

possibilità offerta dalla Commissione europea². Successivamente l'Italia, attivata una rapida consultazione con le Amministrazioni coinvolte, ha provveduto ad inoltrare la richiesta di proroga³ per tutti i programmi operativi italiani⁴ cofinanziati in attuazione degli obiettivi dei Fondi strutturali 2000-2006. La proroga è stata formalizzata con la Decisione della Commissione C(2009)1112 del 18 febbraio 2009.

La proroga del termine ultimo dei pagamenti al 30 giugno 2009, avrà sicuramente un positivo effetto sull'attuazione dei programmi, garantendo il completo assorbimento delle risorse comunitarie assegnate, in quanto concederà alle imprese un intervallo di tempo maggiore per la conclusione degli investimenti avviati, fortemente rallentati dalla crisi di liquidità verificatasi nell'ultima parte del 2008, e consentirà agli Enti Locali di ultimare la spesa che, analogamente, aveva subito rallentamenti nell'ultima parte dell'anno, dovuti essenzialmente ai vincoli di spesa derivanti dal patto di stabilità interno.

Sul fronte della programmazione 2007-2013, la Commissione sta invece procedendo su due strade parallele: da un lato la semplificazione della programmazione a regolamenti invariati, dall'altro le modifiche ai Regolamenti del Consiglio e della Commissione.

Le modifiche in attesa di parere conforme da parte del Parlamento Europeo, relative al Regolamento 1083/2006 del Consiglio, si prefiggono l'obiettivo di facilitare la mobilitazione degli stanziamenti comunitari destinati all'avviamento dei programmi operativi per accelerarne l'attuazione e quindi l'impatto degli investimenti sull'economia. Al fine di raggiungere questo obiettivo le modifiche prevedono, tra l'altro, la possibilità per la Banca europea degli investimenti (BEI) e per il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) di aiutare gli Stati membri nella preparazione e nell'attuazione dei programmi operativi, il ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria con l'attribuzione dei relativi contratti direttamente alla BEI o al FEI, la flessibilità, nel quadro degli aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87 del trattato, delle condizioni che disciplinano il pagamento degli anticipi, il consenso all'inclusione nelle dichiarazioni di spesa delle spese relative ai grandi progetti non ancora approvati dalla Commissione, la modifica delle disposizioni relative al prefinanziamento.

Nuovo quadro di riferimento temporaneo comunitario per gli Aiuti di Stato

La Commissione europea, il 17 dicembre 2008, ha adottato una Comunicazione relativa al "Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica"⁵. Sulla base di tale quadro di riferimento sarà possibile adottare misure a sostegno dell'economia reale, per fronteggiare gli effetti negativi dell'attuale crisi economica e finanziaria sulle imprese europee.

La Comunicazione prevede poi nuove ed ulteriori misure concedibili volte a favorire l'accesso al credito da parte delle imprese, in particolare PMI, al fine di scongiurare i rischi e le ripercussioni in termini di riduzione drastica degli investimenti.

Queste misure d'aiuto temporaneo intendono perseguire due obiettivi:

² Le modalità nonché le motivazioni necessarie per la richiesta della proroga sono state poi formalizzate in una nota del 3 dicembre 2008 a firma dei Direttori Generali delle quattro Direzioni capofila dei Fondi strutturali.

³ Lettera del 22 dicembre 2008 Prot. n. 0027830

⁴ Ad eccezione del DOCUP Obiettivo 2 Regione Valle d'Aosta e del Programma operativo Obiettivo 3 della Provincia Autonoma di Trento.

⁵ (2009/C 16/01) in GUUE del 22 gennaio 2009.

- *Sbloccare i prestiti bancari alle imprese, garantendo la continuità del loro accesso ai finanziamenti;*
- *Incoraggiare le imprese ad investire nel futuro, cioè in un'economia basata su una crescita sostenibile.*

Sinteticamente, saranno consentite sino al 31 dicembre 2010:

- 1. agevolazioni sino ad un massimo di 500.000 euro per impresa al lordo di imposte e oneri; possono essere concessi nel quadro di un regime di aiuti che devono essere notificati sotto forma di regime; non si applicano al settore della pesca, al settore della produzione primaria di prodotti agricoli, alle esportazioni; non devono essere discriminatorie, favorendo i prodotti nazionali rispetto a quelli importati; possono essere concesse solo previa dichiarazione in forma scritta da parte dell'impresa interessata riguardante utilizzo di altre tipologie di aiuto.*
- 2. nuovi aiuti sotto forma di garanzia, nei quali il premio annuale minimo da corrispondere, affinché la CE lo ritenga un "non aiuto", è ridotto;*
- 3. nuovi aiuti sotto forma di tassi di interesse agevolati per tutti i tipi di prestito;*
- 4. nuovi aiuti sotto forma di prestiti agevolati per investimenti relativi alla produzione di nuovi prodotti che migliorano considerevolmente la tutela ambientale (produzione di "prodotti verdi");*
- 5. aumento fino a 2,5 milioni di euro delle tranches massime di investimento in capitale di rischio per PMI destinataria.*

Sono inoltre previste semplificazioni procedurali per la dimostrazione dell'assenza di mercato, nel caso di assicurazione del credito all'esportazione a breve termine.

Dalle misure di aiuto di cui ai precedenti punti 1, 2, 3 e 4 sono escluse le imprese che, alla data del 1° luglio 2008, versavano in uno stato di difficoltà finanziaria.

La Comunicazione scade il 31 dicembre 2010, data entro la quale gli interventi adottati sulla base della Comunicazione medesima dovranno essere adeguati alle ordinarie regole, salvo il caso che la Commissione decida di prorogare la durata della Comunicazione stessa.

In ogni caso, tutti gli interventi previsti dalla Comunicazione dovranno essere notificati alla Commissione europea ai sensi dell'art. 88 par. 3 del Trattato CE.

