

Lo Sviluppo e il riequilibrio territoriale

- 1. Introduzione: contenuto e finalità della politica di sviluppo e riequilibrio territoriale.**
- 2. Le problematiche relative alla organizzazione ed alla gestione del personale del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione.**
- 3. Il quadro finanziario contabile.** - 3.1. *Origini finalità e gestione contabile del fondo aree sottoutilizzate.* - 3.2. *Ulteriori criticità della gestione contabile.* - 3.3. *Problematiche relative alla prima applicazione della nuova classificazione funzionale della spesa.*
- 4. La programmazione delle attività e i più significativi risultati della gestione 2007.**

1. Introduzione: contenuto e finalità della politica di sviluppo e riequilibrio territoriale

La “premessa” al *Quadro strategico nazionale (QSN) relativo al nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013* evidenzia il forte contributo che la politica pubblica per lo sviluppo ed il riequilibrio territoriale può apportare alla ripresa della competitività e della produttività dell’intero Paese e alla riduzione della persistente sottoutilizzazione di risorse del Mezzogiorno attraverso il miglioramento dei servizi collettivi e delle competenze; una maggiore concorrenza dei mercati dei servizi di pubblica utilità e dei capitali; incentivi appropriati per favorire l’innovazione pubblica e privata.

Caratteri distintivi della politica di sviluppo e riequilibrio territoriale e precondizioni per la sua stessa efficacia sono, prosegue il citato documento, l’intenzionalità dell’obiettivo territoriale e l’aggiuntività. A differenza, infatti, delle altre politiche pubbliche, che perseguono i propri obiettivi trascurando le differenze nei livelli di sviluppo, come se tutti i territori interessati fossero caratterizzati da condizioni ordinarie, la politica regionale di sviluppo, nascendo dalla piena considerazione di tali differenze, è specificatamente diretta a garantire che gli obiettivi di competitività siano raggiunti da tutti i territori regionali, anche e soprattutto da quelli che presentano squilibri economico-sociali. Tali finalità risultano finanziate con risorse aggiuntive, comunitarie, provenienti dal bilancio dell’Unione Europea (fondi strutturali) e nazionali (fondo di rotazione per il cofinanziamento nazionale e fondo per le aree sottoutilizzate, che raggruppa tutte le risorse stanziare nel bilancio statale per garantire il principio di addizionalità all’utilizzo di risorse provenienti dall’Unione Europea).

A livello comunitario il predetto intervento trova innanzitutto fondamento nell'articolo 158 del Trattato istitutivo dell'Unione Europea in base al quale, per rafforzare la coesione economica e sociale al suo interno, la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni ed il ritardo delle Regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali. Il successivo articolo 159 prevede che tale azione sia sostenuta attraverso i fondi strutturali, la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e gli altri strumenti finanziari esistenti.

A livello nazionale particolare rilievo assume la nuova formulazione dell'articolo 119, comma 5 della Costituzione, in base al quale "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni."

L'esercizio 2007, ha visto, da un lato, il proseguimento della ordinaria attività necessaria alla chiusura dei programmi rientranti nel precedente ciclo di programmazione 2000-2006 e, contestualmente, l'avvio del complesso procedimento per la delineaione delle linee strategiche di intervento per il nuovo settennio.

Il nuovo quadro di riferimento, pur mantenendo netta la distinzione sul piano delle risorse da utilizzare specificatamente per le finalità di riequilibrio e coesione, accentua i momenti di reciproca integrazione attorno a comuni obiettivi di recupero di competitività dell'intero intervento pubblico, attraverso l'unificazione sul piano programmatico e strategico della politica comunitaria regionale e di quella nazionale.

Il *Quadro Comunitario di Sostegno* (QCS), documento che nel precedente periodo di programmazione indicava le strategie, le priorità d'azione e le condizioni di attuazione dei programmi finanziati con i fondi strutturali europei nell'ambito dell'obiettivo 1, risulta sostituito, ai sensi dell'art. 27 del regolamento CE 1083/2006, dal *Quadro Strategico Nazionale* (QSN) che raggruppa tutti gli interventi finalizzati allo sviluppo ed al riequilibrio territoriale unificando quindi gli obiettivi, le priorità, le regole e l'arco di riferimento settennale.

