziamenti a programmi energetici confluiscono di fatto all'estero perché l'Italia si trova in condizioni di dipendenza tecno-

logica da altri Paesi. Per risolvere questa situazione di dipendenza tecnologica si potrebbe realizzare un inventario delle competenze/capacità esistenti nel Paese, tanto nelle imprese che in enti di ricerca e università, ed individuare i sottosistemi tecnologici meglio posizionati o suscettibili di produrre migliori risultati, mettere a punto un programma di supporto e incentivazione delle imprese capaci di sviluppare l'autonomia tecnologica del Paese. Occorre premiare il raggiungimento di alte percentuali di valore aggiunto, onde evitare il rischio di promuovere ruoli di meri assemblatori. Nel paniere degli interventi, possono essere previsti tanto finanziamenti (soprattutto per le imprese in fase di *start up*) che esenzioni fiscali sia per utili reinvestiti, sia, soprattutto, per attività di ricerca e sviluppo.

2. Limiti di coordinamento

a) Disallineamento delle priorità tra autorità centrali e locali

Nel corso del seminario di Catania del 2-4 dicembre 1998, organizzato dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, per la presentazione del documento «*Schede programmatiche 2000-2006. Cento idee*» e finalizzato all'elaborazione di strategie coordinate ed obiettivi dei programmi operativi da sottoporre a Bruxelles, furono poste al centro le regioni, lasciando alle amministrazioni centrali soltanto il 30% della gestione dei fondi, senza stabilire un asse diretto fra amministrazioni centrali ed enti locali sub-regionali. Si rafforzò allo stesso tempo il centro, creando un forte dipartimento per le politiche di sviluppo con funzioni di governo strategico e conferendo forti capacità di valutazione e di comunicazione al Parlamento. Si puntò sull'ANCI per creare un legame Stato-città. Tale scelta di responsabilizzazione delle regioni ha portato ad importanti cambiamenti funzionando sia come meccanismo cooperativo fra regioni (rete infraregionale e nuclei di valutazione e monitoraggio), sia come meccanismo competitivo (sanzioni e premialità).

A livello di cooperazione tra soggetti nazionali, per programmare ed eseguire una efficace politica strutturale è necessario un più ampio confronto, una collaborazione ed un elevato coordinamento tra autorità centrali ed autorità locali in linea con i principi della *governance* multilivello cui è ispirata la politica regionale, comunitaria e nazionale. Non si tratta esclusivamente di un problema di addizionalità finanziaria, quanto piuttosto di integrazione con la politica ordinaria, che richiama la necessità per le amministrazioni centrali di seguire quelle regionali. Quest'ultime, infatti, non sempre sono seguite ed accompagnate nella definizione delle modalità di programmazione, normazione e dotazione della strumentazione amministrativa necessaria. Spesso la politica centrale non si muove, dunque, convergendo sul medesimo obiettivo degli enti locali, e ciò per un problema, anzitutto, di disallineamento delle priorità.

A livello pratico in settori di legislazione concorrente, come ad esempio quello scientifico-tecnologico, una divisione del lavoro tra programmi

operativi nazionali (PON) e programmi operativi regionali (POR) si è tradotta molto spesso in un'azione delle regioni negli ambiti attribuiti alla dimensione nazionale e viceversa, senza un vero coordinamento delle priorità e delle azioni tra il livello nazionale e quello regionale. Quella che si rischia di creare, dunque, è una frammentazione di indirizzi ed impegni con conseguente parcellizzazione degli interventi. Una parcellizzazione, peraltro, che ha caratterizzato l'esperienza italiana – ma che ha seguito le indicazioni della Commissione europea che in questo ha avuto una certa responsabilità – la quale non si è concentrata su grandi progetti strategici come invece, ad esempio, la Spagna.

Proposte di soluzione

È dunque necessario un impegno duplice e coordinato, poiché l'autonomia delle regioni nel predisporre e realizzare interventi deve rappresentare non una complicazione ma un'opportunità per creare un più ampio confronto. Da una parte le amministrazioni non devono cadere nella tentazione di considerare il sistema dei fondi strutturali dal punto di vista di un mero adempimento, ma come uno strumento per un proprio rinnovamento e per quello del Paese (non interventi tampone, ma di valenza strategica di medio-lungo periodo a sostegno reale della competitività). Dall'altra, ci deve essere una responsabilità politica, a livello centrale, che si metta in gioco decidendo di scommettere sulle capacità di arrivare effettivamente a quel risultato. Deve esserci, cioè, un chiaro investimento politico che guardi alle potenzialità dei fondi come alla potenzialità di innescare un cambiamento di natura «strutturale» e che riguardi l'intera azione dell'amministrazione pubblica. Si tratta, dunque, anche in questo caso, di un tema legato alla qualità dei progetti, alla capacità di guardare non alla singola realizzazione o impresa per un ritorno immediato, quanto piuttosto ad una ricerca strategica e ad una corretta interpretazione del ROI (*return on investment*), passando anche attraverso una pianificazione concertata tra Stato ed enti locali.

Nella direzione della collaborazione istituzionale vanno anche iniziative di diffusione del criterio della premialità, si pensi, ad esempio, al programma avviato dal Ministero dello sviluppo economico (cfr. punto II.3.a.) che implica la cooperazione tra le regioni e le amministrazioni centrali, nell'elaborazione dei programmi operativi di investimento, ma che richiede, soprattutto, a ciascuna regione e amministrazione, di ragionare sui passi da compiere anche in termini di requisiti istituzionali ed amministrativi. Una riflessione che si è sviluppata nei «piani d'azione» con i quali ciascuna regione si è interrogata sulle condizioni per raggiungere il *target*. L'affiancamento delle amministrazioni centrali è necessario e dovuto, perché quanto si può raggiungere con questo meccanismo non può prescindere dagli interventi di politica ordinaria.

L'indagine conoscitiva ha registrato, inoltre, la soddisfazione di alcune regioni per l'esperienza di stretto partenariato che si è sviluppata in fase di programmazione tra regioni ed altri enti locali, attraverso una

apposita conferenza di programma, che ha permesso di attuare una convergenza ed una sinergia di tutti gli strumenti finanziari a disposizione. Si tratta di modelli di «programmazione integrata» sui quali è importante insistere per un ampio coinvolgimento delle parti.

In quest'ottica è fondamentale insistere su una più ampia collaborazione ed attività concertata tra pubblico e privato, e nel corso dell'indagine è stato sottolineato come nel periodo 2000-2006 si sia già quasi decuplicata la collaborazione tra pubblico e privato per quanto riguarda le imprese, gli enti di ricerca e le università. In questa direzione va anche l'iniziativa del MIUR che pone come condizione per accedere ad un finanziamento quella di costruire una forte integrazione tra pubblico e privato.

b) Debolezza del coordinamento centrale

Come ricordato, l'Italia ha concesso ampia indipendenza alle regioni, sia legislativa che amministrativa ma soprattutto finanziaria e tributaria (a differenza dei *Länder* tedeschi, che pure rappresentano il massimo livello di indipendenza ed autonomia in Europa). Lo Stato, infatti, partecipa alla definizione del quadro in cui collocare gli interventi strutturali e partecipa al procedimento anche tramite il cofinanziamento nazionale, ma non ha la possibilità di sostituirsi ad una regione inadempiente. In passato, con l'allora Ministro delle finanze Ciampi, fu istituita una cabina di regia, con il tempo venuta meno, nell'ambito della quale era prevista una capacità di surroga nei confronti degli enti regionali inadempienti.

Il fatto è che nell'ambito della politica regionale, l'Italia è considerata non come uno ma come 22 Stati membri: 20 regioni, a cui si aggiungono le province autonome di Trento e Bolzano. Ognuna di queste entità, infatti, è talmente indipendente e il coordinamento centrale è diventato tanto labile che per Bruxelles è come se dovesse dialogare non con 27 Stati membri, ma con circa il doppio.

Proposte di soluzione

Il problema della debolezza del coordinamento può essere risolto a livello centrale. Si potrebbe considerare la possibilità di reintrodurre una sorta di cabina di regia e in ogni caso è opportuno insistere sul ruolo dell'IGRUE e del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

3. Limiti culturali e di informazione

a) I progetti coerenti e il principio dell'addizionalità

Per progetti coerenti si intendono i progetti già finanziati per i quali si chiede di sostituire il finanziamento statale con un finanziamento comunitario: in pratica progetti normalmente finanziati con le risorse nazionali e che, per accelerare il processo di spesa, vengono poi attribuiti e spesi con i fondi comunitari. Bruxelles ha ammesso queste operazioni a condizione che le risorse risparmiate siano destinate ad altri investimenti equivalenti nello stesso settore e nelle stesse zone. In questo contesto si inse-

risce anche il principio di addizionalità, secondo cui i fondi strutturali debbono essere considerati non come sostituivi ma come aggiuntivi a quelli di provenienza nazionale, e l'Italia non può dirsi estranea all'utilizzo di tali risorse come integratori di reddito, per sopperire a carenze ordinarie e perappare buchi strutturali.

Le due questioni sono collegate, nella misura in cui un massiccio ricorso ai progetti coerenti determina un effetto sostitutivo sulle risorse comunitarie, vanificandone la caratteristica dell'addizionalità. In questo modo viene limitata la selettività e quindi la qualità degli interventi e di fatto ne consegue una posticipazione nel tempo dell'impatto dei finanziamenti (dilatazione temporale delle spesa dovuta alla re-immissione delle risorse liberate) se non si dispone di una parallela capacità di progettazione capace di generare nuovi progetti di qualità su cui indirizzare sia le risorse nazionali liberate sia quelle di fonte comunitaria. In questo modo si spiegano, almeno in parte, i risultati non soddisfacenti in termini macroeconomici della politica di coesione nel Mezzogiorno. In termini quantitativi, la quota di spesa pubblica sul totale in conto capitale a favore del Mezzogiorno è scesa dal 38,3 per cento del 1988 al 35,3 per cento del 2007, ovvero ben lontana dall'obiettivo del 45 per cento fissato dal Quadro comunitario di sostegno (QCS).

Il ricorso a progetti coerenti, nonché le recenti vicende relative all'utilizzo del Fondo aree sottoutilizzate, per alcuni sono da considerare anche come espressione della riduzione dell'afflato meridionalista del dopoguerra nella politica nazionale, tanto che viene da condividere la pur paradossale affermazione che i fondi strutturali europei, più che promuovere lo sviluppo del Mezzogiorno, hanno contribuito, liberando fondi nazionali, al risanamento dei conti pubblici italiani, di cui, peraltro, ha beneficiato implicitamente anche lo stesso Mezzogiorno.

Proposte di soluzione

Per sfruttare al meglio le potenzialità riservate dal sistema dei fondi comunitari, occorre migliorare la capacità progettuale in termini qualitativi e quantitativi. In questo solco si inserisce la proposta di premialità, introdotta dal nuovo programma ed approvata dal CIPE, che ha fissato quattro grandi aree (competenza degli studenti, servizi di cura della persona, raccolta dei rifiuti, qualità di fornitura dell'acqua), cui sono stati assegnati *target* per il 2013 ad ogni regione, con in palio complessivamente 3 miliardi per le regioni più virtuose.