Con l'acuirsi della crisi internazionale soprattutto sul versante finanziario, il Governo ha inizialmente varato due decreti¹⁰⁶ volti a garantire il risparmio e la stabilità del sistema creditizio, oltre alla continuità nell'erogazione del credito. In particolare il provvedimento finale introduce la possibilità di ricapitalizzazione di banche italiane, il sostegno a operazioni intese a fronteggiare gravi crisi di liquidità e la garanzia statale per i depositanti. Successivamente, visto il propagarsi delle difficoltà all'economia reale, è stato definito un pacchetto di azioni per ridurre l'impatto della congiuntura sfavorevole sulle famiglie e sulle imprese.

Le principali
misure
nazionali
anticrisi

¹⁰⁶ Riuniti in sede di conversione con la L. 190 del 4 dicembre 2008.

Il decreto
anticrisi n. 185/08

Le misure individuate dal Governo italiano per affrontare la crisi¹⁰⁷ si inseriscono nel quadro delineato dal *Piano Europeo per la ripresa economica* in una logica di riforma strutturale e sostegno all'economia reale. La massa complessiva di risorse indirizzate al contrasto della crisi ammonta a circa 40 miliardi di euro, in parte già iscritte in bilancio e provenienti dalle risorse aggiuntive per il riequilibrio dello sviluppo, ma riorientate in funzione anticongiunturale.

Le principali linee di intervento riguardano il *sostegno alle famiglie e alle imprese* (6 miliardi di euro), il finanziamento di *infrastrutture* (anche con il ricorso al *project financing*) per 16 miliardi di euro, gli *ammortizzatori sociali*, per circa 8 miliardi e il *finanziamento alle imprese*, anche attraverso l'emissione di *bond* bancari.

Sostegno alle
famiglie

Una prima misura introdotta, con uno stanziamento di 2,4 miliardi di euro, è un bonus di ammontare compreso tra i 200 ed i 1000 euro per le famiglie a basso reddito, cui si aggiungono agevolazioni per le famiglie con un figlio nato (o adottato) nell'anno di riferimento, che chiedano un prestito per garanzie bancarie. Lo stanziamento è di 25 milioni¹⁰⁸.

Entro il limite di spesa di due milioni, le famiglie che hanno diritto alla carta acquisti e con figli fino a tre mesi godono di un contributo per l'acquisto di latte in polvere e pannolini. Viene rafforzato il sostegno garantito attraverso gli assegni familiari, di cui possono usufruire anche i lavoratori autonomi.

Le famiglie disagiate possono usufruire di tariffe agevolate per l'energia elettrica e di uno sconto per la fornitura di gas. Gli aumenti dei pedaggi autostradali sono sospesi fino al 30 aprile 2009 e le tariffe ferroviarie sulle tratte regionali sono bloccate per venire incontro alle esigenze dei pendolari.

La norma, con uno stanziamento di 350 milioni¹⁰⁹, introduce poi un sostegno in favore dei sottoscrittori di mutui a tasso variabile, che per il 2009 pagheranno un tasso massimo del 4 per cento, con la rimanente parte a carico dello Stato.

Altre misure introdotte dal decreto riguardano i lavori di ristrutturazione finalizzati all'efficienza energetica e uno stanziamento di 100 milioni per gli

¹⁰⁷ Misure principalmente contenute nel decreto legge n. 185 del novembre 2008 conv. dalla legge n. 2 del 28 febbraio 2009.

¹⁰⁸ Stanziamento incrementabile di 10 milioni per il 2009 da destinare a famiglie con bimbi portatori di malattie rare.

¹⁰⁹ Dal primo gennaio 2009 è anche possibile ottenere un mutuo a tasso variabile indicizzato al tasso di riferimento della BCE. Nessun onorario risulta dovuto per gli atti connessi alla portabilità del mutuo. Inoltre la clausola di massimo scoperto è nulla se il conto è in rosso per meno di un mese e non si utilizza il fido.

interventi più urgenti nel settore dell'edilizia, mentre per il Piano Casa non sarà più necessaria l'intesa della conferenza unificata, ma solo un parere.

Sul fronte delle misure relative al lavoro, oltre all'accordo sugli ammortizzatori sociali (cfr. *Riquadro I "Accordo Stato-Regioni per interventi di sostegno al reddito e alle competenze"*), viene prorogata la detassazione dei premi di produttività e vengono introdotte agevolazioni per commercianti e giornalisti in vista della pensione, oltre a una tassazione ridotta al 10 per cento per i ricercatori e docenti che abbiano svolto attività all'estero e rientrino in Italia.

Nel provvedimento anti-crisi trovano spazio misure per rafforzare la rete infrastrutturale italiana. Per le ferrovie, è stanziato un fondo di 960 milioni per il 2009, e 480 milioni per ciascun anno tra il 2009 e il 2011. Altre misure riguardano la velocizzazione delle procedure esecutive dei progetti del Quadro strategico nazionale e la nomina di un commissario ad hoc per seguire le opere, mentre per evitare che le grandi infrastrutture siano bloccate dal potere di veto di singoli enti locali, basterà il via libera della conferenza dei servizi.

**Infrastrutture e
grandi opere**

Per facilitare l'accesso al credito delle PMI, si prevede che gli interventi del Fondo di garanzia siano assistiti dalla garanzia di ultima istanza dello Stato, secondo modalità da stabilire con successivo decreto¹¹⁰. Un ulteriore contributo per agevolare l'afflusso di capitale alle imprese verrà dalla piena operatività del Fondo Finanza d'impresa, anche a seguito delle novità introdotte dalla Commissione Europea in materia di aiuti di Stato¹¹¹.

**Credito e finanza
d'impresa**

Un sostegno importante alle imprese può essere offerto anche dalla Cassa Depositi e Prestiti¹¹², mentre per agire direttamente sulle difficoltà di accesso al credito delle piccole imprese meridionali il decreto propone la costituzione, in una delle regioni del Sud del Paese, della Banca per il Mezzogiorno.

