

domanda; c) espressione di fabbisogno generica e per di più anche mutevole nel tempo;

- il fievole esercizio del ruolo di “centro di competenza nazionale” da parte delle Amministrazioni centrali, necessario per far emergere fabbisogni che condizioni di eccessiva debolezza delle amministrazioni destinarie nemmeno riescono a far avvertire dal lato della domanda;
- un grado di efficienza (intesa come puntualità nell’attuazione, coerenza rispetto agli obiettivi che i singoli progetti sono impegnati a conseguire nonché come rapporto soddisfacente fra risorse impegnate e realizzazioni conseguite) modesto;
- una struttura organizzativa (e procedurale) delle azioni troppo articolata e complessa e con un rapporto troppo elevato fra risorse necessarie per renderle operative e funzionanti (costi di transazione) e attività effettivamente svolte sul terreno;
- una palese incapacità di espressione significativa del livello sia di efficacia conseguita sia di efficacia attesa, con un orientamento ai risultati, quindi, troppo debole per indirizzare la stessa attuazione dei progetti;
- un sistema di indicatori non in grado di consentire un’effettiva valutazione del grado di conseguimento dei risultati – dunque non rappresentativo né significativo – e metodologicamente piuttosto confuso nella necessaria distinzione fra indicatori di *input*, *output* e *outcome*.

Emergono, da tale analisi valutativa, quindi anche gli indirizzi e i criteri di carattere generale su cui occorre basare un’azione di costruzione e rinnovo della capacità tecnico-istituzionali delle Amministrazioni più efficace:

- massimizzare l’orientamento ai risultati privilegiando quindi un approccio per progetti mirati a conseguire progressi valutabili nelle capacità di azione delle pubbliche amministrazioni;
- concentrare lo sforzo su obiettivi per i quali è individuato un fabbisogno chiaro di sostegno al consolidamento e/o alla creazione di adeguate capacità e che siano quindi esprimibili in termini di target e indicatori (qualitativi e/o quantitativi) in grado di misurarne il successo e sostanziarne la rendicontabilità rispetto ai cittadini;
- approfondire l’analisi del fabbisogno delle singole amministrazioni beneficiarie volta a far emergere problematiche di debolezza trascurate (consapevolmente o meno) nella domanda espressa e che costituiscono invece fattori rilevanti e spesso comuni delle loro difficoltà;
- sviluppare un’offerta di qualità basata sull’attuazione di azioni orizzontali promosse da centri di competenza nazionali e dirette a risolvere questioni rilevanti e comuni;
- definire e praticare un’organizzazione operativa più snella e maggiormente consapevole dell’importanza di ottenere risultati accentuando e rendendo più

incisivo il sistema di responsabilità collegato all'attuazione di ogni singolo progetto (il che significa rendere non conveniente l'inazione o i ritardi non dipendenti da cause esogene attraverso disincentivi anche finanziari);

- migliorare il sistema degli indicatori, sia nella impostazione che nella rilevazione nella resa.

#### *IV.3.3 Strumenti per il miglioramento della conoscenza e l'attuazione delle politiche: la capacità di realizzazione delle opere pubbliche*

Il miglioramento delle capacità delle amministrazioni nell'impostare, programmare e attuare la politica di coesione territoriale trova alimento anche nella disponibilità (e nell'utilizzo) di strumenti specifici di conoscenza e analisi delle politiche. In questo paragrafo si dà conto, aggiornando sinteticamente quanto riportato in modo più esteso in precedenti edizioni del Rapporto, dell'azione dell'Unità di verifica degli investimenti pubblici per migliorare la conoscenza e quindi le capacità operative delle amministrazioni per programmare (e stimare ex ante correttamente tempi di entrata in funzione e di conseguimento di risultati) delle opere pubbliche.

La realizzazione delle infrastrutture, e delle opere pubbliche in generale, costituisce - sia per il volume di risorse coinvolte, sia per il loro contributo allo sviluppo economico e produttivo del Paese - un fattore cruciale nel determinare risultati visibili nell'attuazione della politica di coesione territoriale. In particolare, i prolungati tempi del processo realizzativo e la crescita dei costi delle opere rispetto alle previsioni iniziali, rappresentano elementi di criticità rilevanti della capacità delle Amministrazioni di programmare correttamente gli interventi di sviluppo e stimarne i risultati.

L'Unità di verifica degli investimenti pubblici è impegnata da tempo sul fronte delle opere pubbliche, sia sul campo, con attività di verifica in itinere, di controllo e impulso degli investimenti pubblici che con analisi e studi di tipo statistico ed econometrico, basati sulle informazioni contenute in diverse banche dati per il monitoraggio degli investimenti pubblici. Queste attività hanno permesso di acquisire un'ampia competenza sulla costruzione di previsioni dei tempi di completamento delle opere e quindi sulla costruzione di competenze in grado di migliorare il processo di programmazione delle opere.

L'analisi prende in considerazione le fasi di progettazione, affidamento e realizzazione dei lavori e si estende fino alla effettiva messa in funzione delle opere<sup>77</sup>.