Inoltre, occorre che lo Stato non tenda a sostituirsi all'investitore privato ma sostenga attività che vadano a beneficio delle collettività, generando effetti sociali e ricadute anche di conoscenza utilizzabili nel medio e lungo periodo nel settore industriale.

b) Livello e qualità dell'informazione

Il cittadino deve essere adeguatamente informato sulle possibilità che gli sono offerte dai fondi strutturali e dai fondi a gestione diretta e deve

sapere dove poter consultare tutti i documenti relativi ad un programma comunitario o ad una statistica. Il tema propriamente legato ai bandi o «inviti a presentare proposte» (*call for proposal*) è approfondito nella sezione del presente documento dedicata ai fondi tematici (a gestione diretta), mentre in questa sezione viene trattato un livello diverso di informazione, che vede impegnato il livello nazionale ed europeo soprattutto in tema di addizionalità.

Ancora di recente, né il cittadino, né la stessa amministrazione pubblica di un Paese erano in grado di conoscere i dati sull'addizionalità degli altri Paesi e spesso si generavano comportamenti disomogenei della Commissione nei riguardi dei diversi Stati membri. Risulta invece importante sapere come si muovono gli altri Paesi al fine di sviluppare un adeguato dibattito europeo, anche in considerazione del fatto che con l'ingresso di nuovi Paesi sono aumentate le lingue utilizzate, con conseguenze anche sulla fruibilità dei documenti. Rendere disponibile un'informazione in una lingua che è nota solo al 5 per cento della popolazione europea equivale a non diffondere l'informazione.

Al discorso dell'informazione è legato anche quello sostanziale relativo alle condizionalità, elemento proprio del sistema di concessione dei fondi strutturali, secondo cui i finanziamenti vengono concessi purché questi siano spesi per il raggiungimento di obiettivi predeterminati. A tale riguardo occorre ricordare che i Paesi membri non sempre indicano in maniera chiara, nei loro documenti di programmazione, gli obiettivi che si impegnano a raggiungere, senza considerare, appunto, che una volta fissato l'obiettivo è comunque difficile verificarne i risultati, e che gli Stati membri generalmente enunciano una vaga serie di interventi. Il numero di possibili interventi per ogni Paese, sul quale la Commissione dovrebbe vigilare, è talmente elevato, essendo infinito il numero di priorità, che si tratta di un obiettivo probabilmente troppo alto, con il risultato che va sotto il nome di degenerazione in termini di *compliance*. I documenti, cioè, sono spesso assai simili: in essi si raccontano delle storie che appaiono credibili, spesso scritte da consulenti esterni, che in sostanza contengono un elenco di adempimenti che si sa di poter fare e che poi la Commissione precede a verificare.

Proposte di soluzione

Per quanto concerne il livello nazionale, è stata richiamata la necessità di favorire lo scambio di documentazione interna tra le amministrazioni e l'auspicio della creazione di una banca dati in cui ogni ente territoriale possa indicare, per alcuni settori fondamentali, le concrete realizzazioni della sua politica. Ciò avviene già nel Nord Europa, dove un cittadino di un certo comune può sapere, ad esempio, se le irregolarità in materia di acqua sono migliorate o peggiorate da quando un tale sindaco ha assunto la responsabilità del comune. Su questa linea è opportuno segnalare che il MIUR, su modello statunitense, si è già dotato di un'anagrafe della ricerca che oggi consente al pubblico di consultare i risultati ottenuti

dagli investimenti pubblici. Analogamente, il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica ha avviato da diversi anni una importante collaborazione con l'ISTAT, per l'aggiornamento di una banca dati.

Volendo migliorare ulteriormente lo strumento dell'informazione si potrebbe pensare ad un osservatorio con funzioni di informazione ma anche di supporto tecnico e ad una funzione specifica della 14^a Commissione permanente del Senato (e della omologa Commissione della Camera dei deputati), sia per la diffusione di questi dati, sia per cercare di attivare una sorta di «*early warning*» per le regioni che sono in ritardo, al fine di evitare che vengano perse occasioni importanti.

La discussione sui risultati degli investimenti effettuati grazie ai fondi strutturali dovrebbe diventare parte del dibattito culturale, intellettuale e politico italiano e su questo aspetto sarebbe opportuno insistere perché solo se si ha una forte risonanza ed appoggio nazionale è possibile continuare a fare bene: in Italia il dibattito non è concentrato sui numeri, sui fatti e, soprattutto, non è impostato sulle differenziazioni e sulle modalità con cui i risultati siano stati raggiunti a seconda dei territori. L'impressione è che l'attenzione degli operatori, degli amministratori e dei politici si sia concentrata solo sull'utilizzazione delle risorse piuttosto che lavorare per mettere in rete procedure, normative e *best practices*, che potrebbero favorire modelli istituzionali di gestione delle stesse risorse più utili e dai risultati più in linea con le attese iniziali.

A livello europeo, sarebbe opportuno sollecitare la fruibilità e la trasparenza della documentazione dei Paesi membri. Inoltre, è auspicabile la creazione di un luogo di dibattito politico ad alto livello sui risultati della politica di coesione, dal momento che allo stato attuale esiste solo un Consiglio informale che si riunisce sotto la Presidenza di turno dell'Unione, dove non c'è l'interesse né la possibilità di conoscere i risultati dei singoli Paesi. In quest'ottica è possibile pensare ad un impegno concreto da parte del Parlamento europeo, che potrebbe diventare un importante foro di confronto sui risultati della politica di coesione. Il fatto di non avere un Consiglio specifico, più in generale, crea problemi alla politica di coesione che, pur assorbendo un terzo del bilancio europeo, non ha la possibilità di esprimere una propria forza politica (venendo usato dagli Stati come una sorta di «bancomat») e non è in grado quindi di esprimere richieste e indirizzi nelle politiche settoriali.

c) La cultura del controllo e della valutazione

La cultura del controllo e della valutazione è opportunamente considerata uno degli effetti positivi della politica di coesione in Europa, alla luce delle attività di valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* cui sono sottoposte le autorità nazionali. Uno dei precetti fondamentali dell'impostazione della politica di coesione è che qualunque cosa si farà domani deve essere costruita sulla base delle lezioni apprese da quello che si è fatto ieri: cioè la Commissione, per convincersi della scelta che le viene proposta, deve avere la dimostrazione che si è ricavata una lezione dagli

errori commessi in passato. Non vi è dubbio che la cultura del controllo in Italia abbia già determinato un importante cambiamento in termini di modernizzazione e rafforzamento dell'azione amministrativa. A tale proposito alcune regioni parlano di un vero e proprio «metodo comunitario» che grazie alla politica regionale europea si è diffuso nella loro impostazione amministrativa, anche se le stesse lamentano da parte di Bruxelles un sistema di controlli degenerato, non tanto per il suo funzionamento, ma per l'effetto di oscurare qualsiasi discussione sul merito.

Direttamente collegato e conseguente alla cultura del controllo è il tema della cultura della responsabilità, che si traduce nella capacità da parte dell'amministrazione di partecipare al sistema dei fondi strutturali non limitandosi al livello del mero adempimento procedurale, ma sfruttandone le potenzialità come reale occasione di rinnovamento dell'amministrazione stessa e del territorio. Lo iato è qui connesso ad una tempistica di attuazione che è data ed imm modificabile: se non si raggiunge un determinato *target* di spesa si perdono i soldi. Quella che si crea è, dunque, una forte tensione sulle quantità piuttosto che sull'efficacia: è profondamente sbagliato pensare che l'importante sia spendere ed assolvere ad un adempimento piuttosto che realizzare misure che producano un investimento capace di creare modifiche «strutturali», anche perché investimenti sbagliati spesso si traducono in costi che si prolungano nel tempo.

Proposte di soluzione

È opportuno inserire e diffondere all'interno della cultura della valutazione dei programmi, la valutazione di impatto dei progetti: ovvero una valutazione controfattuale in cui ci si chiede sostanzialmente come si sarebbe sviluppato quell'ambito (un servizio idrico, il *drop out* scolastico) ove non si fosse realizzato quel determinato intervento di politica strutturale. Si tratta di un'analisi complessa, che attualmente non è impiegata per i fondi comunitari, e la cui assenza fa sì che non sia possibile comprendere quasi mai con certezza se certi interventi abbiano avuto effetto o meno.

Si tratta, inoltre, di sviluppare a livello europeo un sistema di controllo sui risultati dei fondi strutturali e conseguentemente un momento di alto dibattito politico sui risultati della politica di coesione che, come si è evidenziato, dovrebbe essere sviluppato sia a livello europeo che nazionale (cfr. punto II.3.b.).

III. CRITICITÀ RELATIVE AI FONDI TEMATICI

Sulla base dell'analisi effettuata dal PORE (Progetto opportunità delle regioni in Europa), che contiene anche spunti per la riflessione sulle criticità della situazione italiana, è possibile seguire il comportamento dei candidati italiani in riferimento ad alcuni programmi di assegnazione dei fondi a gestione indiretta. Se consideriamo, ad esempio, il Programma EIE (energia intelligente Europa) finalizzato alla promozione dell'effi-

cienza e della diversificazione energetica, notiamo che sulle 250 proposte presentate nel 2007, circa la metà hanno visto la partecipazione al progetto di soggetti italiani (privati, enti pubblici o altro) e quasi un quinto del totale hanno avuto come capofila un *partner* italiano, 12 dei quali approvati da Bruxelles. Per quanto riguarda, invece, il Programma cultura 2007 i risultati sono decisamente meno confortanti, dal momento che solo 12 su 125 progetti approvati presentano un capofila italiano. A ben guardare, quest'ultima evidenza pare decisamente più in linea con i dati generali sulla partecipazione italiana ai fondi europei (in riferimento all'anno 2007): 1.642 progetti inviati da soggetti italiani e 78 selezionati (4,7 per cento). Ancora, in relazione allo stesso anno, è possibile ricavare un buon posizionamento dell'Italia riguardo alla ricerca (con 453 milioni di euro sul VII Programma quadro, pari al 13,8 per cento degli stanziamenti), mentre dati decisamente meno positivi si registrano per i fondi sulla gestione dei flussi migratori (6 per cento), i programmi per i giovani (6 per cento circa) e nel settore della salute e protezione dei consumatori. Secondo quanto riferisce il CIACE, si tratterebbe di limiti oltre che, ovviamente, di natura quantitativa, anche di parcellizzazione dei progetti che solo per il 20 per cento dei casi supera 5.000 euro, anche perché raramente (l'EIE è un'eccezione) l'Italia si pone in una posizione di *leader* del progetto.

Sulla base di queste considerazioni numeriche (rispetto ai fondi a gestione indiretta, le fonti statistiche sono più limitate) e delle audizioni dell'indagine conoscitiva, sono emerse alcune criticità relative all'esperienza italiana, che sono di seguito suddivise in due aree di riferimento strettamente collegate. L'analisi che segue analizza, dunque, i motivi di esclusione dei progetti italiani presentati a Bruxelles, e quelli di una partecipazione italiana non sufficiente alle opportunità offerte.