¹¹⁰ Si veda, in proposito, il successivo paragrafo IV.4.3.

¹¹¹ "Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica". Il nuovo Quadro consente di innalzare fino al 31 dicembre 2010 il limite degli interventi sul capitale di rischio per ciascuna piccola impresa destinataria da 1,5 a 2,5 milioni su un periodo di 12 mesi. Anche la SACE potrebbe intervenire, nell'ambito della sua autonoma attività, prestando garanzie a favore di banche che effettuano anticipazioni a imprese (esportatrici) in credito nei confronti della Pubblica Amministrazione o che acquistano i predetti crediti. In alternativa la SACE potrebbe procedere a smobilitare essa stessa - direttamente o tramite una società appositamente costituita - i predetti crediti. Il decreto legge n.185 prevede l'emanazione, da parte del MEF, di un decreto attuativo.

¹¹² E' allo studio la concessione di finanziamenti alle banche per prestiti alle PMI e l'affiancamento della Cassa agli istituti di credito nella concessione di prestiti. Potrebbe inoltre essere istituito un Fondo che attinga in parte dalle risorse del Fondo per le infrastrutture - esistente presso la Cassa - da impiegare, in concorso con capitali privati, in interventi nel capitale di rischio delle imprese, nella concessione diretta di finanziamenti o cofinanziamenti, nella prestazione di garanzie a sostegno della concessione di finanziamenti.

Settori
industriali in
crisi

Il Governo è successivamente intervenuto¹¹³ a sostegno dei settori industriali in difficoltà e, in particolare, del comparto *automotive*¹¹⁴ e di beni durevoli come i mobili e gli elettrodomestici.

Le misure di intervento adottate, in armonia con le indicazioni e le decisioni prese a livello europeo, intendono sia sostenere la domanda di tali beni, sia orientare le scelte dei consumatori verso prodotti a basso impatto ambientale. Un terzo ambito di intervento punta a favorire l'aggregazione tra imprese al fine di aumentarne la competitività.

Il provvedimento mira a sostenere la domanda di veicoli a più basso impatto ambientale rinnovando per questa via il parco automobilistico e motociclistico circolante. Sono previsti incentivi all'acquisto di veicoli nuovi, contributi alla rottamazione e incentivi all'installazione di impianti ecologici, anche per i mezzi pubblici.

Le misure per i settori degli elettrodomestici e dei mobili riguardano una detrazione fiscale in caso di ristrutturazioni domestiche e di acquisto di mobili ed elettrodomestici ad alta efficienza energetica finalizzati all'arredo.

Nel provvedimento sono presenti anche misure generali per le imprese: si introduce nell'ordinamento la fiscalità di distretto che consentirà alle imprese di optare per la tassazione di distretto ai fini dell'applicazione Ires e si interviene inoltre sulla rivalutazione degli immobili riducendo l'imposta sostitutiva, previsione utile per ottenere il riconoscimento fiscale dei maggiori valori iscritti in bilancio sugli immobili. In ultimo è introdotto un *bonus aggregazione*, una agevolazione fiscale per stimolare l'aggregazione aziendale delle piccole e medie imprese.

RIQUADRO I - ACCORDO STATO-REGIONI PER INTERVENTI DI SOSTEGNO AL REDDITO E ALLE COMPETENZE

Il 12 febbraio 2009, il Governo e le Regioni hanno stipulato l' "Accordo sugli interventi di sostegno al reddito e alle competenze" per contrastare gli effetti sociali della crisi finanziaria ed economica. Nei casi in cui la normativa vigente non consente la possibilità di ricorrere alla Cassa Integrazione Guadagni (CIG) e alla Mobilità, ad esempio per le imprese con meno di 15 addetti, si prevede comunque, in situazioni di comprovata difficoltà occupazionale, l'accesso ai benefici di questi istituti con l'utilizzo del Fondo Sociale Europeo (FSE) di competenza di ciascuna Regione. L'Accordo è stato formalizzato l'8 aprile 2009 in Conferenza Stato-Regioni, dopo che la Commissione

¹¹³ Decreto legge n.5 del 10 febbraio 2009.

¹¹⁴ Il settore auto comprende oltre all'industria che realizza il prodotto finito, la subfornitura, la componentistica, l'engineering, il design e la rete di distribuzione per un totale di circa 2.500 imprese il cui fatturato rappresenta circa l'11,4 per cento del PIL e occupa 400 mila addetti.

europea ha concesso il via libera all'utilizzo delle risorse del FSE e il Governo ha assunto l'impegno di farsi carico di eventuali risorse aggiuntive necessarie. Il passaggio successivo sarà la conclusione di accordi con le singole Regioni.

Per il biennio 2009-2010 le somme da destinare ad azioni a sostegno del reddito e di politica attiva del lavoro ammontano a 8 miliardi di euro così suddivisi:

1. Il contributo da parte delle Regioni è pari a 2.650 milioni di euro. Ogni Regione contribuirà in relazione ai propri programmi regionali del FSE.
2. Lo Stato mette a disposizione risorse nazionali per 5.350 milioni di euro di cui: 1.400 milioni previsti in Finanziaria nel capitolo relativo al sostegno al reddito e all'occupazione, 3.950 milioni derivanti dalla legge 133/2008 (recupero da altre voci di spesa) e dalla quota nazionale del Fondo per le Aree Sottoutilizzate¹.

Il contributo nazionale verrà utilizzato per il pagamento dei contributi figurativi e per il sostegno al reddito per la parte maggioritaria. L'intervento regionale verrà utilizzato invece per la politica attiva e per il completamento del sostegno al reddito.

In relazione al contributo regionale per il finanziamento delle misure per fronteggiare la crisi è stata individuata un'ipotesi di riparto fra le Regioni appartenenti ai due obiettivi comunitari "Convergenza" e "Competitività" e, all'interno di questi raggruppamenti, fra le singole Regioni. La chiave di riparto tiene conto di due indicatori: a) la platea dei potenziali beneficiari (peso 90); b) la capacità di reinserimento nel mondo del lavoro (peso 10).