<sup>77</sup> La base dati di riferimento per le analisi è quella degli interventi inseriti negli Accordi di Programma quadro, strumenti attuativi delle Intese Istituzionali di Programma Stato-Regione (Legge 662/96), relativi al sottoinsieme delle opere pubbliche. Il percorso attuativo delle infrastrutture, dalla progettazione al termine dei lavori, è stato esaminato su un insieme di 16.883 interventi, dal valore di circa 67 miliardi di euro (i dati sono stati estratti dall'Applicativo Intese e si riferiscono alla data di monitoraggio del 31/12/2009). Il calcolo delle durate è stato realizzato mediante una metodologia che utilizza sia gli interventi con fasi concluse sia quelli con fasi in corso o non avviate, per le quali la durata è stata stimata mediante apposite tecniche statistiche. È stata inoltre

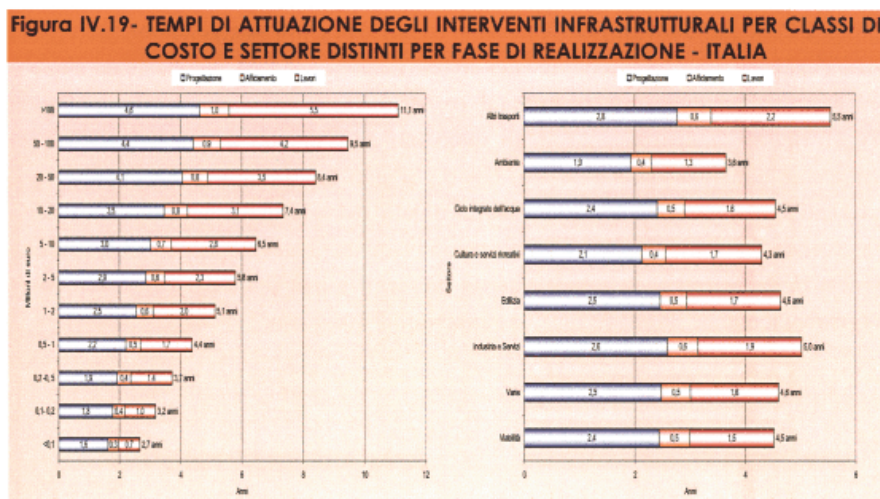
Il tempo di attuazione di un'opera pubblica dipende da una molteplicità di fattori, osservabili e non osservabili, e per questo è soggetto a forti mutamenti a seconda della dimensione esaminata.

Esso cresce progressivamente al crescere del valore economico dei progetti e la crescita riguarda indifferentemente le tre fasi procedurali considerate (Figura IV.19). In particolare, la fase di progettazione presenta durate medie variabili tra 1,6 e 4,6 anni, mentre la fase di aggiudicazione lavori oscilla tra 0,3 e 1,0 anno, infine i tempi medi di realizzazione dei lavori variano tra 0,7 anni e 5,5 anni.

Il settore caratterizzato dalle durate più lunghe è quello degli Altri trasporti che comprende interventi infrastrutturali nei trasporti ferroviari, marittimi, aerei, lacuali e fluviali, compresi porti, aeroporti, stazioni e interporti. Viceversa il settore Ambiente - che comprende, tra l'altro, opere per l'assetto idrogeologico, la conservazione del suolo, il recupero e la protezione di siti naturali e/o degradati, il monitoraggio ambientale, ecc. - si caratterizza per le durate più brevi.

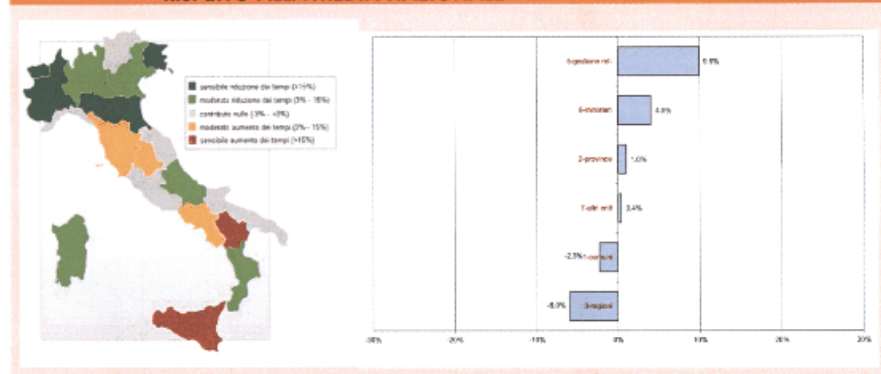
L'analisi territoriale (Figura IV.20), condotta al fine di isolare le performance regionali dagli altri fattori condizionanti la durata di esecuzione delle opere, evidenzia una significativa differenza tra le prestazioni delle regioni settentrionali e quelle delle regioni centrali e meridionali. Tra le regioni più veloci nell'attuazione delle opere pubbliche vi sono l'Emilia Romagna e Piemonte e il Friuli Venezia Giulia (in verde scuro), tra quelle più lente la Sicilia e la Basilicata (in rosso). Analogamente è stata condotta un'analisi sugli enti attuatori che rileva comportamenti non troppo distanti, sebbene gli Enti di gestione delle reti (tra i quali ANAS e Rete Ferroviaria Italiana) mostrino in media performance leggermente inferiori a quelle delle altre amministrazioni pubbliche.

Analisi di  
performance  
regionale e per  
ente attuatore



effettuata un'analisi esplorativa sull'entrata in funzione, la fase che sancisce l'effettiva disponibilità dell'opera per la collettività. A tale scopo è stato impiegato il sottoinsieme degli interventi, pari a 4.361, per i quali è presente nel sistema di monitoraggio degli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro la data effettiva di entrata in funzione (i dati relativi all'entrata in funzione sono stati estratti dall'applicativo Sistema Gestione Progetti - SGP - che sostituisce l'applicativo Intese, alla data di monitoraggio del 31/12/2010).