1. Motivi di esclusione dei progetti presentati: la scarsa qualità tecnica dei progetti

Per quanto concerne il primo aspetto, quello della scarsa coerenza e qualità tecnica dei progetti, le problematiche più ricorrenti sono le seguenti: scarsa ricaduta a livello europeo, non sufficiente carattere innovativo, scarso contributo al raggiungimento degli obiettivi generali del programma, scarsa coerenza tra gli obiettivi del progetto e le azioni proposte. Queste tipologie di problemi non sono del tutto disgiunte da quelle legate al tasso di errore dei progetti presentati a Bruxelles (ad esempio assenza di moduli allegati, moduli incompleti e mal compilati), se si considera che la struttura logica che è rappresentata nelle linee guida e nella modulistica che occorre compilare culturalmente non fa parte ancora del bagaglio delle pubbliche amministrazioni italiane, mentre è tipica di una cultura anglosassone. Se confrontassimo il bando tipo che un'amministrazione regionale pubblica sul proprio bollettino ufficiale con il bando tipo che l'Unione europea rende pubblico, noteremmo grandi differenze. I nostri bandi tipicamente richiedono un'esplicitazione molto discorsiva di obiet-

tivi, strumenti che si intende adottare, quantificazione dei risultati attesi, indicazione dei potenziali beneficiari dell'azione, con una ripartizione in *task* delle diverse attività che si intende svolgere. Il quadro logico che invece viene rappresentato nei bandi comunitari è molto più stringente e peraltro obbliga ad un approfondimento tecnico propedeutico alla corretta compilazione. Molto spesso questo sforzo iniziale non viene compiuto e quindi probabilmente anche la qualità stessa dell'idea non è resa nelle modalità che la Commissione si attende di ricevere.

Proposte di soluzione

Si tratta di problemi che non possono semplicemente essere risolti con un richiamo ad una maggiore attenzione da parte dei soggetti interessati alla compilazione dei moduli, per lo meno laddove questa sfera assume il carattere di incompetenza più che di incompetenza. Di fatto la riflessione trova un importante punto nodale nel ruolo degli enti pubblici nell'assistenza tecnica al cittadino, in linea con quanto emerso in ordine ai fondi strutturali. Detto ciò, l'evidenza ci dice che spesso anche quando non sono respinti per errori di distrazione nella compilazione della domanda, i progetti, essendo spesso preparati all'ultimo momento o non sufficientemente meditati, raramente si trovano in linea con un quadro strategico più ampio e coerente con gli obiettivi finali del programma e che metta in sinergia gli sforzi nazionali e del settore privato con quello europeo. Occorre dunque un ulteriore sforzo nel cambio culturale sia da parte dei soggetti privati (più attenzione, maggior ponderazione, coinvolgimento di componenti tecniche), sia di quelli pubblici (maggiore organizzazione, più vicinanza ai privati e maggiore coerenza con gli obiettivi del programma).

2. Motivi della bassa partecipazione ai bandi: scarsa informazione sulle opportunità

È opportuno tenere conto di quanto già emerso, sul tema dell'informazione, in relazione ai fondi strutturali (cfr. punto II.3.b.), ma è utile inserire in questo contesto una riflessione sulla specifica funzione del PORE che, come struttura di missione alle dipendenze funzionali del Ministro per i rapporti con le regioni, creata con l'obiettivo di massimizzare la diffusione dell'informazione e della conoscenza sui fondi tematici, ha creato un apposito sito *web*, un servizio di «*alert bandi*», nonché una *newsletter* e un *contact center*. Gli strumenti di informazione, dunque, esistono e anche in questo caso è opportuno un duplice sforzo: da parte del pubblico, per rendere sempre più accessibili tali informazioni, affinando il proprio sistema di divulgazione, e da parte del privato, per non aspettare passivamente ma cercare le informazioni.

In termini più generali, considerando la scarsa sintonia, cui si è accennato in precedenza, tra i progetti italiani e gli obiettivi della programmazione comunitaria, è opportuno sottolineare la necessità che il privato sia maggiormente informato sui temi più importanti all'ordine del giorno

di Bruxelles. Ciò implica, dunque, non solo assicurare l'informazione sul singolo bando ma anche dare informazione sullo stato dell'arte delle politiche europee. La scelta dei progetti da finanziare tramite i fondi a gestione diretta rappresenta, infatti, solo il tassello conclusivo di un processo che sostanzialmente traduce in termini di programmi quelle che sono le linee strategiche concertate dai 27 Stati membri. A ciò si aggiungono le considerazioni sulla portata delle decisioni prese a Bruxelles per cui, ad esempio, il fatto che per le misure anticrisi venga deciso di privilegiare questo o quel tipo di industria, significa privilegiare questo o quel Paese o area geografica, con implicazioni economiche molto rilevanti.

Proposte di soluzione

Si tratta, dunque, di assicurare un costante aggiornamento, ai soggetti interessati, sulle linee strategiche dell'UE per entrare in sintonia con la visione comunitaria ed anticiparne le implicazioni pratiche. Ciò richiede un ampio ed efficace sistema di comunicazione ed informazione che coinvolga enti pubblici ed istituzionali, oltre a soggetti privati, con il fondamentale apporto della stampa e dei *media*.

Nella fase di pianificazione è opportuno, inoltre, che ai progetti tematici siano affiancate azioni nazionali coordinate e sinergiche, che consentano di far crescere dei punti di forza a livello nazionale che poi possano essere competitivi su scala europea. In questo senso è certamente molto positivo avere sincronizzato l'esercizio di programmazione economica e finanziaria con l'esercizio della Strategia di Lisbona, per la definizione di scelte coerenti fra i due esercizi.

Le stesse autorità nazionali, dunque, debbono stabilire precise azioni strategiche, risultato di un'ampia e diffusa concertazione, che si concretizzino in un numero limitato di ambiti prioritari di azione. E che in questo senso evitino anche di favorire una parcellizzazione degli interventi sul territorio, la cui efficacia pare quantomeno dubbia, se comparata con i risultati, ad esempio, della Spagna, che ha puntato su pochi programmi fondamentali (ferrovie, strade, ospedali). Dunque uno sforzo di coordinamento del ciclo decisionale interno, che si traduca anche in un sostegno attivo ai progetti tramite la semplificazione delle procedure autorizzative (difficilmente i progetti potranno essere approvati se non dispongono di rapide e necessarie autorizzazioni interne), favorendo la circolazione delle buone prassi e la formazione specifica sulle tecniche di progettazione che rispondano a criteri di efficienza, sostenibilità ed efficacia.

Infine, alcune considerazioni relative alla formazione della posizione italiana in sede di Consiglio (fase ascendente), decisiva per definire le linee generali dell'azione UE e quindi anche le priorità di spesa dei fondi a gestione diretta. In tale ambito ricoprono un importante ruolo anche gli stessi parlamenti nazionali, che saranno ancora più valorizzati all'interno della procedura prevista dal Trattato di Lisbona, di imminente entrata in vigore, anche in materia di sussidiarietà.

IV. CONCLUSIONI

L'indagine conoscitiva, oltre ad aver consentito un'esaustiva illustrazione dei complessi meccanismi relativi ai fondi comunitari, è risultata particolarmente proficua nella sua parte propositiva. Questo grazie agli importanti interventi degli esperti che sono stati auditi e al confronto sviluppatosi con i componenti della 14^a Commissione del Senato. Uno scambio che ha posto sul tavolo alcuni spunti interessanti e alcune proposte, delle quali si riassumono a titolo riepilogativo le conclusioni più importanti.

Per quanto concerne i fondi a gestione indiretta, uno dei problemi che è emerso tra quelli più significativi è quello dell'*eccessiva lunghezza dei cicli dei progetti*. Gli strumenti che possono essere adottati per farvi fronte sono le «leggi obiettivo», il *benchmarking*, l'abolizione dell'effetto sospensivo di seconda istanza del Consiglio di Stato e un ruolo più attivo delle istituzioni nell'indirizzare il dibattito politico e pubblico verso una valutazione dei risultati concreti ottenuti con l'impiego dei fondi. Queste considerazioni devono essere inserite nel più ampio quadro di una necessaria semplificazione dei procedimenti amministrativi, che attualmente contribuisce al rallentamento dell'*iter* e che risponde alla *eccessiva frammentarietà delle competenze e alla complessità dei procedimenti amministrativi*.

Nel corso delle audizioni è stata spesso proposta la riflessione sulla *discontinuità politica ed amministrativa*, come elemento fortemente problematico nella programmazione e nella realizzazione dei programmi. In questo senso si rendono necessarie scelte ampiamente concertate e condivise, espressione di un forte impegno politico che si concretizzi nella definizione di un quadro programmatico-strategico e finanziario. L'attività della pubblica amministrazione, d'altra parte, dovrebbe essere orientata da una programmazione per obiettivi e per risultati ben ponderati e meno soggetti ad essere rimessi in discussione.

La *scarsa assistenza tecnica nell'avvio e nell'implementazione dei progetti* è uno degli aspetti che meglio esprimono la trasversalità delle criticità italiane sui fondi strutturali, la cui prima soluzione risiede nel pieno sfruttamento delle risorse di ciascun programma appositamente messe a disposizione per l'assistenza tecnica, a cui deve seguire una maggiore collaborazione con la Commissione europea attraverso il *team* nazionale. Interessante, a tale proposito, la proposta di creare appositi corsi post-universitari che formino giovani esperti nella materia. Al tema dell'assistenza tecnica è poi collegato quello della *scarsa capacità progettuale e gestionale*, che prospetta l'esigenza di nuove iniziative di gemellaggi e scambi di esperienza richiedendo, inoltre, un riorientamento della funzione delle rappresentanze regionali a Bruxelles.

La scarsa qualità dei progetti è spesso frutto di un'*errata interpretazione del principio di addizionalità* di cui deriva un *alto tasso di progetti coerenti*, ed in questo caso, oltre all'investimento tecnico per migliorare la capacità progettuale, nel corso dell'indagine conoscitiva è stata sottoli-

neata la positiva esperienza dei meccanismi di premialità, cui affiancare una decisa presenza dello Stato nel favorire progetti che generino effetti sociali e ricadute anche in termini di conoscenza utilizzabili nel medio-lungo periodo nel settore industriale. Sull'argomento si sottolinea anche la criticità relativa alla *debolezza del coordinamento centrale*, che ha sviluppato un dibattito con posizioni che guardano al passato, e dunque al ripristino di modelli di «cabina di regia», ed altre più orientate a valorizzare strutture esistenti come l'IGRUE e il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

È indubbio che l'esigenza di un *maggior coordinamento* sia sentita *a tutti i livelli*, essendo alla base di un'efficace politica strutturale, ed in particolare tra i soggetti nazionali coinvolti la strada è quella dei modelli di programmazione integrata, della diffusione della premialità e soprattutto di un investimento nella politica ordinaria che si affianchi a quella comunitaria. Tutto ciò per evitare che l'utilizzo dei fondi dell'UE venga considerato come un semplice adempimento, piuttosto che come un'importante opportunità di investimento e di cambiamento strutturale. Il tema è strettamente collegato alla *diffusione della cultura della responsabilità*, che pure richiede uno stretto coordinamento tra piani europei, nazionali e regionali.