Al fine di valutare le possibilità, da parte dei singoli Programmi regionali, di contribuire al finanziamento è stato effettuato un esame delle disponibilità finanziarie delle Regioni non impegnate giuridicamente e di altri impegni formalmente assunti secondo le rispettive leggi di contabilità. Qualora la quota di intervento del FSE per ciascuna Regione non risulti sufficiente a coprire la domanda per interventi di sostegno al reddito, ovvero nel caso di tensioni concordemente ritenute eccessive sull'impiego del FSE, il Governo si impegna a integrare le risorse con una quota delle risorse nazionali.

L'Accordo sarà, peraltro, oggetto di periodico monitoraggio sia in relazione all'evoluzione della crisi, sia allo stato di attuazione degli interventi previsti.

Inoltre al fine di assicurare tutte le condizioni per l'efficace attuazione dell'Accordo, sono stati individuati i correttivi di natura legislativa volti ad evitare problemi di liquidità da parte delle Regioni e ad assicurare la necessaria flessibilizzazione di vincoli del Patto di stabilità interno.

IV.2 La politica regionale nel medio periodo

Nel 2008 i contenuti strategici e di policy del Quadro strategico nazionale 2007-2013, che costituisce la cornice programmatica per la politica regionale unitaria finanziata da risorse nazionali e comunitarie, sono stati ricalibrati, secondo principi e criteri indicati dal Governo in sede di impostazione della manovra economica finanziaria, contenuta nel DPEF 2009-2013 e nel decreto legge n.112/2008 convertito dalla legge n.133/2008. Ferma restando la definizione e la dotazione della programmazione comunitaria, gli impegni finanziari di fonte nazionale sono stati

¹ Si specifica che la componente finanziaria derivante dal FAS si articola in due diversi sistemi di vincoli territoriali: quanto deriva dalle rivenienze ex articolo 6-quater, comma 1, del decreto legge n.112/2008 non avrà vincoli di destinazione territoriale tipici di tale fondo; quanto invece deriva dalle risorse FAS della programmazione 2007/2013 mantiene i vincoli di riparto territoriale per macroaree e per Regioni del Fondo stesso.

ridimensionati in coerenza con la riduzione delle stime programmatiche riguardanti la spesa in conto capitale della PA, all'interno della manovra di bilancio.

Principi ispiratori della manovra estiva di finanza pubblica sono stati la concentrazione delle risorse aggiuntive nazionali su interventi strategici in settori prioritari quali: infrastrutture, ricerca, energia, nonché la conferma dell'obiettivo generale di miglioramento dei servizi e in termini finanziari della riserva premiale, decisa nell'ambito del QSN 2007-2013, a favore delle regioni impegnate nel conseguimento degli obiettivi di servizio nei settori idrico, rifiuti e istruzione e inclusione sociale.

Il sopravvenire della crisi economica e finanziaria nell'ultima parte dell'anno ha modificato il contesto di riferimento e le prospettive del quadro economico e finanziario nel breve e medio periodo.

IV.2.1 Avvio e stato di attuazione del Quadro strategico nazionale 2007-2013: i programmi operativi comunitari

Nel corso del 2008 è stato completato il processo di approvazione dei programmi operativi indicato nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013. Sono stati, infatti, adottati il Programma operativo interregionale (POIN) Attrattori culturali naturali e turismo, dell'Obiettivo Convergenza, ed i Programmi operativi (PO) Italia - Malta, Italia - Grecia, ENPI Mediterraneo ed ENPI Italia - Tunisia, dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea.

Il quadro complessivo della programmazione dei fondi strutturali comunitari 2007-2013 è così strutturato (cfr. Tavola IV.1):

- Obiettivo Convergenza: riguarda le Regioni in ritardo di sviluppo (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). Ad esso è attribuita la parte prevalente di risorse destinate all'Italia (43,6 miliardi di euro, pari al 73,4 per cento del totale delle risorse degli Obiettivi Convergenza e Competitività), programmata e gestita attraverso dieci programmi operativi regionali (due per ciascuna Regione, l'uno cofinanziato dal FESR, l'altro dal FSE), sette programmi nazionali (PON "Per l'Assistenza tecnica", PON "Ricerca e competitività", PON "Sicurezza", PON "Reti e mobilità", due Programmi per l'istruzione, l'uno cofinanziato dal FESR l'altro dal FSE, e due Programmi per l'Assistenza tecnica e le Azioni di sistema, e due programmi interregionali (POIN "Attrattori culturali e turismo", POIN "Energia").

- Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione: punta a rafforzare la competitività e l'attrattività delle Regioni al di fuori dell'Obiettivo Convergenza. Si compone di 32 programmi operativi regionali (16 finanziati dal FESR e 16 dal FSE) e di un programma operativo nazionale FSE (PON "Azioni di sistema"), per un totale di 15,8 miliardi di euro di risorse.
- Obiettivo Cooperazione territoriale: riguarda tutte le Regioni e le Province italiane che concorrono a realizzare 18 Programmi operativi con aree omologhe degli altri Stati membri con una dotazione complessiva di 2,07 miliardi di euro, di cui 1,07 a carico dell'Italia.