**Figura IV.20 - ANALISI DI PERFORMANCE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI ATTUATORI: SCOSTAMENTI PERCENTUALI DEI TEMPI DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI RISPETTO ALLA MEDIA NAZIONALE**



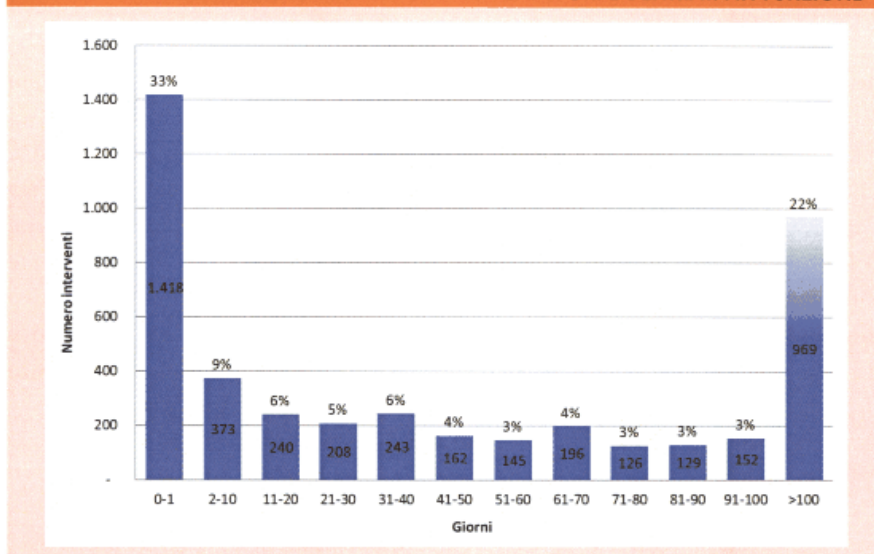
La fine dei lavori, sebbene concluda la fase più ponderosa e spesso più problematica del percorso attuativo, non rappresenta ancora il momento in cui l'opera entra nella disponibilità della collettività. Affinché ciò accada è necessario che l'opera stessa superi la fase di collaudo e che, successivamente, ne venga dichiarata la funzionalità, seppure con modalità diverse a seconda della tipologia.

Al fine di verificare i tempi medi di entrata in funzione delle opere, è stata condotta un'analisi che ha preso in esame il lasso di tempo intercorrente tra la fine dei lavori e la chiusura della fase di "entrata in funzione" dell'opera, quindi il suo pieno esercizio. Non sono stati quindi esaminati i casi di entrata in funzione parziale o avvenuta in una situazione di lavori ancora in essere, non conclusi.

I tempi di entrata in funzione possono essere molto variabili

Il periodo di entrata in funzione si caratterizza per la forte presenza di durate prossime allo zero, poiché per l'entrata in funzione in molti casi è stata dichiarata una data contestuale a quella della fine dei lavori. Tuttavia si osservano anche un numero considerevole di interventi con tempi di entrata in funzione ben più lunghi. La Figura IV.21 riporta la distribuzione degli interventi rispetto alla durata del periodo di entrata in funzione dalla fine dei lavori. Si può notare come tale distribuzione presenti una forte concentrazione sulla durata 0-1 giorni (il 33 per cento degli interventi). I restanti interventi presentano invece una notevole dispersione, con una tendenza decrescente, su durate via via crescenti e ben il 22 per cento di essi fa registrare tempi di entrata in funzione superiori ai 100 giorni.

**Figura IV.21 – DISTRIBUZIONE DEGLI INTERVENTI (numero e percentuale) RISPETTO AI GIORNI INTERCORSI TRA LA FINE DEI LAVORI E L'ENTRATA IN FUNZIONE**



Utilizzando come chiave di lettura la dimensione dell'intervento, si può osservare come il periodo di entrata in funzione assuma una dimensione variabile tra i circa 50 giorni per le opere di più piccole dimensioni e gli oltre 110 giorni per le opere più grandi.

L'analisi per settore mostra, invece, che i settori caratterizzati da tempi più lunghi di entrata in funzione sono "Industria e servizi" ed "Energia", dove i giorni necessari per la messa in funzione delle opere superano i 110. Al contrario, le opere edili e stradali richiedono in media meno giorni (51 e 47) per la messa in funzione. Non si registrano differenze sostanziali tra le aree territoriali (Nord, Centro e Sud) in termini di tempi di entrata in funzione.

Altra analisi interessante è che si è dimostrata in grado di fornire informazione rilevanti sulla capacità delle Amministrazioni di programmare opere pubbliche di dimensioni consistenti è quella condotta, nel 2011, dall'UVER sulle previsioni di attuazione dei Grandi Progetti<sup>78</sup>. In questo caso le stime sono state realizzate utilizzando VISTO, l'applicazione (disponibile sul sito del DPS [www.dps.tesoro.it/VISTO](http://www.dps.tesoro.it/VISTO)) che fornisce indicazioni sulla durata di ciascuna fase procedurale di un'opera pubblica a partire da alcune caratteristiche identificative e di contesto.

Nel complesso sono stati presi in esame 45 Grandi Progetti (8 in Calabria, 5 in Puglia, 12 in Sicilia e 20 in Campania), riconducibili ai POR delle rispettive Regioni, al PON Reti e Mobilità e al POIN Attrattori culturali. Si tratta di progetti fortemente eterogenei tra loro per caratteristiche, articolazione e dimensione

Tempi di entrata in funzione per classe di costo, settore e area territoriale

<sup>78</sup> In base ai Regolamenti comunitari per Grande Progetto si intende un intervento superiore ai 50 milioni.

economica per i quali le stime prodotte dall'applicazione di VISTO sono state messe a confronto con le durate dichiarate dalle Amministrazioni.

Dal confronto sono emerse indicazioni di rilievo e non univoche. Nella maggioranza dei casi le previsioni di progetto sono risultate mediamente più ottimistiche (ovvero le Amministrazioni hanno previsto di realizzare il progetto in tempi più contenuti rispetto a quelli stimati dall'applicazione), in diversi casi è tuttavia risultato il contrario. In ogni caso è emerso come l'analisi attraverso l'applicazione di VISTO – se opportunamente utilizzata in fase di programmazione delle opere – può consentire un approccio di programmazione maggiormente informato e quindi la possibilità di previsioni ex ante (e di definizione del relativo cronoprogramma e di pianificazione delle risorse) più coerente con le effettive capacità di attuazione riscontrate (e riscontrabili) alla luce delle specifiche esperienze di realizzazione (per settore, territorio e dimensione dei progetti) del passato.