Per quanto concerne gli aspetti più propriamente relativi al *funzionamento dei sistemi di controllo* e all'elevato *tasso di errore*, è auspicabile un ruolo di maggior coordinamento da parte dell'IGRUE che, dal canto suo, sconta una carenza di personale anche dal punto di vista qualitativo. Si tratta di una problematica particolarmente delicata, se si considera che il basso livello dei pagamenti dell'Italia per l'attuale ciclo di programmazione è dovuto alla mancata approvazione europea dei programmi di controllo delle autorità di *audit*. È dunque necessario: accelerare queste procedure; trovare nuovi progetti e progetti addizionali; mettere in primo piano innovazione, ricerca e sviluppo con particolare attenzione al settore dell'energia, per ridurre la dipendenza tecnologia dall'estero, attraverso la realizzazione di un inventario delle competenze/capacità esistenti nel Paese, tanto nelle imprese che in enti di ricerca e università, individuando i sottosistemi tecnologici meglio posizionati o suscettibili di produrre migliori risultati; mettere a punto un programma di supporto e di incentivazione delle imprese capaci di sviluppare l'autonomia tecnologica del Paese.

In tema di controllo, è però opportuno ed auspicabile un ancora maggiore impegno della Commissione europea nel ridurre le complessità delle procedure, evitando un eccesso di attività amministrativa e di controllo, e ponendo attenzione al contenuto effettivo dei risultati.

Altro tema fondamentale è quello del *livello e della qualità dell'informazione*, che tocca più o meno intensamente tutte le problematiche fino ad ora evidenziate, e richiede anche in questo caso un duplice sforzo. In ambito nazionale, è opportuno favorire lo scambio di documentazione

tra le amministrazioni; valutare l'istituzione di una banca dati per l'aggiornamento costante sullo stato dell'arte dei progetti; considerare l'ipotesi di un osservatorio come strumento sia di pre-allerta per i progetti in ritardo, sia di supporto tecnico. Sentita è anche l'esigenza di orientare il dibattito nazionale sulle politiche dell'Unione europea e sugli obiettivi dei fondi comunitari, con uno sforzo importante da parte di istituzioni e *media*. Su questa linea, è necessario anche contribuire a diffondere una *cultura del controllo e della valutazione*, ancora carente in Italia, e mettere in atto sistemi di valutazione di impatto dei diversi programmi di investimento.

Allo stesso modo, sarebbe auspicabile la creazione, in ambito europeo, di un luogo di dibattito politico ad alto livello sui risultati concreti della politica di coesione.

Per quanto concerne i fondi a gestione diretta, vi è anzitutto la necessità di *migliorare ulteriormente il sistema di informazione sulle opportunità dei fondi*, attraverso le strutture già esistenti (PORE in particolare), che potrebbero trovare giovamento anche dalle soluzioni individuate in tema di fondi strutturali. È forse meno discussa e sicuramente meno percepita, ma altrettanto importante, la necessità di tenere informato il privato sulle linee strategiche dell'Unione europea (che sono fortemente connesse alla scelta dei progetti), di modo da comprendere le priorità dell'azione europea, e quindi elaborare progetti ad esse più conformi, eventualmente anticipandone gli orientamenti concreti. Tutto ciò potrà contribuire a formare negli italiani una percezione più realistica dell'Europa e presenta, nel caso dei fondi indiretti, anche un valore aggiunto funzionale importante. Su questa linea è indispensabile che lo Stato sviluppi progetti e politiche coordinate con quelle europee, a sostegno delle iniziative di soggetti privati, cercando di limitare la parcellizzazione degli interventi.

Una più efficace e mirata informazione è indispensabile anche per migliorare la qualità dei progetti, spesso non in linea con i programmi europei, e la corretta compilazione delle domande di adesione ai bandi. In questo senso è utile anche incoraggiare il ricorso all'assistenza tecnica, la cui spesa è peraltro coperta dagli stessi finanziamenti comunitari. Infine, è auspicabile un ulteriore sforzo di semplificazione delle procedure amministrative, sia a livello nazionale che europeo.

Sulla base dei contenuti delle audizioni e dell'ampio dibattito che si è sviluppato tra i componenti della 14^a Commissione del Senato, emerge un quadro di luci e ombre, sia in relazione all'Unione europea, che alla realtà nazionale, in cui il nostro Paese ha dimostrato di aver compiuto progressi di grande portata negli ultimi anni nell'utilizzazione dei fondi comunitari, ma da cui risulta altresì che molti passi in avanti ancora dovranno essere compiuti, soprattutto sul terreno della cultura amministrativa e metodologica e sul terreno di una visione politica e programmatica maggiormente orientata al raggiungimento effettivo di obiettivi strutturali e di lunga durata.

APPENDICE

INTRODUZIONE AI FONDI COMUNITARI

1. Premessa

a) I fondi strutturali

La politica europea di coesione regionale cominciò a svilupparsi dagli anni Cinquanta, prendendo forma sostanzialmente dall'idea della programmazione come strumento di riequilibrio territoriale e di coesione sociale e culturale, fondandosi sulla misurazione del divario regionale non solo in termini di PIL ma anche di sviluppo umano. Le radici di tale approccio posso essere fatte risalire alle ricerche condotte nell'immediato dopoguerra in Italia finalizzate ad un piano di investimenti per la ricostruzione e per il Mezzogiorno in particolare (uno dei temi del manifesto di Ventotene), frutto della collaborazione tra Banca d'Italia e programmi scientifici della SVIMEZ. Queste ricerche riprendevano concettualmente il programma delle bonifiche avviate in età giolittiana, che consideravano la dotazione infrastrutturale ed il risanamento idrogeologico come precondizioni dello sviluppo. Su queste considerazioni, i piani regionali del 1947-48 optarono per politiche di sostegno allo sviluppo industriale differenziate a livello regionale, con l'introduzione di elementi di novità soprattutto nella metodologia e *«una prima embrionale zonizzazione industriale, dove si incontravano gli apporti della politica della bonifica integrale e le prime esperienze olivettiane di piani regolatori. Su queste basi meno incerte l'Italia apriva le porte alle esperienze pianificatrici contenute nell'impianto della linea democratica statunitense. È il primo studio organico finalizzato alla elaborazione di una politica di coesione territoriale, a un tempo europeista e meridionalista»* (Alle origini della politica regionale in Italia, di Simone Misiani, in Trimestrale della SVIMEZ 3/2008). Non è dunque casuale né irrilevante l'influenza italiana nell'elaborazione sia del *Memorandum* presentato in occasione della conferenza di Messina del 1955, fortemente voluto dal ministro Martino, sia di una sezione del Rapporto Spaak, elaborato l'anno successivo, all'interno dei quali veniva richiesta l'istituzione di fondi comunitari a sostegno dello sviluppo delle regioni meridionali. La stessa nascita del Fondo sociale europeo fu una proposta italiana, mentre la Banca europea degli investimenti (BEI) nasce da un progetto presentato a New York dal Governatore di Bankitalia nell'autunno del 1954, e poi ripreso dalla delegazione italiana formata da Ducci e Bobba. Il progetto di una politica regionale si inserì, dunque, prima nel dibattito europeo e poi nei documenti costitutivi grazie ad un'influenza decisiva italiana.

All'interno del Trattato che istituisce la Comunità europea viene infatti sottolineata l'esigenza di *«rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurare lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite»*. A partire dall'anno successivo, furono istituiti il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo

agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) e, nel 1975, il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR). Ma è l'Atto unico europeo (1986) che segnò la nascita di una vera e propria politica di coesione, finalizzata al riequilibrio degli effetti del mercato unico nel Sud Europa e nei Paesi più svantaggiati. Il Consiglio europeo di Bruxelles (1998) riformò poi il funzionamento dei Fondi di solidarietà, denominandoli «fondi strutturali». Fu, infine, il Trattato sull'Unione europea (1992) ad inserire la politica di coesione tra gli obiettivi fondamentali del processo di integrazione economica europea, insieme all'unione economica e monetaria e al mercato unico.

Attualmente, l'azione dei fondi strutturali interviene in un'Europa che comprende circa 500 milioni di cittadini, suddivisi in 268 regioni: di queste una su quattro ha un PIL *pro capite* inferiore al 75 per cento della media dell'Unione a ventisette. Il Lussemburgo è sette volte più ricco della Romania e, prendendo come riferimento le realtà regionali, la differenza è ancora più significativa: nell'Inner London il PIL *pro capite* è del 300 per cento rispetto alla media UE, mentre nel Nord-Est della Romania non arriva al 25 per cento.

L'Unione europea finanzia annualmente il proprio bilancio attraverso un prelievo sull'IVA, sui dazi doganali, sui prodotti agricoli e sulla cosiddetta «quarta risorsa» (la più cospicua) che viene calcolata in percentuale sulla ricchezza prodotta da ogni Stato membro (attualmente è pari all'1,04 per cento del PIL). Tali risorse vengono – in gran parte – distribuite agli Stati ed alle regioni attraverso finanziamenti gestiti alcuni direttamente dalla Commissione europea (fondi a gestione diretta) ed altri attraverso gli Stati membri (fondi cosiddetti a gestione indiretta o fondi strutturali). Questo flusso finanziario si muove all'interno del cosiddetto Quadro finanziario. Nel maggio del 2006 il Consiglio, il Parlamento e la Commissione hanno siglato l'accordo sul bilancio 2007-2013, decidendo di destinare ai Fondi strutturali e di coesione una quota pari al 35 per cento del *budget* dell'Unione europea. Si tratta di un finanziamento complessivo di 347 miliardi di euro (a prezzi correnti), finalizzato all'attuazione di un'efficace politica regionale europea che realizzi concretamente la solidarietà dell'Unione, favorendo la coesione economica e sociale e riducendo il divario di sviluppo tra le regioni. L'obiettivo è quello di creare un potenziale che consenta alle regioni di svolgere appieno il loro ruolo nel garantire una maggiore crescita e competitività, promuovendo al contempo scambio di idee e buone pratiche, in linea con le priorità in materia di crescita ed occupazione stabilite dalla Strategia di Lisbona.