Tavola IV.1 – QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013 – ITALIA, PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA, PROGRAMMI OPERATIVI
(importi in milioni di euro)

Obiettivo	Tipo	Risorse finanziarie		
		Costo Totale (1) = (2) + (3)	EU (2)	Nazionale (3)
Convergenza	Nazionali	12.888	6.392	6.496
	Interregionali	2.639	1.319	1.319
	Regionali	28.072	13.929	14.144
	Totale	43.599	21.640	21.959
Competitività	Nazionali	72	29	43
	Regionali	15.742	6.296	9.446
	Totale	15.814	6.325	9.489
Totale Convergenza e Competitività		59.414	27.965	31.448
Cooperazione (*)	Transfrontalieri	824	635	189
	Transnazionali	929	744	185
	Preadesione	106	90	16
	Prossimità	217	199	18
	Totale	2.076	1.033	219
Risorse complessive		61.490	28.998	31.668

(*) Le risorse finanziarie comprendono la quota dell'Italia e quella a carico degli Stati membri partecipanti ai programmi.
Fonte: elaborazioni DPS su dati UE-SFC2007 (Sistema informativo della Commissione europea)

Le priorità di
intervento

In attuazione degli orientamenti e delle disposizioni comunitarie¹¹⁵ l'Italia, sulla base di un impegno formalizzato nel QSN, ha destinato il 68 per cento delle risorse comunitarie dell'Obiettivo "Convergenza" e l'82 per cento di quelle dell'Obiettivo "Competitività" all'attuazione della Strategia europea per la crescita e l'occupazione (Agenda di Lisbona). Ne consegue che i settori prioritari di intervento sono quelli della ricerca e innovazione, dell'energia e dei trasporti, delle competenze e del capitale umano.

Nell'ambito del suddetto impegno complessivo, un impegno specifico è stato assunto per assicurare alle politiche energetiche l'8 per cento delle risorse comunitarie attribuite all'Obiettivo "Convergenza" e il 12 per cento di quelle destinate all'Obiettivo "Competitività".

Più in dettaglio, l'analisi della struttura della programmazione per Obiettivo, Fondo strutturale e programma segnala quanto segue (cfr. Tavola IV.2):

- circa il 27 per cento delle risorse totali della programmazione 2007-2013 è attribuito alla ricerca, innovazione, società dell'informazione. Si tratta di una quota tra le più rilevanti a livello europeo;
- le politiche attive per il lavoro, la formazione e gli interventi per l'inclusione sociale rappresentano, nel complesso, poco meno del 18 per cento del totale delle risorse;
- alle infrastrutture e ai servizi di trasporto e telecomunicazione, è destinato circa il 14 per cento della programmazione complessiva;
- alle infrastrutture ambientali è destinato oltre l'8 per cento della programmazione complessiva, con interventi rivolti sia al miglioramento di alcuni servizi essenziali (acqua, rifiuti), sia alla difesa del suolo;
- l'istruzione assorbe poco più del 7 per cento della programmazione complessiva, con interventi promossi sia a livello nazionale, sia a livello

¹¹⁵ La ripartizione delle risorse dei programmi comunitari 2007-2013 tra i diversi settori di intervento è stata orientata dalle seguenti disposizioni e indicazioni:

- I regolamenti comunitari specifici dei singoli Fondi Strutturali: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE) che individuano i settori di intervento di ciascun Fondo, per i due obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione" (cfr. Regolamento 1080/2006 e Regolamento 1081/2006).

- Il Regolamento generale 1083/06 e gli Orientamenti Strategici Comunitari per la Coesione che hanno indirizzato la programmazione dei Fondi Strutturali a sostegno dell'Agenda di Lisbona, quantificando la soglia minima di risorse che ciascun Paese, per ognuno dei due Obiettivi deve destinare a tali priorità (rispettivamente il 60 per cento delle risorse dell'Obiettivo "Convergenza" e l'80 per cento di quelle attribuite all'obiettivo "Competitività").

regionale e mirati, in sintesi, al miglioramento delle competenze dei giovani e al contrasto della dispersione scolastica;

- di poco inferiore (6,7 per cento circa) risulta la quota assorbita dagli interventi per lo sviluppo delle energie rinnovabili, il risparmio e l'efficienza energetica, sostenuta oltre che dai programmi regionali anche dal Programma Interregionale Energia rinnovabile e risparmio energetico. Si tratta di un importo molto rilevante, che pone l'Italia ai primi posti tra gli Stati membri, distanziando importanti paesi quali la Francia, la Gran Bretagna, la Germania e la Spagna;
- alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali e al miglioramento dell'attrattività turistica è destinata una quota pari a circa il 6 per cento. In questo ambito interviene il Programma Interregionale Attrattori culturali, naturali e turismo;
- infine un impegno significativo (4,7 per cento) è dedicato al miglioramento delle capacità istituzionali, all'assistenza tecnica ed alle azioni di sistema, essendo il miglioramento delle capacità istituzionali considerato dallo stesso QSN un prerequisito indispensabile per l'efficacia della politica di sviluppo.

Tavola IV.2 - QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013 - PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA (importi in milioni di euro)

Settore	Convergenza *		Competitività **		Italia	
	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale
Ricerca, innovazione e società dell'informazione ***	12.552	28,8	3.728	23,6	16.280	27,4
Interventi per il mercato del lavoro, la formazione e l'inclusione sociale	4.583	10,5	6.005	38,0	10.588	17,8
Reti Totale	7.517	17,2	713	4,5	8.231	13,9
di cui Infrastrutture di trasporto	7.295	16,7	563	3,6	7.858	13,2
Telecomunicazioni	222	0,5	150	1,0	373	0,6
Infrastrutture ambientali (acqua, difesa suolo e qualità dell'aria)	3.557	8,2	1.228	7,8	4.785	8,1
Istruzione	3.040	7,0	1.314	8,3	4.354	7,3
Energia	2.941	6,7	1.049	6,6	3.989	6,7
Risorse naturali, culturali e turismo	3.005	6,9	657	4,2	3.662	6,2
Miglioramento capacità istituzionali, assistenza tecnica e azioni di sistema	2.097	4,8	704	4,5	2.801	4,7
di cui Assistenza tecnica	1.278	2,9	526	3,3	1.804	3,0
Altri aiuti alle imprese	424	1,0	10	0,1	434	0,7
Altro	3.883	8,9	405	2,6	4.288	7,2
di cui Rigenerazione urbana e rurale	2.548	5,8	330	2,1	2.878	4,8
Infrastrutture sociali e per la sanità	1.335	3,1	75	0,5	1.410	2,4
Totale	43.599	100,0	15.814	100,0	59.414	100,0

* L'obiettivo Convergenza include le regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Basilicata.