#### IV.4 Le prospettive della politica regionale europea: il futuro della politica di coesione

##### IV.4.1 *Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020: le proposte della Commissione europea per il bilancio UE*

La proposta della Commissione europea sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2014-2020

Il 29 giugno 2011 la Commissione europea ha adottato il pacchetto di proposte per il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2014-2020, che rappresenta la cornice per l'attuazione dei bilanci annuali. Il pacchetto include la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Un bilancio per la strategia Europa 2020" e le proposte per l'Accordo Interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione insieme alla proposta di regolamento sul QFP, di decisione del Consiglio sul sistema delle risorse proprie e di regolamento di attuazione del Consiglio della decisione sulle risorse proprie dell'UE<sup>79</sup>. L'articolazione della proposta riflette le disposizioni del Trattato sul Funzionamento dell'UE, che prevede all'art. 312 che le prospettive finanziarie prendano la forma di un regolamento approvato all'unanimità dal Consiglio con l'approvazione del Parlamento europeo.

La proposta della Commissione prevede un bilancio attestato a 1.025 miliardi di euro per il settennio in impegni (1,05 per cento del PIL-UE) e 972 in pagamenti (1 per cento del PIL-UE), che si articola su cinque rubriche: crescita intelligente e inclusiva, comprendente gli stanziamenti per la politica di coesione; crescita

<sup>79</sup> Comunicazione COM (2011) 500 del 29.06.2011, della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Un bilancio per la strategia Europa 2020"; Proposta COM (2011) 398 del 29.06.2011 di Regolamento del Consiglio che stabilisce il Quadro finanziario pluriennale per gli anni 2014-2020; Proposta COM (2011) 403 del 29.06.2011 per l'Accordo Interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria; Proposta COM (2011) 510 del 19.06.2011 per una Decisione del Consiglio sul sistema delle risorse proprie dell'Unione europea; Proposta COM (2011) 511 del 29.06.2011 di Regolamento del Consiglio che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea.

sostenibile: risorse naturali, in cui rientrano le risorse per la politica agricola comune; sicurezza e cittadinanza; Europa globale; amministrazione. La Commissione propone quindi una struttura sostanzialmente invariata rispetto al 2007-2013 per quanto concerne le rubriche del QFP e anche per la durata settennale (nonostante alcune richieste, in particolare da parte del Parlamento europeo, di portare a cinque anni la durata del QFP, per allinearla con la durata delle legislature). Anche i valori proposti sono nel complesso sostanzialmente stabili in termini reali (+3 per cento) rispetto al 2007-2013 (Tavola IV.11). All'interno di quest'ammontare complessivo pressoché invariato, tuttavia, la Commissione propone una riallocazione interna, riducendo le voci principali. Per la coesione si prevedono 336 miliardi di euro, pari al 5 per cento in meno, e per la politica agricola circa 383 miliardi di euro, pari a una riduzione del 9 per cento. La quota delle due politiche sul totale del QFP scende a circa il 60 per cento per il 2014-2020 (contro circa il 70 per cento nel 2007-2013). Gli aumenti sono indirizzati verso altre politiche: ricerca e competitività (+ 69 per cento), sicurezza e cittadinanza (+ 50 per cento), Europa come attore globale (+23 per cento) e amministrazione (+ 10 per cento).

**Tavola IV.11 – QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE: PROPOSTA 2014-2020 E CONFRONTO CON 2007-2013** (milioni di euro a prezzi 2011)

| Stanziamenti per impegni                                  | 2007-13        | 2014-20          | variazione |
|-----------------------------------------------------------|----------------|------------------|------------|
| <b>1. Crescita intelligente e inclusiva</b>               | 446.308        | 490.908          | 10%        |
| competitività                                             | 91.496         | 154.888          | 69%        |
| coesione economica sociale e territoriale                 | 354.812        | 336.020          | -5%        |
| <b>2. Conservazione e gestione delle risorse naturali</b> | 420.482        | 382.927          | -9%        |
| di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti     | 336.686        | 281.825          | -16%       |
| <b>3. Sicurezza e cittadinanza</b>                        | 12.366         | 18.536           | 50%        |
| di cui Libertà sicurezza e giustizia                      | 7.610          | 11.568           | 52%        |
| di cui Cittadinanza                                       | 4.756          | 6.968            | 47%        |
| <b>4. UE come attore globale</b>                          | 56.817         | 70.000           | 23%        |
| <b>5. Amministrazione</b>                                 | 56.706         | 62.629           | 10%        |
| Compensazioni                                             | 919            | 0                | nd         |
| <b>Totale stanziamenti per impegni</b>                    | <b>993.598</b> | <b>1.025.000</b> | <b>3%</b>  |
| percentuale del RNL                                       | 1,049          | 1,05             |            |
| <b>Totale stanziamenti per pagamenti</b>                  | <b>942.768</b> | <b>972.198</b>   | <b>3%</b>  |
| percentuale del RNL                                       | 1,00           | 1,00             |            |

Nota: il calcolo dei valori 2007-13 a prezzi 2011 è stato eseguito considerando un incremento annuo del 2 per cento  
Fonte: elaborazioni DPS su Comunicazione COM (2011) 500 del 29.06.2011, "Un bilancio per la strategia Europa 2020"; per il 2007-13 la fonte dei dati è il documento COM (2011) 226 del 20.4.2011

I principi di fondo che ispirano la proposta per la politica agricola sono quelli di riequilibrare le allocazioni tra gli Stati membri nell'ambito degli aiuti diretti (lo squilibrio essendo principalmente dovuto alle modalità con cui è avvenuto l'allargamento del 2004 e del 2007 e alla possibilità per i nuovi Stati membri di aumentare gradualmente le dotazioni fino al 2013). Le modalità proposte dalla Commissione possono tuttavia comportare significativi svantaggi per l'Italia.