Per il nuovo periodo di programmazione 2007-2013 le procedure complessive per l'operatività dei Fondi strutturali, cioè gli strumenti preposti al raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione, sono definite in un pacchetto di cinque regolamenti adottati dal Consiglio e dal Parlamento europeo nel luglio 2006. A titolo riepilogativo le principali novità introdotte rispetto al ciclo 2000-2006 possono così riassumersi: tutte le regole di gestione finanziaria si applicano anche al Fondo di coesione; le regole relative all'ammissibilità delle spese sono definite a livello na-

zionale e non comunitario; il versamento del primo pagamento intermedio può avvenire esclusivamente se lo Stato membro ha inoltrato alla Commissione una descrizione del funzionamento delle rispettive autorità di gestione, certificazione e *audit*; la richiesta del primo pagamento intermedio deve essere presentata entro un termine di ventiquattro mesi a decorrere dalla data del versamento della prima quota di prefinanziamento della Commissione (in caso contrario, lo Stato dovrà rimborsare il prefinanziamento); i rimborsi sono calcolati per ogni asse prioritario (e non a livello delle misure come avveniva nel periodo 2000-2006); è stata introdotta la regola «n+3» (3 anni, anziché 2, per il disimpegno dei fondi non spesi) per i dodici nuovi Stati membri e per la Grecia e il Portogallo sino al 2010; la gestione finanziaria è più flessibile, ed è possibile una chiusura parziale delle operazioni già ultimate, prima che venga chiuso l'intero programma. Più in generale, l'impostazione della riforma del 2006 ha confermato il modello della coamministrazione, ampliandone la portata verso un maggior decentramento dell'attività di gestione ed instaurando un dialogo sempre più ampio ed inclusivo delle realtà locali con il livello nazionale ed europeo.

Un confronto, dunque, interistituzionale tra Commissione e Stato membro, e nazionale, tra Stato, regioni e soggetti locali, a cui è opportuno aggiungere una terza dimensione, di tipo orizzontale, relativa al confronto tra le amministrazioni degli Stati membri, dalla cui interazione deriva un prezioso riavvicinamento verso un modello di amministrazione europea.

b) I fondi tematici

L'altra grande famiglia dei fondi comunitari è costituita dai fondi tematici o a gestione diretta, cui la programmazione 2007-2013 ha stanziato il 10 per cento dell'ammontare complessivo delle risorse (105 miliardi di euro). Ciò sta a significare che circa un euro ogni dieci spesi dall'Unione europea per il periodo 2007-2013 sarà destinato al finanziamento di progetti rientranti nei fondi a gestione diretta. Si tratta di fondi gestiti direttamente dalle direzioni generali della Commissione europea, senza intermediazioni di autorità nazionali o locali e seguendo criteri competitivi, quindi con una partecipazione aperta a varie categorie di attori degli Stati membri.

Questi fondi che si sostanziano essenzialmente in sovvenzioni, a cui i soggetti eleggibili di volta in volta possono accedere direttamente, attraverso l'adesione ad un bando o ad un *call for proposal*, un invito a presentare proposte. Sebbene quantitativamente meno importanti rispetto agli strutturali, i fondi a gestione diretta stanno assumendo carattere sempre più strategico in un contesto mondiale globalizzato ed in forte concorrenza tra sistemi produttivi nazionali (in linea con la Strategia di Lisbona), e rappresentano certamente il futuro della politica regionale che vedrà il loro progressivo sostituirsi ai finanziamenti indiretti. L'importanza del fondo a gestione diretta sta anche nella sua funzione di «richiamo» per al-

tri finanziamenti, di natura internazionale e privata, che molto spesso seguono e si inseriscono nel solco tracciato da quello europeo.

I fondi tematici comprendono un lungo elenco di materie che spaziano dall'istruzione agli affari sociali e occupazione, dalla cultura alla cittadinanza, alla ricerca, la scienza, l'ambiente, la sanità, la protezione civile e la cooperazione, con un'attenzione anche alle iniziative trasversali per favorire la competitività delle piccole e medie imprese (PMI), promuovere l'innovazione, le fonti alternative e l'efficienza energetica.

Ad accomunare programmi di natura così diversificata sono alcuni obiettivi comuni come il miglioramento della qualità della vita dei cittadini dell'UE, il rafforzamento delle basi scientifiche e tecnologiche dell'industria comunitaria, l'utilizzo dell'ICT, e la promozione di azioni di ricerca e sviluppo. Nella valutazione dei progetti sono considerati inoltre imprescindibili alcuni criteri come quelli della sostenibilità (la proposta progettuale deve produrre effetti positivi che permangano nel tempo), del valore aggiunto (soluzioni nuove ed innovative), del carattere europeo, della transnazionalità (sostegno da parte di un partenariato di due differenti Stati membri o uno Stato membro ed uno Stato associato), e del cofinanziamento (l'UE copre generalmente dal 50 per cento all'80 per cento del progetto).

I fondi a gestione diretta della Commissione europea sono distribuiti sulla base di programmi e sottoprogrammi, da ciascuna direzione generale (DG), all'interno dei quali sono indicate le singole azioni e le modalità specifiche attraverso le quali imprese, cittadini ed associazioni possono accedere ai *call for proposal*, nonché lo scadenziario delle date dei bandi. I soggetti che possono accedere ai programmi variano a seconda della natura di fondo del finanziamento: vi possono accedere generalmente enti pubblici, università, associazioni ed organizzazioni non governative (ONG), mentre qualche restrizione è presente a volte per gli enti privati. Inoltre, la strategia della Commissione è quella non solo di sostenere iniziative e proposte progettuali presentate nei diversi settori di interesse comune, ma di privilegiare azioni di ammodernamento e miglioramento delle istituzioni pubbliche incoraggiando, allo stesso tempo, la costituzione di partenariati tra enti pubblici e soggetti privati.

2. La politica di coesione regionale

a) Gli obiettivi

Il finanziamento destinato ai fondi strutturali viene ripartito in relazione ai tre obiettivi della politica di coesione: l'81,54 per cento è destinato ai programmi che rientrano nell'obiettivo «Convergenza» (ex Obiettivo 1); il 15,95 per cento all'obiettivo «Competitività e Occupazione» (ex Obiettivi 2 e 3); il 2,52 per cento alla «Cooperazione territoriale» (ex Interreg). Tali obiettivi vengono definiti nel quadro di una programmazione pluriennale e di una stretta cooperazione tra la Commissione e ogni Stato membro.

La ragione di fondo dell'obiettivo Convergenza è quella di promuovere condizioni che favoriscano la crescita e favorire una convergenza reale tra gli Stati membri, a sostegno delle regioni meno sviluppate. Esso riguarda 84 regioni europee (17 Stati membri e 154 milioni di persone) il cui PIL *pro capite* è inferiore a 75 per cento della media comunitaria. A queste si aggiungono altre 16 regioni (16,4 milioni di abitanti) dove il PIL *pro capite* supera soltanto di poco la soglia sopracitata a causa dell'effetto statistico dell'UE allargata: queste saranno escluse progressivamente dall'utilizzo di questi fondi, rientrando al momento in un sistema di *phasing-out*. L'importo assegnato attualmente all'obiettivo Convergenza per gli anni 2007-2013 è di 282,8 miliardi di euro ed è ripartito nel modo seguente: 199,3 miliardi per le regioni Convergenza, 14 riservati alle regioni *phasing-out* e 69,5 al Fondo di coesione. Per l'Italia, rientrano in questo obiettivo la Calabria, la Campania, la Puglia e la Sicilia, con la Basilicata in regime di *phasing-out*.

L'obiettivo Competitività regionale e occupazione si applica invece a tutte le regioni escluse dall'obiettivo Convergenza, con la duplice finalità di rafforzare la competitività e l'attrattività delle regioni, nonché di promuoverne il livello di occupazione. In questo contesto si inseriscono anzitutto programmi di sviluppo intesi ad aiutare le regioni, ad anticipare e promuovere il cambiamento economico mediante l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la protezione dell'ambiente e il miglioramento della accessibilità agli stessi programmi. In secondo luogo, si cerca di favorire la creazione di migliori e più numerosi posti di lavoro mediante iniziative di adattamento della forza lavoro e di investimento in risorse umane. Per il periodo 2007-2013 sono ammesse a fruire di tali finanziamenti 168 regioni, comprendenti 314 milioni di abitanti. Tra di esse, 13 regioni (19 milioni di abitanti) rappresentano le cosiddette aree di *phasing-in* e sono oggetto di stanziamenti speciali in virtù del loro precedente *status* di regioni «Obiettivo 1». L'importo disponibile per l'obiettivo Competitività e occupazione è di 55 miliardi, di cui 11,4 destinati alle regioni *phasing-in*. Per l'Italia rientrano in questo obiettivo tutte le regioni al di fuori di Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Basilicata. La Sardegna vi rientra in regime *phasing-in* sino al 2013.

L'obiettivo Cooperazione territoriale europea è diretto a rafforzare: la cooperazione transfrontaliera, mediante iniziative congiunte a livello locale e regionale; la cooperazione transnazionale volta a uno sviluppo territoriale integrato; la cooperazione e lo scambio di esperienze a livello interregionale. La popolazione che vive nelle zone transfrontaliere corrisponde a 181,7 milioni (37,5 per cento della popolazione complessiva dell'UE), mentre tutte le regioni e tutti i cittadini dell'UE rientrano in uno dei 13 ambiti attuali di cooperazione transnazionale. Sono messi a disposizione per tale obiettivo quasi 9 miliardi di euro ripartiti come segue: 6,44 miliardi per la cooperazione transfrontaliera, 1,83 miliardi per l'elemento transnazionale e 445 milioni per la cooperazione interregionale. Le regioni italiane che rientrano nella cooperazione transfrontaliera con regioni di altri Paesi sono: Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, provin-

cia autonoma di Bolzano, Friuli-Venezia Giulia, Puglia, Sicilia, Sardegna e Toscana. Per la cooperazione transnazionale, le regioni italiane sono tutte coinvolte nel Programma operativo «Mediterraneo», ed anche per quanto riguarda la cooperazione interregionale esse sono tutte potenzialmente interessate.

b) Le tipologie di fondi strutturali

Le politiche strutturali dell'UE comprendono i piani e gli interventi del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo di coesione. Tenendo presente che i Fondi strutturali assorbono il 35 per cento del bilancio UE, si calcola che FESR e Fondo di Coesione ne rappresentino il 27 per cento, ed il FSE il restante 8 per cento.

Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), istituito nel 1975, mira a consolidare la coesione economica e sociale dell'Unione europea correggendo gli squilibri fra le regioni. In sintesi, il FESR finanzia: aiuti diretti agli investimenti nelle imprese (in particolare le PMI) volti a creare posti di lavoro sostenibili; infrastrutture correlate ai settori della ricerca e dell'innovazione, delle telecomunicazioni, dell'ambiente, dell'energia e dei trasporti; strumenti finanziari (fondi di capitale di rischio, fondi di sviluppo locale) per sostenere lo sviluppo regionale e locale ed incentivare la cooperazione fra città e regioni; misure di assistenza tecnica.

Nelle regioni dell'obiettivo Convergenza, il FESR concentra il proprio intervento sul potenziamento e la diversificazione delle strutture economiche nonché sulla tutela o la creazione di posti di lavoro sostenibili finanziando azioni nei seguenti settori: ricerca e sviluppo tecnologico (RST); innovazione e imprenditorialità; società dell'informazione; protezione dell'ambiente; prevenzione dei rischi; turismo; cultura; trasporti; energia; istruzione; sanità.