** L'obiettivo Competitività include tutte le regioni non incluse nella Convergenza.

*** La metodologia per la quantificazione delle risorse differisce da quella adottata in sede comunitaria (vedi documento SEC(2007) 1547 del 14/11/07), in quanto quest'ultima contiene altre voci relative allo sviluppo della capacità di adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori. In base alla metodologia UE la programmazione delle risorse sale a 20,7 miliardi di euro, pari al 34,9 per cento del totale.

Fonte: elaborazioni DPS su dati UE-SFC 2007

Stato di attuazione

Lo stato di effettiva operatività dei singoli Programmi al 31 dicembre 2008 risulta alquanto differenziato e risente anche delle condizioni di contesto complessive venutesi a determinare per effetto della crisi economica e finanziaria, nonché di alcune problematiche comuni a tutti gli Stati membri inerenti la definizione degli adempimenti preliminari in materia di gestione e controllo. In considerazione di questa situazione, nell'ambito della comunicazione della Commissione al Consiglio europeo del 26 novembre scorso¹¹⁶, la Commissione ha proposto una serie di misure di accelerazione dell'attuazione e semplificazione, che includono, in alcuni casi, la modifica dei regolamenti comunitari, attualmente all'esame del Parlamento europeo e che entreranno in vigore presumibilmente entro la metà del mese di maggio 2009. Le modifiche con un impatto immediato sui flussi finanziari a favore dei singoli Programmi operativi riguardano il Regolamento (CE) 1083/06, dove si stabilisce che l'importo dell'anticipo versato dall'Unione europea al momento dell'adozione di ciascun Programma operativo è aumentato dal 5 per cento al 7,5 per cento, ovvero dal 7 per cento al 9 per cento per quei programmi a cui si applica la regola dell'N+3. Nel caso dell'Italia, l'innalzamento dell'anticipo al 9 per cento riguarda esclusivamente alcuni Programmi operativi dell'Obiettivo Cooperazione, segnatamente quelli che coinvolgono Stati che hanno aderito alla UE dal 1° maggio 2004 o successivamente.

La modifica proposta comporterà un esborso di cofinanziamento comunitario e nazionale a favore dei Programmi operativi del QSN 2007-2013 complessivamente pari a 1.504 milioni di euro, di cui 1.090 a favore di quelli appartenenti all'Obiettivo Convergenza e 395 a favore di quelli appartenenti all'Obiettivo Competitività. Questa ulteriore quota di anticipo avrà conseguenze positive sotto i seguenti profili:

- aumento della disponibilità di cassa a favore dei territori interessati dai Programmi operativi in un momento di acuta crisi economico-finanziaria;
- abbassamento della soglia minima di spesa da certificare entro il 31 dicembre 2009 alla Commissione europea per evitare il disimpegno automatico;
- miglioramento del saldo negativo dell'Italia nei confronti del bilancio comunitario¹¹⁷.

¹¹⁶ COM(2008) 800 del 26 novembre 2008.

¹¹⁷ La DG bilancio riporta che per il solo 2007, il saldo negativo per l'Italia è pari a 2 miliardi di euro (http://ec.europa.eu/budget/documents/2007_en.htm#table-3_2).

Limitatamente agli Obiettivi Convergenza e Competitività, la spesa minima da realizzare entro il 31 dicembre 2009 diminuisce da 5,26 a 3,81 miliardi di euro (cfr. Tavola IV.3).

Tavola IV.3 – PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2007-2013, EFFETTI DELL'AUMENTO DELL'ANTICIPO AL 7,5 PER CENTO (importi in milioni di euro)

Obiettivo	Fondo	Annualità 2007	Spesa Minima al 31/12/2009 *	Spesa Minima al 31/12/2009 **
Convergenza	Totale	5.808	3.679	2.625
	FESR	4.794	3.050	2.177
	FSE	1.014	630	448
Competitività	Totale	2.371	1.580	1.185
	FESR	1.264	855	651
	FSE	1.107	725	534
Totale		8.178	5.259	3.810

* Calcolata con anticipo al 5 per cento, già erogato.

** Calcolata con anticipo al 7,5 per cento, come da proposta della Commissione europea.

Fonte: elaborazione MISE-DPS-DGPRUC su dati UE-SFC2007

Al 31 dicembre 2008¹¹⁸, secondo anno di attuazione (come è noto la spesa è ammissibile a far data dall'1 gennaio 2007), lo stato di attuazione dei Programmi operativi 2007-2013 è stato modesto (cfr. Tavola IV.4).

I Programmi della Convergenza cofinanziati dal FESR presentano un volume di impegni e pagamenti, pari, rispettivamente al 4,8 per cento ed allo 0,7 per cento del costo totale. E' relativamente migliore l'avanzamento dei sette Programmi cofinanziati dall'FSE. Per l'Obiettivo Competitività, i Programmi cofinanziati dal FESR hanno raggiunto un livello di impegni pari al 5 per cento e di pagamenti pari all'1,5 per cento e i programmi cofinanziati dall'FSE mostrano livelli di attuazione più alti.

Tavola IV.4 – ATTUAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2007-2013, al 31 dicembre 2008 (importi in milioni di euro)

			Programmazione 2007-2013 Stato di attuazione al 31/12/2008 (*)	
			Impegni	Pagamenti
Obiettivo	Fondo	Costo Totale	% su Costo Totale	% su Costo Totale
Convergenza	FESR	35.916	4,8	0,7
	FSE	7.683	13,9	1,9
Competitività	FESR	8.176	5,0	1,5
	FSE	7.638	19,4	2,3

(*) Dati IGRUE al 31 dicembre 2008 – I dati relativi al FSE sono al 28/02/2009.