Vengono inoltre potenziati i programmi per la ricerca e innovazione, a cui sono destinati 80 miliardi che coprono il Programma Quadro, l'Istituto Europeo di Tecnologia e la componente Innovazione del Programma Competitività e

La proposta della Commissione per le rubriche di spesa diverse

La proposta della Commissione per politica di coesione nell'ambito del QFP

Innovazione (CIP). Si rafforza anche la dotazione di risorse per gli interventi sulle reti infrastrutturali europee (50 miliardi) con la creazione di un nuovo fondo, denominato “*Connecting Europe Facility*”, che comprende le reti trans-europee: di trasporto (31,7 miliardi), dell'energia (9,1 miliardi) e delle tecnologie dell'informazione (9,2 miliardi). La gestione di questo strumento sarebbe di diretta competenza della Commissione e servirebbe a finanziare interventi sui cosiddetti “*missing links*”, secondo una lista di progetti allegata alla proposta della Commissione. Altra novità nell'ambito della proposta complessiva connessa al QFP è l'incremento dell'impiego di strumenti finanziari per il finanziamento degli interventi e tra questi la Commissione prevede il lancio di una specifica iniziativa sui *project bonds*.

Le novità principali della proposta della Commissione si ritrovano in materia di finanziamento del bilancio. E' prevista, infatti, entro il 2018 la creazione di due nuove risorse proprie: una tassa sulle transazioni finanziarie e l'IVA europea. Il potenziamento delle risorse proprie corrisponde all'obiettivo di rendere il finanziamento del bilancio meno dipendente dai trasferimenti dei Singoli Stati membri. Anche in tema di “correzioni ad hoc” dei contributi di alcuni Stati membri (attualmente oltre al Regno Unito, ne beneficiano Germania, Paesi Bassi, Svezia e Austria) la Commissione intende superare il sistema attuale proponendo, per il 2014-2020, il passaggio a un sistema di trasferimenti forfettari annuali, riconosciuti ai paesi che dovrebbero fare registrare squilibri eccessivi nei saldi rispetto al bilancio comunitario. Un totale annuale di 7,5 miliardi di euro sarebbe quindi ripartito tra Regno Unito (3,6 miliardi), Germania (2,5 miliardi), Paesi Bassi (1,1 miliardi) e Svezia (0,4 miliardi)

Per la politica di coesione, la Commissione propone nell'ambito del citato calo in termini reali del pacchetto complessivo di 336 miliardi, una riduzione delle risorse per le regioni in ritardo di sviluppo (162,5 miliardi, equivalenti a una riduzione del 20 per cento sul periodo 2007-2013). In parte, questo calo evidente è ascrivibile al minor numero di regioni e di popolazione ammissibili in base al criterio secondo cui il reddito pro capite dell'ultimo triennio disponibile deve essere inferiore al 75 per cento della media comunitaria (misurata a parità di potere d'acquisto). La dinamica di sviluppo riscontrabile in 17 regioni comprese nell'Obiettivo Convergenza durante il periodo 2007-2013 con una popolazione di oltre 31 milioni di abitanti è alla base di questa modifica. La transizione dalla Convergenza riguarda tutte le regioni tedesche ammissibili nel 2007-2013 e quasi tutte quelle spagnole. Un ulteriore fattore che contribuisce alla riduzione delle risorse stanziare per le regioni meno ricche è l'abbassamento del livello del tetto annuale di risorse attribuibili ad ogni Stato membri a titolo della politica di coesione (*capping*) che scende a un unico valore del 2,5 per cento del PIL per tutti gli Stati membri, mentre nel 2007-2013 si è impiegata una griglia di parametri il cui valore, a partire dal più alto livello di circa il 3,8 per cento per i paesi più poveri, si riduce progressivamente al crescere del livello del reddito degli Stati. In aggiunta, la Commissione ha effettuato una modifica dei

parametri del metodo di calcolo delle allocazioni pro capite, che rappresenta uno fra gli aspetti più delicati per l'Italia nel negoziato sulla coesione. In particolare, la modifica riguarda il fattore di ponderazione della prosperità nazionale nell'ambito della procedura di calcolo "bottom up" delle allocazioni finanziarie (denominata "metodo di Berlino"), che è stato ridotto di un terzo.

Per il Fondo di coesione, attribuibile agli Stati membri il cui reddito pro capite è inferiore al 90 per cento della media comunitaria, la proposta della Commissione prevede circa 69 miliardi di euro, un valore sostanzialmente stabile in valore assoluto rispetto al 2007-2013 ma corrispondente a un aumento pro capite per la riduzione della popolazione ammissibile.