Per quanto riguarda l'obiettivo Competitività e occupazione, numerose sono le priorità: innovazione e economia basata sulla conoscenza; consolidamento delle capacità regionali in materia di ricerca e sviluppo tecnologico; promozione dell'innovazione e dell'imprenditorialità e rafforzamento dell'ingegneria finanziaria, in particolare per le imprese legate all'economia della conoscenza; protezione dell'ambiente e prevenzione dei rischi; recupero dei terreni contaminati, efficienza energetica, promozione di trasporti urbani puliti ed elaborazione di piani volti a prevenire e gestire i rischi naturali e tecnologici; accesso ai servizi di trasporto e telecomunicazione di interesse economico generale.

In riferimento all'obiettivo Cooperazione territoriale, il FESR incentra il proprio sostegno su tre principali assi di intervento: sviluppo di attività economiche e sociali transfrontaliere; creazione e sviluppo della cooperazione transnazionale, compresa la cooperazione bilaterale fra le regioni marittime; potenziamento dell'efficacia della politica regionale mediante la cooperazione interregionale, la creazione di reti e lo scambio di esperienze fra le autorità regionali e locali.

Il Fondo sociale europeo (FSE), istituito nel 1958, ha lo scopo di migliorare l'occupazione e le possibilità di impiego sul territorio europeo e sostiene l'azione degli Stati membri nei seguenti ambiti: adattamento dei lavoratori e delle imprese; sistemi di apprendimento permanente, elaborazione e diffusione di modelli più innovativi di organizzazione del lavoro; accesso al mercato del lavoro per coloro che sono alla ricerca di un impiego, per le persone inoccupate, le donne e i migranti; inclusione sociale dei gruppi svantaggiati e lotta contro la discriminazione sul mercato del lavoro; valorizzazione del capitale umano mediante la riforma dei sistemi di istruzione e il collegamento in rete degli istituti di istruzione.

La quota di *budget* dell'FSE che spetta a ciascuno Stato membro dipende da una molteplicità di fattori. Gli Stati membri di maggiori dimensioni, con una popolazione più numerosa, ricevono finanziamenti maggiori, ma gli Stati membri meno ricchi ricevono in proporzione più finanziamenti, al pari di quelli con un tasso di disoccupazione più elevato. Per cui, in termini di spesa totale, al primo posto dei beneficiari troviamo la Polonia, seguita da Spagna, Italia, Portogallo e Francia. Se però si raffrontano i finanziamenti *pro capite*, si noterà che i «nuovi» Stati membri ricevono in proporzione una quota superiore di finanziamenti, per cui si trova al primo posto il Portogallo, seguito da Grecia, Repubblica ceca, Ungheria e Slovenia, mentre l'Italia scivola al sedicesimo posto (dodicesima la Spagna), seguita da Finlandia, Germania e Belgio. È qui che emerge la natura «coesiva» del FSE, che assegna finanziamenti ai Paesi e alle regioni che devono recuperare in termini di sviluppo, per far avanzare insieme l'Europa.

La distinzione fondamentale tra FESR e FES consiste nel fatto che il Fondo sociale è principalmente legato a interventi *soft* sul mercato del lavoro, in termini di politiche attive e di sostegno all'accumulazione e al cambiamento nell'impiego del capitale umano, mentre il FESR finanzia aiuti diretti agli investimenti – sia delle piccole e medie imprese, sia degli enti locali e delle amministrazioni regionali – sostenendo investimenti pubblici. Inoltre il FESR finanzia strumenti come i fondi di capitale di rischio e i fondi di sviluppo locale, che sono stati ampiamente utilizzati nella precedente fase di programmazione.

Il Fondo di coesione, istituito nel 1994, assiste gli Stati membri con un reddito nazionale lordo (RNL) *pro capite* inferiore al 90 per cento della media comunitaria a recuperare il proprio ritardo economico e sociale, stabilizzando la propria economia. Il fondo sostiene azioni nell'ambito dell'obiettivo Convergenza ed è soggetto alle stesse norme di programmazione, di gestione e di controllo che disciplinano il FSE e il FESR.

Gli Stati membri ammissibili al Fondo di coesione nel periodo 2007-2013 sono: Bulgaria, Romania, Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Slovacchia e Slovenia. La Spagna, con un RNL *pro capite* inferiore alla media dell'UE-15, fruisce di un regime di sostegno transitorio.

Il Fondo di coesione finanzia interventi nei seguenti settori: reti trans-europee di trasporto, in particolare i progetti prioritari di interesse euro-

peo definiti dall'Unione; tutela dell'ambiente. In tale campo, il Fondo di coesione può anche intervenire nel quadro di progetti correlati al settore dell'energia o dei trasporti, a condizione che questi offrano chiari vantaggi sotto il profilo ambientale, come, ad esempio, efficienza energetica, utilizzo delle energie rinnovabili, sviluppo del trasporto ferroviario, sostegno all'intermodalità, potenziamento dei trasporti pubblici.

L'assistenza finanziaria erogata a titolo del Fondo di coesione può essere sospesa con decisione (a maggioranza qualificata) del Consiglio nel caso in cui uno Stato presenti un eccessivo *deficit* pubblico e non vi abbia posto rimedio o qualora le azioni intraprese si siano rivelate inadeguate.

c) I criteri di utilizzo dei fondi

I fondi strutturali dell'Unione europea possono essere impiegati dagli Stati membri e dalle regioni se gli interventi proposti rispondono ai seguenti principi e criteri fondamentali. Complementarità, coerenza e conformità: gli interventi finanziati con i fondi strutturali devono essere complementari alle priorità nazionali, regionali e locali, coerenti con il Quadro strategico nazionale e conformi ai trattati europei. Partenariato: devono essere realizzati in partenariato con le autorità regionali e gli enti locali, nonché con le parti economiche e sociali, con la società civile, con le organizzazioni per la tutela dell'ambiente e per la difesa delle pari opportunità. Sussidiarietà e proporzionalità: gli interventi devono essere realizzati al livello più vicino ai cittadini e al territorio interessato, e nella misura adeguata al raggiungimento degli obiettivi fissati. Gestione condivisa: la responsabilità del controllo finanziario sull'utilizzo dei fondi comunitari è condivisa dagli Stati membri e dalla Commissione europea. Addizionalità: i fondi strutturali non possono essere sostitutivi della spesa pubblica nazionale, ma devono essere sempre aggiuntivi agli interventi che lo Stato o le regioni avrebbero comunque realizzato e finanziato (ad esempio un fondo strutturale non dovrebbe essere utilizzato per la ordinaria manutenzione dell'illuminazione stradale ma utilizzato per la costruzione di una arteria stradale strategica); il principio dell'addizionalità non consente quindi agli Stati di risparmiare sui rispettivi bilanci nazionali. Pari opportunità per donne e uomini: gli interventi finanziati dall'Unione europea devono garantire la parità tra uomini e donne in tutte le fasi della loro gestione. Sviluppo sostenibile: gli interventi devono essere compatibili con le esigenze di equità sociale e di tutela dell'ambiente.

d) Le fasi della programmazione

Il bilancio dei fondi strutturali e la normativa di utilizzo vengono decisi dal Consiglio e dal Parlamento europeo su proposta della Commissione europea. La Commissione europea fissa una ripartizione dei fondi per Stato membro, in funzione di particolari criteri: popolazione ammissibile, grado di prosperità nazionale e regionale, tasso di disoccupazione. In seguito, ogni Stato decide la ripartizione specifica della dotazione per regione, tenendo conto dell'ammissibilità geografica. Rispetto al precedente

periodo di programmazione, i «nuovi» Stati membri fruiranno di un'assistenza finanziaria superiore del 166 per cento (in media, per anno), mentre gli aiuti destinati ai Quindici saranno ridotti del 30 per cento circa: ciò spiega l'importanza dei regimi di sostegno transitorio (la Spagna).

In «stretta cooperazione» con gli Stati membri, la Commissione propone, sentito il Parlamento europeo, gli Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, i quali definiscono il quadro politico per l'intervento dei fondi strutturali, suggerendo gli strumenti per permettere alle regioni europee di sfruttare pienamente la dotazione finanziaria stanziata per i programmi di aiuto nazionali e regionali, cercando di garantire coerenza tra le esigenze comunitarie, nazionali e regionali. Secondo gli Orientamenti, e conformemente alla Strategia di Lisbona rinnovata, i programmi cofinanziati dalla politica di coesione dovrebbero tendere ad orientare le risorse al conseguimento di tre obiettivi prioritari: (1) incrementare l'attrattiva degli Stati membri, delle regioni e delle città migliorandone l'accessibilità, garantendo una qualità e un livello di servizi adeguati e tutelandone le potenzialità ambientali; (2) promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità e la crescita dell'economia basata sulla conoscenza favorendo la ricerca e l'innovazione, incluse le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione; (3) creare posti di lavoro più numerosi e qualitativamente migliori attirando un maggior numero di persone sul mercato del lavoro o verso la creazione di imprese, migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle aziende e incrementando gli investimenti in capitale umano. Gli orientamenti tendono a garantire un equilibrio fra i due obiettivi prefissati nell'ambito della coesione territoriale e della strategia per la crescita e l'occupazione.

Sulla base delle linee guida adottate a livello europeo, ogni Stato membro stabilisce le rispettive priorità e strategie nazionali elaborando il proprio Quadro strategico nazionale (QSN), anch'esso frutto di uno stretto raccordo interistituzionale che viene a concretizzarsi con un dialogo per un verso con la Commissione, al fine di garantirne un approccio comune, per l'altro con i soggetti locali coinvolti nella stesura del documento strategico. Il regolamento prevede che entro cinque mesi dall'adozione degli Orientamenti strategici, lo Stato membro debba presentare alla Commissione il proprio QSN, che definisce la strategia adottata dallo Stato e propone un elenco dei programmi operativi (PO) cui intende dare attuazione in relazione ai fondi disponibili. Una volta ricevuto il QSN, l'Esecutivo di Bruxelles dispone di tre mesi per formulare commenti e richiedere eventuali complementi di informazione allo Stato membro interessato.

Per l'Italia la Commissione ha accettato la strategia e le priorità nazionali del QSN 2007-2013, nel luglio 2007, approvando poi progressivamente i singoli PO. I programmi operativi nazionali e quelli regionali illustrano le priorità e il modo in cui si intende gestire la propria programmazione, rappresentando anche il risultato di un'ampia concertazione con le parti economiche e sociali nonché con gli organismi rappresentativi della società civile.

Obiettivo della Commissione è anche quello di promuovere valide sinergie tra le azioni strutturali delle regioni. In questo senso, il documento strategico nazionale italiano ha promosso la costituzione di reti di cooperazione interregionale, sotto le competenze del Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria. L'istituzione di comitati risponde alla crescente tendenza a creare organi di natura mista di scambio e di confronto tra amministrazione nazionale e comunitaria. Si pensi, ad esempio, anche al Comitato di indirizzo ed attuazione, al Comitato tecnico congiunto per l'attuazione, al Comitato di sorveglianza.