Fonte: elaborazioni MISE-DPS-DGPRUC su dati UE-SFC2007

¹¹⁸ Banca dati unica per il monitoraggio dei progetti finanziati nell'ambito del QSN 2007-2013.

Il quadro finale del primo biennio di attuazione della programmazione 2007-2013 potrebbe tuttavia essere molto diverso. Infatti nel valutare questi dati occorre considerare in ogni caso i rischi di una sovrastima dei ritardi, dovuti essenzialmente all'ancora parziale alimentazione del sistema di monitoraggio da parte delle Autorità di gestione, tuttora impegnate nella chiusura della Programmazione 2000-2006¹¹⁹. Deve infatti essere ancora completata l'attività di ricognizione definitiva dei progetti in overbooking sulla programmazione 2000-2006, eventualmente rendicontabili sui nuovi programmi, una volta accertata la conformità e la coerenza con le pertinenti disposizioni e indicazioni programmatiche.

In particolare nel caso dell'Obiettivo 1, l'ammontare degli impegni registrati al 31 dicembre 2008 risulta pari a 52,2 miliardi di euro, un importo superiore del 20 per cento al totale delle risorse programmate dal QCS 2000-2006 (45,9 miliardi di euro). Pur considerando che l'importo dei progetti effettivamente rendicontabili sui programmi 2007-2013 possa essere, per ragioni tecniche e procedurali¹²⁰, anche sensibilmente inferiore a tale ammontare, è indubbio che all'esito di questa ricognizione, che porterà a identificare anche i cosiddetti "progetti a cavallo" tra i due cicli di programmazione¹²¹, si dovrebbe registrare un miglioramento dei dati di attuazione di molti programmi.

Flussi finanziari
relativi ai Fondi
strutturali

I Fondi Strutturali hanno operato per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo perseguiti sia nelle aree del Mezzogiorno (cosiddetto Obiettivo 1), sia nelle Regioni del Centro-Nord (Obiettivi 2 e 3), sia per la realizzazione dei programmi complementari ai predetti obiettivi, ripartiti su tutto il territorio nazionale (Urban, Leader, Equal, Interreg, Azioni innovative, ecc.). Per la realizzazione di tali obiettivi e programmi, nel corso del 2008, l'Unione europea ha complessivamente accreditato all'Italia contributi per 3.042 milioni di euro (cfr. Tavola IV.5)¹²².

¹¹⁹ Prorogata in tutti gli Stati membri al 30 giugno 2009.

¹²⁰ Non tutti i programmi presentano una rilevante quota di impegni eccedente rispetto all'importo programmato. Non tutti gli interventi ammessi a cofinanziamento nel periodo 2000-2006 possono essere cofinanziati nel 2007-2013, per i vincoli posti dai nuovi Regolamenti, dal QSN e dai PO. In ogni caso una quota di tali impegni dovrà essere mantenuta nella certificazione finale di spesa, da presentare alla Commissione con la richiesta di saldo finale, per potersi garantire la possibilità di sopperire a eventuali spese non ritenute ammissibili dai Servizi della Commissione.

¹²¹ Sulla base delle pertinenti disposizioni comunitarie che regolano la possibilità di finanziare e rendicontare su più cicli di programmazione susseguenti o con il contributo di risorse nazionali "a completamento" lotti finanziari e funzionali nel medesimo progetto.

¹²² Gli importi sono calcolati al netto dei programmi Interreg, i cui pagamenti comprendono quelli destinati ai partner di altri Stati membri.

Tavola IV.5 - SOMME ACCREDITATE DALL'UNIONE EUROPEA ALL'ITALIA - FONDI STRUTTURALI PROGRAMMAZIONE 2000-2006, ANNO 2008 (milioni di euro)

Fondo	Accrediti UE	
	al 31/12/2008	al 31/12/2007
F.E.S.R.	1.993	2.482
F.S.E.	643	1.314
F.E.O.G.A.	370	497
S.F.O.P.	36	59
Totale	3.042	4.352

Fonte: elaborazioni DPS su dati del Sistema finanziario della Commissione europea

Il contenuto volume degli accrediti dell'esercizio 2008, rispetto al 2007 e alla media del periodo, è dovuto a due fattori: il ciclo di programmazione 2000-2006 si trova nell'ultimo anno di attuazione, le procedure finanziarie relative agli accrediti dell'Unione europea prevedono che questi non possono superare il 95 per cento delle risorse disponibili per ogni Programma¹²³. Di conseguenza una parte consistente delle risorse sarà rimborsata dall'Unione europea a seguito della domanda di saldo finale, presumibilmente tra la fine del 2010 e il primo semestre del 2011.

Per quanto riguarda il ciclo di programmazione 2007-2013 si deve tenere conto che i Fondi strutturali propriamente detti si sono ridotti ai soli FESR e FSE. A seguito dell'approvazione di tutti i Programmi Operativi in cui è coinvolta l'Italia, nell'anno 2008 sono stati accreditati all'Italia 945,21 milioni di euro dovuti a titolo di seconda rata di prefinanziamento (cfr. Tavola IV.6).

Tavola IV.6 - SOMME ACCREDITATE DALL'UNIONE EUROPEA ALL'ITALIA - FONDI STRUTTURALI PROGRAMMAZIONE 2007- 2013, ANNO 2008 (milioni di euro)

Obiettivo	FESR	FSE	Totale
Convergenza	625	113	738
Competitività	94	95	190
Cooperazione	18		18
Totale	737	208	945

Fonte: elaborazioni DPS su dati del Sistema finanziario MEF - IGRUE.

¹²³ Regolamento (CE) 1260/1999 del Consiglio, art. 32, comma 3, ultimo paragrafo.

IV.2.2 La manovra finanziaria 2009-2011 e la legge finanziaria 2009: i tagli sul Fondo Aree Sottoutilizzate**Manovra di finanza pubblica**

Il procedimento di formazione della manovra annuale di finanza pubblica per il 2009 è stato caratterizzato da due importanti novità.