La Commissione propone, inoltre, l'introduzione di una nuova categoria intermedia di regioni il cui PIL pro capite è compreso tra il 75 e il 90 per cento della media UE27. Per questa categoria di regioni la Commissione propone di stanziare 38,9 miliardi di euro (prezzi 2011), pari al 12 per cento circa dell'intero pacchetto per la politica di coesione. Nell'ambito di questa categoria si trovano compresi due tipi di regioni: a) regioni che nel 2007-2013 fanno parte dell'obiettivo Convergenza (ad esempio le citate regioni spagnole e tedesche); b) regioni che non hanno fatto parte dell'obiettivo Convergenza nel periodo 2007-2013, ma il cui reddito pro capite si trova nell'intervallo citato. La popolazione complessiva della categoria è di 72,1 milioni di abitanti, di cui 31,7 provenienti dall'obiettivo Convergenza e 40,4 rientranti nel secondo tipo di regioni (tipo b). Per l'Italia, la popolazione ammissibile alla categoria intermedia ammonta a 3,9 milioni, relative a quattro regioni italiane: Abruzzo, Basilicata, Molise e Sardegna, tutte riconducibili al tipo di regioni descritto sopra sub b), non essendo incluse nell'obiettivo "Convergenza" nel periodo 2007-2013. La popolazione della categoria intermedia è soprattutto localizzata in Francia (16,7 milioni di abitanti), Germania (14,9 milioni, di cui 10,6 in uscita dall'obiettivo Convergenza), Spagna (14 milioni di cui 12,7 in uscita dall'obiettivo Convergenza) e Regno Unito (8,6 milioni). Nella proposta della Commissione, le intensità di aiuto pro capite non dovrebbero essere inferiori ai due terzi di quelle attribuite nel 2007-13 se le regioni facevano parte dell'Obiettivo Convergenza, mentre sarebbero commisurate al livello del PIL pro capite per le altre.

E' quindi previsto uno stanziamento di 53 miliardi di euro per le regioni ricche (reddito pro capite superiore al 90 per cento della media comunitaria), corrispondente a un incremento del valore pro capite di circa il 16 per cento rispetto al 2007-2013. Ulteriori componenti del pacchetto finanziario per la politica di coesione sono quella destinata alla cooperazione territoriale europea, pari a 11,7 miliardi di euro, pari ad un incremento di un terzo rispetto al periodo precedente, e poco meno di un miliardo di euro per le regioni ultraperiferiche e scarsamente popolate.

La Commissione ha quindi composto un pacchetto finanziario complessivo per la politica di coesione in cui le risorse per le regioni più povere (misurate in termini pro capite) restano sostanzialmente stabili, mentre aumentano – sebbene su

Primo esame  
della proposta  
finanziaria della  
Commissione  
sulla coesione da  
parte del  
Consiglio

livelli assoluti più bassi - quelle per le regioni relativamente ricche. In tal modo la Commissione sembra voler anticipare la dinamica negoziale sul QFP che, nell'ambito di evidenti pressioni alla riduzione del tetto globale delle spese, comporta spinte alla riduzione della sua proposta finanziaria che nella coesione riguardano principalmente, anche se non esclusivamente, le allocazioni destinate alle regioni più ricche. Anche la proposta di introdurre una nuova categoria intermedia di regioni sembra rispondere all'esigenza di incrementare le allocazioni per alcuni Stati membri relativamente più ricchi, e per questo tradizionalmente poco interessati alla politica di coesione, e quindi trovare la sua giustificazione soprattutto nel contesto di una dinamica negoziale essenzialmente mirante al contenimento dei saldi netti.

L'esame della proposta della Commissione sull'insieme del QFP 2014-2020 nell'ambito del Consiglio è stato avviato dalla Presidenza polacca nel secondo semestre del 2011. I principali temi emersi a un primo esame della proposta della Commissione sulla rubrica della politica di coesione<sup>80</sup> sono: il livello complessivo delle risorse, sul quale i paesi pagatori vorrebbero riduzioni consistenti diversamente dai beneficiari; le condizionalità, in particolare quelle macroeconomiche, considerate dai beneficiari inique e non giustificate se applicate esclusivamente nel contesto della politica di coesione e, al contrario, importanti a preservare una disciplina fiscale secondo altri paesi; i dubbi sulle modalità di applicazione della riserva di performance; le perplessità diffuse sull'opportunità di introdurre la nuova categoria intermedia di regioni; le difficoltà di alcuni paesi di accettare il più basso livello del *capping* fissato al 2,5 per cento del PIL; la richiesta di ripristinare i più bassi tassi di cofinanziamento dal bilancio UE prevalenti prima dell'allargamento del 2004, da parte dei contribuenti netti; la richiesta di confermare nelle regole sulla ammissibilità delle spese la possibilità di rendicontare l'IVA non rimborsabile.

Con l'avvio della successiva Presidenza danese sono poi emerse ulteriori questioni sollevate da parte dei contribuenti netti con l'intento di ridurre il volume delle allocazioni per la politica di coesione. Una prima questione riguarda la richiesta di regolare nell'accordo sul QFP anche la questione dei cosiddetti *reste à liquider* (RAL) ovvero dei residui che si accumulano annualmente per lo scarto tra stanziamenti di impegno e di pagamento, essenzialmente nella politica di coesione per la natura pluriennale degli investimenti. Un'altra questione concerne l'introduzione di una ulteriore forma di *capping*, la cosiddetta "*reverse safety net*", mirante a porre un tetto massimo alla eventuale crescita tra un periodo di programmazione e il successivo delle allocazioni degli Stati membri (proposta volta essenzialmente a ridurre le possibili allocazioni per la Polonia, ma che potrebbe rendere più complicato anche il negoziato italiano).

Valutazioni  
dell'Italia

L'Italia, nel quadro di una posizione che deve tenere conto dei vincoli della situazione delle finanze pubbliche e del forte saldo netto negativo nei confronti del bilancio comunitario, ha subordinato una posizione sul volume complessivo della

<sup>80</sup> Su questi aspetti, vedi anche per chiarimenti di merito il paragrafo successivo.

spesa del prossimo QFP all'esito del negoziato che sta conducendo in parallelo sulle due principali politiche spesa del bilancio comunitario: politica agricola e di coesione. Per quanto concerne la politica di coesione, l'elemento cruciale è il recupero, almeno parziale, delle risorse per le regioni del Sud che subirebbero la penalizzazione più evidente, scendendo di oltre il 10 per cento rispetto al livello del 2007-2013 (pari a 21,6 miliardi di euro a prezzi 2011). Tale recupero richiede il ripristino degli attuali criteri di allocazione delle risorse, in particolare per quanto concerne il parametro per la ponderazione della prosperità nazionale e quello relativo alla disoccupazione, diversamente da quanto proposto dalla Commissione.