Una volta adottata la decisione della Commissione in merito ai programmi operativi, allo Stato membro e alle regioni spetta il compito di attuarli, ovvero di selezionare i progetti che vengono presentati, nonché di controllarli e di valutarli. Questo lavoro viene svolto dalle autorità di gestione di ciascun programma operativo (nazionale o regionale). Dal canto suo, la Commissione europea impegna le spese al momento dell'approvazione dei singoli progetti, paga le spese che man mano vengono certificate dallo Stato membro, e affianca i singoli Stati membri nel processo di sorveglianza di ciascun programma operativo.

e) I programmi operativi

I programmi operativi (PO) degli Stati membri coprono il periodo compreso fra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2013. Rispetto allo scorso ciclo di programmazione, per l'esercizio 2007-2013 è stato introdotto il criterio «un programma = un fondo». Quindi, ciascun programma operativo può riguardare esclusivamente uno dei tre obiettivi e fruire del finanziamento da parte di uno solo dei fondi strutturali. Ciò rende più stringente la necessità di azioni efficaci di collaborazione tra Amministrazioni capofila per fondo (rispettivamente Ministero dello sviluppo economico – Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, per il FESR, e Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, per il FSE) con le autorità di gestione e le autorità di certificazione dei singoli programmi.

La Commissione europea valuta il programma operativo proposto al fine di accertare se questo contribuisce alla realizzazione delle finalità e delle priorità stabiliti negli Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione e nel Quadro strategico nazionale. In caso di valutazione negativa, lo Stato viene invitato dalla Commissione a fornire elementi supplementari o rivedere i programmi. Una volta adottati, i programmi possono subire modifiche da parte della Commissione «di concerto» con lo Stato membro, al verificarsi di particolari eventi come: cambiamenti socioeconomici significativi; mutamenti di rilievo delle priorità comunitarie, nazionali o regionali; mancato raggiungimento degli obiettivi inizialmente fissati; difficoltà in fase attuativa.

Con la creazione del Quadro strategico nazionale e la soppressione del Quadro comunitario di sostegno (QCS) relativo all'Obiettivo 1 e dei documenti unici di programmazione (DOCUP) relativi agli Obiettivi 2 e

3, il nuovo regolamento semplifica decisamente il procedimento di programmazione. Con la soppressione dei complementi di programmazione, il programma operativo rimane ora l'unico strumento di programmazione e di gestione. Rispetto al passato, inoltre, i programmi operativi attuali hanno una dimensione più strategica, la programmazione è meno dettagliata, gli importi finanziari sono indicati a livello degli «assi prioritari» e non delle singole misure. Gli Stati membri dispongono, pertanto, di un maggiore margine di manovra per attuare la propria programmazione.

I principali elementi che devono figurare nei programmi operativi sono: un'analisi della zona ammissibile (punti di forza e debolezze); una motivazione delle priorità adottate (tenuto conto degli orientamenti strategici comunitari e del quadro nazionale); gli obiettivi specifici degli assi prioritari; i piani di finanziamento; la designazione delle autorità di gestione, di *audit* e di certificazione; una descrizione del sistema di valutazione e di sorveglianza; l'elenco indicativo dei grandi progetti (quelli superiori a 50 milioni di euro o a 25 milioni di euro nel caso riguardino la tutela ambientale).

Prevedendo assi prioritari e relativi obiettivi specifici, i programmi operativi, a differenza di quanto avveniva nel periodo 2000-2006, non illustrano più in dettaglio le misure ipotizzate per la realizzazione di tali assi. Per asse prioritario si intende ciascuna delle priorità della strategia contenuta in un programma operativo. La partecipazione dei fondi a ciascun asse prioritario non può essere inferiore al 20 per cento della spesa pubblica destinata a tale asse.

Il ricorso all'assistenza tecnica a livello di ciascun programma operativo è soggetto ai seguenti massimali: 4 per cento dell'importo complessivo assegnato nell'ambito degli obiettivi Convergenza e Competitività regionale e occupazione, e 6 per cento dell'importo complessivo assegnato ai programmi nell'ambito della Cooperazione territoriale europea.

Il calendario prevede che ciascuno Stato membro trasmetta i rispettivi programmi operativi alla Commissione entro cinque mesi dall'adozione degli orientamenti strategici. La Commissione adotta ciascun programma operativo al più tardi entro quattro mesi dalla sua presentazione ufficiale da parte dello Stato membro. Una volta adottati, i programmi possono essere riesaminati su iniziativa dello Stato membro o della Commissione, di concerto con lo Stato membro interessato.

Il regolamento agevola il coordinamento fra le sovvenzioni dei fondi e i prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) e del Fondo europeo per gli investimenti (FEI), in particolare per i piani di finanziamento complessi e i partenariati tra pubblico e privato. Rispetto al passato, nella programmazione 2007-2013 vi è un maggiore coordinamento con la BEI e il FEI.

f) La gestione e il controllo dei programmi

Pur rientrando nel bilancio dell'Unione europea, i fondi strutturali implicano modalità di spesa che prevedono una ripartizione delle compe-

tenze fra la Commissione europea e le autorità degli Stati membri. In una prima fase, la Commissione negozia e approva i programmi di sviluppo proposti dagli Stati e assegna gli stanziamenti. Gli Stati e le rispettive regioni gestiscono i programmi, li attuano selezionando i progetti, li controllano e li valutano. La Commissione, come anticipato, partecipa alla sorveglianza dei programmi, stabilisce gli stanziamenti di impegno, effettua i pagamenti relativi alle spese certificate e verifica i sistemi di controllo in atto. La responsabilità della gestione e del controllo dei programmi operativi appartiene agli Stati membri. Essi garantiscono che i sistemi di gestione e di controllo siano conformi alle disposizioni dettate dai regolamenti; prevengono, rilevano e correggono le irregolarità e recuperano le somme indebitamente pagate.

Per ogni programma operativo è nominata un'autorità di gestione, responsabile della gestione e dell'attuazione del programma, che deve avvenire in modo efficace, efficiente e corretto. Ogni anno, al più tardi entro il 30 giugno, l'autorità di gestione trasmette alla Commissione un rapporto annuale, ed entro il 31 marzo 2017 un rapporto finale di esecuzione. Per ogni programma operativo è nominata anche un'autorità di certificazione, che elabora e trasmette alla Commissione le dichiarazioni certificate delle spese e le domande di pagamento. Essa è inoltre tenuta a certificare che le spese siano esatte e conformi alle norme nazionali e comunitarie. Mantiene una contabilità e assicura il recupero dei crediti comunitari in caso di irregolarità. Infine per ciascun programma operativo è nominata un'autorità di *audit*, che deve essere un ente o un organismo funzionalmente indipendente dalle autorità di gestione e di certificazione; deve garantire che l'attività di *audit* sia svolta su un campione di operazioni adeguato e che sia distribuita omogeneamente lungo tutto il periodo della programmazione; deve inoltre redigere i rapporti annuali di controllo e formulare un parere sugli *audit* realizzati. Una stessa autorità può essere designata per diversi programmi operativi. Ciascuno Stato definisce autonomamente le norme che disciplinano le relazioni con le suddette autorità, tra di loro e con la Commissione. Il QSN si affida per la collaborazione interistituzionale al Tavolo nazionale di coordinamento delle strategie nazionali; alle forme di coordinamento tra i Comitati di sorveglianza per l'integrazione tra programma; alla definizione di gruppi di lavoro interistituzionali su tematiche specifiche. L'IGRUE rappresenta l'organismo nazionale per il coordinamento delle autorità di *audit* dei vari PO, occupandosi, in sostanza, dell'orientamento e dello stimolo per una corretta applicazione dei sistemi di gestione e di controllo previsti dalla normativa UE. L'autorità di certificazione e l'autorità di *audit* sostituiscono l'autorità di pagamento e l'autorità di controllo proprie della precedente programmazione, anche se le responsabilità di tali organi sono rimaste praticamente invariate rispetto al periodo 2000-2006.

La normativa comunitaria in tema di gestione e controllo dei fondi strutturali disciplina forme di collaborazione della Commissione sia con Stati membri sia con le stesse autorità nazionali di *audit*. In particolare, ogni Stato membro prima della presentazione della prima domanda di pa-

gamento intermedio o al più tardi entro dodici mesi dall'approvazione di ciascun programma operativo, è tenuto a trasmettere alla Commissione una descrizione dei sistemi di gestione e controllo, con particolare attenzione all'organizzazione delle procedure ed allegando una relazione dell'autorità di *audit* o di un organismo funzionalmente indipendente dalle altre due autorità. Se il parere della Commissione è negativo, lo Stato dovrà adottare entro un termine previsto misure correttive sulle quali la Commissione potrà esprimersi entro altri due mesi.

Per quanto riguarda, invece, il rapporto con le autorità nazionali di *audit*, vi è tra queste e l'Esecutivo di Bruxelles un costante scambio di informazioni – eventualmente anche attraverso appositi organi di coordinamento – e di riunioni con cadenza per lo meno annuale per studiare e adottare strategie di miglioramento della gestione e del controllo dei programmi. In ultima analisi, in relazione ad un efficace controllo e gestione dei programmi operativi, la Commissione si mette in relazione direttamente con lo Stato membro servendosi per effettuare controlli *in loco*, a cui possono partecipare funzionari della Commissione, finalizzati alla verifica di funzionalità e regolarità delle varie componenti nazionali coinvolte. Gli stessi controlli possono essere effettuati direttamente dalla Commissione.

Gli Stati membri assicurano ai cittadini e beneficiari adeguate forme di informazione e pubblicità sulle azioni relative ai fondi, allo scopo di valorizzare il ruolo dell'Unione e di garantire la trasparenza nell'intervento dei fondi stessi. Le norme in materia di informazione e pubblicità sono state rafforzate, in particolare per quanto riguarda la sorveglianza dei piani di comunicazione, l'informazione ai beneficiari (potenziali) e gli obblighi dei beneficiari di rendere noto al pubblico il contributo dei fondi ai diversi progetti.

Gli impegni di bilancio relativi ai programmi operativi sono effettuati per quote annuali, per ogni fondo e per ogni obiettivo. La Commissione impegna la prima quota annua prima dell'adozione del programma operativo. Le quote successive saranno impegnate entro il 30 aprile di ogni anno. La Commissione provvede al disimpegno automatico di una parte degli stanziamenti di bilancio se quest'ultima non è stata interamente utilizzata o se, al termine del secondo anno successivo a quello dell'impegno finanziario (regola «n+2»), non sono state inoltrate domande di pagamento. Per Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Grecia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Slovacchia tale termine è fissato alla fine del terzo anno (regola «n+3»), nel periodo di programmazione 2007-2013.

Il contributo finanziario dei fondi è modulato in base ai criteri seguenti: la gravità dei problemi specifici; l'interesse di ogni asse prioritario per le priorità dell'Unione; la tutela e il miglioramento dell'ambiente; il tasso di mobilitazione del finanziamento privato. La quota per ciascun programma operativo viene calcolata in funzione del totale delle spese ammissibili (pubbliche e private). La partecipazione dei fondi comunitari a ciascun asse prioritario non può essere inferiore al 20 per cento della

spesa pubblica. Per gli aiuti alle imprese, gli importi delle sovvenzioni pubbliche devono rispettare il massimale stabilito in materia di aiuti di Stato. Infine, una spesa cofinanziata dai Fondi non può ricevere aiuti da un altro strumento finanziario comunitario.