In primo luogo, l'anticipazione temporale nell'adozione delle misure tese al miglioramento dei conti pubblici e al perseguimento degli obiettivi programmatici del Governo, che è avvenuta con le disposizioni del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n.133.

In secondo luogo, l'introduzione per la prima volta del principio della triennialità della manovra di finanza pubblica, che ha conferito al bilancio natura programmatica e non solo previsionale e ha dato maggiore certezza alla pianificazione delle risorse e alla programmazione delle attività di ciascuna Amministrazione.

Ne è conseguita una maggiore snellezza della legge finanziaria per il 2009¹²⁴, che non contiene disposizioni finalizzate al sostegno o al rilancio dell'economia, ma reca alcune norme essenziali riguardanti proroghe fiscali in particolari settori dell'economia, interventi relativi alle gestioni previdenziali e assegnazione di risorse per rinnovi contrattuali. In merito al Fondo per le aree sottoutilizzate, essa ha stabilito l'obbligo del Governo di trasmettere una relazione annuale al Parlamento sull'utilizzo delle relative risorse¹²⁵, ma ha confermato, per le Regioni, le regole di inclusione di tali risorse fra quelle considerate ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno, derogate invece per le spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione europea¹²⁶.

Orientamenti politica regionale

Tornando ai contenuti della manovra economica "estiva", le novità introdotte in tema di sviluppo territoriale sono state:

- l'istituzione del "Fondo infrastrutture" per garantire interventi di potenziamento della rete infrastrutturale nazionale, comprese le reti di telecomunicazioni ed energetiche. La sua dotazione è alimentata dagli stanziamenti nazionali assegnati

¹²⁴ Legge 22 dicembre 2008, n. 203. Le tabelle C e F allegate scontano le riduzioni apportate dalla manovra economica triennale (decreto legge n. 112/2008) e dagli altri provvedimenti legislativi di urgenza che l'hanno preceduta e seguita.

¹²⁵ L'art. 2, commi 43 e 44 della legge 203/2008 cit. stabilisce che, con relazione annuale alle Commissioni parlamentari competenti e alla Conferenza Stato-Regioni, il Governo indichi l'ammontare delle risorse FAS disponibili e di quelle utilizzate in forza di delibere CIPE o di provvedimenti normativi che recano variazioni alla dotazione complessiva del Fondo, precisando l'incidenza di tali impieghi sulla ripartizione territoriale 85-15 per cento tra Mezzogiorno e Centro-Nord. Tale adempimento è previsto anche per l'anno 2008.

¹²⁶ Art. 2, comma 42 della legge 203/2008 che ha aggiunto i commi 5-bis e 5-ter all'art. 77-ter del decreto legge 112/2008 convertito dalla legge 133/2008.

per l'attuazione del QSN 2007-2013 in favore di programmi di interesse strategico nazionale, di progetti speciali e di riserve premiali, con esclusione delle risorse già impegnate in programmi esaminati dal CIPE alla data del 31 maggio 2008 e per quelle destinate al progetto Obiettivi di servizio¹²⁷;

- la concentrazione verso interventi di rilevanza strategica nazionale delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate della precedente programmazione 2000-2006, per le quali si dispone la revoca in quanto assegnate alle Amministrazioni centrali con delibere CIPE fino al 31 dicembre 2006, ma non utilmente impegnate o programmate in Accordi di Programma Quadro entro il 31 maggio 2008¹²⁸;
- la ricognizione e riprogrammazione delle risorse derivanti dal finanziamento dei “progetti coerenti”, per favorire il tempestivo e coordinato utilizzo delle risorse della programmazione unitaria; anche tali risorse dovranno essere indirizzate a interventi di potenziamento della rete infrastrutturale nazionale e regionale¹²⁹.

In continuità con tali norme, le misure urgenti varate a novembre 2008 hanno ribadito il proposito di concentrare le risorse disponibili del FAS su obiettivi prioritari per il rilancio dell'economia italiana, quali le opere pubbliche e l'emergenza occupazionale e hanno affidato al CIPE il compito di destinare una quota delle predette risorse, senza modificarne la distribuzione territoriale tra Mezzogiorno e Centro-Nord, sia al “Fondo infrastrutture” sia al “Fondo sociale per occupazione e formazione” di nuova istituzione¹³⁰.

In concomitanza a questa nuova strategia di destinazione delle risorse nazionali aggiuntive verso grandi progetti di investimento nelle infrastrutture materiali e immateriali, nelle telecomunicazioni, nell'ambiente e nell'energia, sono stati operati tuttavia numerosi tagli a carico del Fondo aree sottoutilizzate: alcuni già previsti dalla legge finanziaria per il 2008, altri disposti da una serie di provvedimenti legislativi d'urgenza varati nel corso dell'anno 2008, che hanno

**Riduzioni della
dotazione
finanziaria del FAS**

¹²⁷ Art. 6 quinquies del decreto legge n. 112/2008 conv. con modificazioni dalla legge n. 133/2008.

¹²⁸ Art. 6 quater del decreto legge n. 112/2008 cit. Derogano a tale disposizione le assegnazioni per progetti di ricerca, anche sanitaria.

¹²⁹ Art. 6 sexies del decreto legge n. 112/2008 cit.

¹³⁰ Art. 18, comma 1, lett.a-b del decreto legge n.185/2008 conv. dalla legge n.2/2009. Le risorse destinate al Fondo sociale per occupazione e formazione devono essere utilizzate per attività di formazione e per accrescere la dote degli ammortizzatori sociali; quelle assegnate al Fondo infrastrutture devono essere impiegate, oltre che per interventi infrastrutturali, anche per la messa in sicurezza delle scuole, per le opere di risanamento ambientale, per l'edilizia carceraria, per le infrastrutture museali ed archeologiche, per l'innovazione tecnologica e le infrastrutture strategiche.