Nel contesto negoziale emerso dopo la proposta della Commissione, caratterizzato dal confronto tra Stati membri pagatori e beneficiari sull'ammontare complessivo del futuro QFP, l'Italia ha avviato nel 2011 un dialogo con il gruppo dei paesi contribuenti netti (di cui è parte), che nell'aprile del 2012 ha condotto alla condivisione di un documento concernente il ruolo di una maggiore qualità della spesa delle risorse del bilancio dell'UE per il sostegno della crescita e dell'occupazione ("*Friends of better spending*").

#### IV.4.2 La politica di coesione 2014-2020: punti di fondo e negoziato sui Regolamenti

Il pacchetto legislativo adottato dalla Commissione Europea il 6 ottobre 2011<sup>81</sup> che contiene le proposte di Regolamenti 2014-2020 relative agli orientamenti strategici (Quadro Strategico Comune - QSC) e all'utilizzo dei Fondi strutturali, propone significative modifiche all'impianto della politica di coesione 2007-2013. In sintesi le novità introdotte sono le seguenti:

La proposta  
della  
Commissione  
europea

*Architettura* - L'architettura per obiettivi è ridefinita intorno a due obiettivi "investimenti per crescita e occupazione" e "cooperazione territoriale europea". Nell'ambito dell'obiettivo "investimenti per crescita e occupazione", le risorse verrebbero allocate a tre categorie di regioni: regioni meno sviluppate (PIL pro capite inferiore al 75 per cento della media UE), regioni in transizione (PIL pro capite compreso tra 75 e 90 per cento) e regioni più sviluppate (PIL pro capite superiore al 90 per cento);

*Principio di partenariato* - Viene rafforzato il ruolo del partenariato, con la proposta di adozione di un Codice di condotta europeo.

*Impostazione strategica* - Viene rafforzata la finalizzazione dell'intervento dei Fondi strutturali alle strategie generali condivise a livello europeo per la crescita

<sup>81</sup> Si vedano :

COM (2011) 615 del 6.10.2011( Proposta di regolamento generale).

COM (2011) 614 del 6.10.2011: Proposta di regolamento FESR per l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione".

COM (2011) 607 del 6.10.2011: Proposta di regolamento per il FSE.

COM (2011) 612 del 6.10.2011: Proposta di regolamento per il Fondo di Coesione.

COM(2011) 611 del 6.10.2011: Proposta di regolamento FESR per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea".

COM(2011) 610 del 6.10.2011: Proposta di regolamento che modifica il Reg. CE 1082/2006 sul Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).

sostenibile e quindi la coerenza con la Strategia Europa 2020 e con la governance della politica economica, allineando le scelte strategiche sia agli obiettivi di Europa 2020, sia alle Raccomandazioni del Consiglio specifiche per Paese e ai Piani Nazionali di Riforma;

*Condizionalità macroeconomica* - Si propone di estendere a tutti Fondi del QSC la condizionalità già prevista, ma mai attuata, per il Fondo di coesione, che comporta la sospensione degli impegni di bilancio per gli Stati nei confronti dei quali sia aperta una procedura per disavanzo eccessivo;

*Orientamento ai risultati* - Viene rafforzato l'orientamento a raggiungere risultati effettivi, attraverso una maggiore enfasi sulla concentrazione tematica delle risorse e l'introduzione sia di condizionalità ex-ante direttamente legate alla efficacia degli investimenti sostenuti dalla politica di coesione, sia di un quadro di performance che definisce i risultati attesi e individua gli indicatori con i quali misurarne il raggiungimento. Al rispetto del quadro di performance è legata anche la proposta di una riserva di premialità europea, che agirebbe sia premiando chi ha raggiunto i risultati attesi, sia punendo chi non li ha raggiunti;

*Strumenti di programmazione* - Viene introdotto un Quadro strategico comune (QSC) per tutta l'UE, che riguarda cinque Fondi, cioè sia i Fondi strutturali (FESR - Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, FSE - Fondo Sociale Europeo, Fondo di coesione) che i Fondi per lo sviluppo rurale e la pesca (FEASR e FEMP). E' previsto che ciascuno Stato membro predisponga, in coerenza con il QSC, un Contratto di partenariato tra Stato membro e Commissione che definisce le linee strategiche nazionali per tutti e cinque i Fondi e sintetizza gli elementi salienti alla base dei programmi operativi (PO), che dovrebbero essere predisposti e presentati contestualmente. Vengono anche proposte quote minime di intervento per il FSE (25 per cento nelle regioni meno sviluppate, 40 per cento nelle regioni in transizione e 52 per cento per le regioni più sviluppate);

*Sviluppo territoriale* - Vengono codificati alcuni strumenti a sostegno dello sviluppo locale integrato, riferiti sia ai territori rurali (mutuando l'approccio Leader), che a quelli urbani.

*Strumenti di investimento* - Viene posta ulteriore enfasi sull'impiego di strumenti finanziari rimborsabili (ingegneria finanziaria);

*Strumenti di gestione* - Si propone l'armonizzazione delle regole di gestione tra i fondi a "gestione condivisa", essenzialmente con allineamento a regole attualmente vigenti nel campo della politica agricola comune (rendicontazioni annuali).