Per quanto concerne le condizioni di finanziamento, sono fissati alcuni massimali. Convergenza: fra il 75 e l'85 per cento (per l'Italia: 75 per cento). Competitività e occupazione: fra il 50 e l'85 per cento (per l'Italia: 50 per cento). Cooperazione europea territoriale: fra il 75 e il 85 per cento. Fondo di coesione: 85 per cento. Inoltre, in conformità con la Strategia di Lisbona, la Commissione e gli Stati membri verificano che il 60 per cento delle spese di tutti gli Stati membri sia destinato all'obiettivo Convergenza, mentre il 75 per cento sia destinato all'obiettivo Competitività.

Sull'ammissibilità delle spese, l'Unione europea prevede che queste debbano essere effettivamente corrisposte nel periodo compreso fra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2015. Le operazioni cofinanziate non possono essere state ultimate anteriormente alla data di inizio del periodo di ammissibilità. Le regole sono definite a livello nazionale, ferme restando le eccezioni riportate nei regolamenti specifici di ciascun fondo, mentre nel periodo 2000-2006 tali norme erano definite a livello comunitario.

Le valutazioni delle attività e dei documenti correlati ai fondi sono volte a migliorare la qualità, l'efficacia e la coerenza dell'intervento di tali fondi. Dette valutazioni sono effettuate sotto la responsabilità dello Stato membro o della Commissione, in funzione del loro contributo, conformemente al principio di proporzionalità. Tali valutazioni sono realizzate da esperti o organismi indipendenti e i loro risultati sono pubblici. Il regolamento propone una maggiore flessibilità riducendo il numero delle valutazioni obbligatorie.

Nel periodo 2000-2006, la Commissione ha stanziato a metà percorso una dotazione destinata ai programmi ritenuti più efficienti ed efficaci: la cosiddetta riserva di efficacia ed efficienza. Nel 2007-2013, ciascuno Stato membro può prendere direttamente l'iniziativa di creare una riserva nazionale di questo tipo assegnandovi un importo pari al 3 per cento della propria dotazione globale per ciascuno degli obiettivi Convergenza e Competitività. Lo Stato membro può altresì creare una riserva destinata a far fronte a crisi impreviste (ad esempio, ristrutturazioni economiche e sociali). Inoltre, con il nuovo quadro per il 2007-2013, il principio della sussidiarietà viene rafforzato consentendo agli Stati membri di realizzare valutazioni adattate alle rispettive necessità. Peraltro, le nuove norme in materia di riserva garantiscono una maggiore flessibilità e una più rapida capacità di reazione della politica e dei relativi strumenti per far fronte a crisi settoriali o locali.

g) L'Italia

Il nostro Paese risulta a livello comunitario il terzo principale beneficiario della politica di coesione, dopo Polonia e Spagna, per cui fruirà di

una somma pari a 28,8 miliardi di euro durante il periodo di programmazione 2007-2013. A tale cifra – espressione del finanziamento da parte del bilancio europeo – c'è l'impegno per un cofinanziamento dal bilancio nazionale di circa 31,6 miliardi di euro, cui si aggiungono risorse aggiuntive (fondo per le aree sottoutilizzate) pari a 64,4 miliardi di euro: pertanto, le risorse disponibili a livello nazionale volte a ridurre le differenze nei livelli di sviluppo delle regioni italiane ammontano a 124,7 miliardi di euro per il periodo di programmazione 2007-2013.

Nel Quadro strategico nazionale (QSN) dell'Italia sono individuati gli orientamenti per la politica unitaria di sviluppo regionale. Le regioni dell'obiettivo Convergenza, ossia Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Basilicata (quest'ultima in regime di sostegno transitorio *phasing-out*), sono le principali beneficiarie delle allocazioni previste nel quadro della politica di coesione. L'obiettivo Competitività e occupazione interessa, per contro, regioni eterogenee, spaziando da alcune regioni settentrionali con un PIL *pro capite* nettamente superiore alla media comunitaria, a regioni meridionali che pur non rientrando più nell'obiettivo Convergenza presentano ancora un PIL *pro capite* sensibilmente inferiore alla media dell'UE (per esempio la Sardegna, che nel periodo 2007-13 sarà in regime di *phasing-in* nell'obiettivo Competitività; il Molise, regione in regime di *phasing-out* nell'obiettivo Convergenza per il periodo 2000-2006; l'Abruzzo, regione dell'ex Obiettivo 1 fino al 1996, ma che non è riuscita a recuperare completamente il ritardo rispetto alle regioni più sviluppate in Italia).

Gli obiettivi strategici dell'Italia includono il miglioramento della produttività, della competitività e dell'innovazione su tutto il territorio, e mediante un quadro di riferimento per lo sviluppo sostenibile possono essere ricondotti a quattro macro-obiettivi: sviluppo dei circuiti della conoscenza; implementazione della qualità della vita, della sicurezza e dell'inclusione sociale; potenziamento delle filiere produttive, dei servizi e della concorrenza; internazionalizzazione e modernizzazione dell'economia. Questi macro-obiettivi sono articolati in 10 priorità di coesione: (1) miglioramento e valorizzazione delle risorse umane; (2) promozione della ricerca e dell'innovazione per la competitività; (3) uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo; (4) inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattiva territoriale; (5) promozione delle risorse naturali e culturali per migliorare l'attrattiva e lo sviluppo, con particolare riferimento alla diversificazione del turismo e all'ampliamento della stagione turistica; (6) collegamenti e reti di trasporto, con particolare attenzione ai corridoi transeuropei; (7) competitività dei sistemi produttivi e occupazione, segnatamente per fornire nuovi strumenti di ingegneria finanziaria destinati a favorire le piccole e medie imprese; (8) competitività e attrattiva delle città e delle aree urbane; (9) apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse; (10) *governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.

Nella misurazione dell'impatto previsto dalla politica di coesione, l'Italia ha definito una serie di risultati da conseguire per la fine del periodo di programmazione con l'obiettivo di raggiungere un tasso medio annuo di

crescita del PIL, nelle regioni dell'obiettivo Convergenza, compreso fra il 2,4 e il 3,1 per cento. Fra i diversi risultati specifici, va rilevato che la percentuale del PIL investita nella ricerca e sviluppo sarà più che raddoppiata e che il livello della raccolta differenziata dei rifiuti urbani, nelle regioni dell'obiettivo Convergenza, passerà dall'8 per cento al 40 per cento.

Una parte delle risorse allocate a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) (8 per cento per le regioni dell'obiettivo Convergenza e 12 per cento per le regioni dell'obiettivo Competitività regionale e occupazione) è destinata in particolare agli investimenti nel settore dell'energia, e segnatamente in materia di efficienza energetica e fonti di energia rinnovabile. Per promuovere il passaggio verso sistemi di trasporto sostenibile, sarà destinato almeno il 70 per cento delle risorse del FESR agli investimenti nelle reti di trasporto e nelle modalità di trasporto sostenibili (ferrovia e vie d'acqua). In passato l'Italia ha tratto particolare giovamento dall'utilizzo dei fondi strutturali per alcuni progetti, considerati da Bruxelles importanti successi: il programma Urban 1, che ha sviluppato il risanamento della città vecchia di Bari; il tratto di Alta velocità-Alta capacità della Roma-Napoli e del suo prolungamento fino a Salerno; il porto di Gioia Tauro, il cui finanziamento è cominciato negli anni 1994-1999 e che continua ad essere finanziato in maniera sostanzialmente regolare; lo sviluppo del sistema metropolitano della Campania; i parchi scientifici di Pula in Sardegna e del Canavese in Piemonte, dove sono state realizzate una decina di piattaforme tecnologiche in ognuna delle localizzazioni; altri investimenti sulla Fortezza di Bard e sulla maestosa Reggia di Venaria Reale che in pochi mesi di apertura ha già raggiunto più di un milione di visitatori; il recupero dell'Arsenale di Venezia ed il conseguente insediamento di un centro tecnologico marino. Allo stesso modo è opportuno segnalare i casi di insuccesso, tra cui: progetti mai partiti, come, ad esempio il collegamento Bari-aeroporto nell'ambito ferroviario o i centri intermodali nel Sud; progetti respinti perché assolutamente irregolari, quali la tratta ferroviaria di Piscinola-Aversa o l'inceneritore di Gioia Tauro, che si voleva realizzare senza aver pubblicato un regolare bando di gara e senza avere effettuato una valutazione di impatto ambientale; progetti che si sono arenati, quali la metropolitana di Catania o la linea Paternò-Adrano, i cui lavori si sono fermati per la presenza di una casa abusiva e di un collettore fognario inesistente sulle carte.

Sulla base delle esperienze passate e delle linee guida europee, l'Italia per l'attuale ciclo di programmazione ha allocato una notevole quantità di risorse per contribuire direttamente all'attuazione della rinnovata agenda di Lisbona per la crescita e l'occupazione: il 68 per cento delle risorse complessivamente a disposizione per l'obiettivo Convergenza e l'80 per cento di quelle destinate all'obiettivo Competitività regionale e occupazione.

Sulla base del Quadro strategico nazionale sono stati predisposti complessivamente 66 programmi operativi. Questi possono essere ripartiti, sulla base alle tematiche affrontate e ai soggetti istituzionali competenti, in: (1) programmi operativi nazionali (PON), gestiti da un'amministra-

zione centrale, per quei settori che presentano particolari esigenze di integrazione a livello nazionale; (2) programmi operativi regionali (POR) di natura multisettoriale, riferiti a singole regioni e gestiti dalle stesse amministrazioni regionali (per ciascuna regione esiste un POR FESR e un POR FSE); (3) programmi operativi interregionali (POIN), gestiti dalle regioni con la partecipazione delle amministrazioni centrali, che riguardano tematiche in cui risulta particolarmente efficace un'azione fortemente coordinata fra le regioni, in grado di cogliere economie di scala e di scopo nell'attuazione degli interventi.

Dal punto di vista dei tre obiettivi della politica di coesione 2007-2013, i programmi operativi possono essere suddivisi come segue. Per l'obiettivo Convergenza: 10 POR (5 FESR e 5 FSE) delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia; 7 PON (5 FESR e 2 FSE); e 2 POIN in tema di «Attrattori culturali e turismo» e di «Energie rinnovabili e risparmio energetico». Per l'obiettivo Competitività: 32 POR (16 FESR e 16 FSE) delle restanti regioni e province autonome e il PON finanziato dal FSE relativo ad «Azioni di sistema». Nell'obiettivo Cooperazione territoriale sono ricompresi i 7 PO della cooperazione transfrontaliera, di cui 6 hanno come autorità di gestione una regione italiana, e i 7 PO della cooperazione transnazionale relativi allo Spazio alpino, l'Europa centrale, l'Europa sud-orientale, l'Adriatico, il Mediterraneo e la Tunisia. A ciò si aggiungono i 4 programmi operativi di cooperazione interregionale in cui è coinvolta l'Italia denominati Interreg IV, Espon, Urbact e Interact.