L'Italia ha espresso apprezzamento per la proposta della Commissione, ritenendo che rappresenti una base assai buona per realizzare la riforma a lungo auspicata di questa politica, orientandola ai "risultati" in termini di miglioramento della qualità della vita dei cittadini europei. Tuttavia, affinché la riforma sia efficace, è necessario migliorare ulteriormente la proposta di Regolamenti. In particolare l'Italia ritiene che i contenuti e la struttura dei documenti di programmazione

debbano essere riveduti, per accentuarne il carattere di documenti operativi e costruiti intorno a risultati concreti e misurabili. Appaiono altresì necessari miglioramenti nella proposta della riserva di performance, per evitare che la presenza all'interno dello stesso meccanismo di premi e sanzioni produca effetti perversi, incoraggiando la fissazione di risultati troppo modesti. Infine, occorre perfezionare il sistema proposto di condizionalità ex-ante, adottando requisiti più concreti e operativi e prevedendo più incisivi meccanismi di applicazione, per garantire efficienza e certezza alla programmazione delle risorse. Per questo l'Italia ha portato sui tavoli negoziali ipotesi di revisione delle proposte di regolamenti, che prevedono:

- più forti garanzie di un rigoroso sistema di indicatori di risultato, senza confusione con la riserva di performance;
- documenti di programmazione più leggeri incentrati sul legame fra azioni e risultati;
- “streamlining” del sistema di report sui risultati, da portare al dibattito nel Parlamento Europeo;
- ulteriore rafforzamento delle condizionalità ex ante (sulle istituzioni necessarie al successo dei programmi);
- più chiara definizione degli strumenti attuativi rivolti ai luoghi (*place based*), che consentano a città e reti di cittadini, lavoratori, università e imprese di mettere sul tavolo le proprie necessità e le proprie ipotesi progettuali;
- un Codice europeo di condotta per il partenariato che garantisca davvero il contributo alle decisioni e alle realizzazioni da parte dei cittadini organizzati;
- modalità più efficaci di attuazione della concentrazione tematica su obiettivi coerenti con la Strategia Europa 2020 (conferma delle quote di concentrazione e del numero (tre) di obiettivi tematici proposti dalla Commissione, ma con scelta degli obiettivi tematici su cui investire lasciata a Stati membri e regioni).

Non di minore importanza sono le questioni legate alla gestione finanziaria dei Fondi, in connessione con la revisione del Regolamento Finanziario: è forte il timore che l'imposizione alla politica di coesione di regole che derivano da altre politiche e che primariamente soddisfano l'attuazione della procedura annuale di scarico del bilancio comprometta l'impostazione pluriennale degli investimenti della politica di coesione e la sua caratteristica di politica di sviluppo di medio-lungo termine.

A livello nazionale è stato istituito un Gruppo di coordinamento tecnico, presieduto dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, composto da rappresentanti delle Amministrazioni centrali (quelle capofila per i diversi Fondi e quelle che hanno una competenza generale sul negoziato del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale) e delle Regioni, il cui compito principale è quello di effettuare un lavoro di approfondimento dei testi regolamentari, nonché dei testi di compromesso elaborati dalle Presidenze di turno del Consiglio UE, al fine di condividere la posizione negoziale dell'Italia.

Il negoziato ha affrontato la discussione della proposta di pacchetto legislativo per grandi blocchi tematici, al fine di favorire l'approfondimento delle questioni più complesse, analizzando ciascun tema con riferimento a tutte le proposte di regolamento, sia quello generale, sia quelli specifici (FESR, FSE, CTE, GECT).

Le questioni politiche più importanti, sulle quali si registra un'evidente contrapposizione tra la Commissione e la maggioranza degli Stati membri, riguardano alcuni elementi sostanziali della riforma e, in particolare, la connessione tra la politica di coesione e la Strategia Europa 2020, che molti Stati membri giudicano eccessiva e tale da snaturare la natura territoriale della politica di coesione, rendendone meno evidenti gli obiettivi che il Trattato le assegna. Di fatto nella proposta della Commissione, Europa 2020 diviene il riferimento principe, da cui non solo derivano direttamente il menù di obiettivi tematici e l'obbligo di concentrare le risorse su alcuni di essi, ma che determina anche eventuali richieste di reindirizzo dei Fondi nel corso del periodo di programmazione, in relazione alle conclusioni che il Consiglio Europeo trae dai Rapporti annuali sulla crescita, dai Piani Nazionali di Riforma e dalle Raccomandazioni che vengono impartite annualmente a ciascun Paese.

L'Italia riconosce l'importanza del collegamento tra la programmazione della politica di coesione, le raccomandazioni del Consiglio e le politiche nazionali e regionali, ritenendo che esso vada sviluppato e strutturato a ogni livello con adeguati strumenti. E' indispensabile, però, che tale raccordo riguardi unicamente le Raccomandazioni del Consiglio rilevanti per gli investimenti programmati, evitando di addossare alla politica di coesione obiettivi impropri.

Un punto molto complesso e delicato riguarda l'introduzione di condizionalità macroeconomiche. Questo argomento va considerato nel più ampio contesto del rafforzamento della stabilità della finanza pubblica, in cui l'Italia sta dando prova chiara per un rispetto rigoroso del Patto di Stabilità e Crescita e sostiene fortemente il rafforzamento del coordinamento della governance economica. Tuttavia, l'Italia considera che il meccanismo sanzionatorio proposto sia iniquo, perché sanziona in modo molto diseguale i diversi Stati membri, essendo la sanzione proporzionale al peso dei fondi strutturali in termini di PIL e in gran parte non realizzabile, perché l'applicazione annuale delle sanzioni contrasta con la programmazione pluriennale degli investimenti della politica di coesione ed è destinata a mettere in discussione la certezza finanziaria se effettivamente applicata. L'Italia auspica, quindi, che la Commissione ripensi il meccanismo proposto, rendendolo equo e ragionevole.

Auspicabilmente il negoziato dovrebbe chiudersi nel 2012 con il coinvolgimento del Parlamento europeo durante il semestre di Presidenza cipriota (luglio-dicembre 2012), al fine di consentire un tempestivo avvio dell'attuazione del prossimo periodo di programmazione già a partire dal 1° gennaio 2014.