La predisposizione del Quadro strategico concernente l'Italia è avvenuta, secondo quanto stabilito nelle linee guida approvate in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni ed Autonomie locali¹, attraverso un percorso in più fasi volto ad accentuare il coinvolgimento dei diversi soggetti istituzionali e la condivisione delle scelte.

Ciascun ente interessato (Regioni, Province autonome e Amministrazioni centrali dello Stato) ha, inizialmente, predisposto un proprio documento strategico preliminare per il successivo confronto fra i diversi livelli di governo aperto al contributo delle parti economiche e sociali, conclusosi con la produzione di documenti congiunti. Su questa base si è quindi proceduto alla stesura di una bozza tecnico-amministrativa del Quadro, condivisa dalle parti.

A seguito del successivo confronto politico si è avuta la stesura definitiva del documento, approvato in Conferenza unificata Stato-Regioni, con intesa del 21 dicembre 2006, e dal CIPE, nella seduta del 22 dicembre 2006. Trasmessa alla Commissione dell'Unione Europea la proposta italiana è stata approvata con decisione del 13 luglio 2007.

Il documento contiene preliminarmente un'analisi dei fattori determinanti per il successo degli obiettivi di crescita e competitività, l'approfondimento delle specifiche disparità territoriali, i punti di forza e di debolezza potenziale, la ricostruzione dello scenario di

¹ Delibera della Conferenza unificata n. 820 del 3 febbraio 2005.

riferimento della politica regionale, le criticità rilevate dall'esperienza dell'attuazione del precedente ciclo di programmazione.²

Segue, in dettaglio, l'indicazione degli obiettivi e delle priorità nonché l'elenco dei programmi operativi per macroaree geografiche. Una specifica Sezione è opportunamente dedicata ad evidenziare la coerenza e la complementarietà della politica regionale nazionale con quella comunitaria, con particolare riferimento alla cosiddetta strategia di Lisbona ed al Piano nazionale per l'inclusione sociale.

L'ultima parte del documento contiene, infine, la descrizione del processo attuativo e degli strumenti di controllo, verifica e monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi in linea con quanto disposto dal nuovo regolamento sull'utilizzo dei fondi strutturali (Regolamento CE 1083/2006).

Sotto il profilo finanziario, per il periodo 2007-2013, le politiche per lo sviluppo e la coesione territoriale dispongono di risorse pari complessivamente a 124,7 miliardi; di cui 28,7³ direttamente provenienti dai fondi comunitari, 31,6⁴ a titolo di cofinanziamento nazionale, e 64,4 derivanti dalla previsione di disponibilità aggiuntive a valere sul fondo aree sottoutilizzate, (FAS) all'interno della legge finanzia per il 2007⁵.

La definizione e l'attuazione della politica pubblica in questione è, dunque, il risultato di un complesso procedimento al quale partecipano a diverso titolo organi statali e regionali quali il CIPE, la Conferenza unificata, il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (ora collocato presso il Ministero dello sviluppo economico), l'Ispettorato per i rapporti con l'Unione Europea presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

Premesso quanto sopra all'interno della nuova classificazione funzionale del bilancio dello Stato, introdotta a partire dall'esercizio finanziario 2008, sulla base della quale è stato opportunamente rielaborato, a fini di coordinamento, il rendiconto per il 2007, la politica

² Tra i fattori principali di debolezza, che tutt'ora condizionano negativamente la attuazione degli interventi nel mezzogiorno, il citato documento sottolinea tra l'altro:

- il livello insufficiente del capitale umano, in ordine alle competenze, sia della popolazione adulta sia dei giovani, con riflessi negativi sull'ampliamento e sulla riqualificazione del mercato del lavoro e sulle potenzialità di crescita dei processi produttivi più avanzati;
- la scarsa innovazione imprenditoriale nei processi, nell'organizzazione e nei prodotti, con riguardo all'esiguità della spesa destinata alla ricerca (in particolare privata) ed all'adozione ed utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- l'inadeguatezza dei servizi di pubblica utilità, che si alimenta anche della persistente natura protetta dei principali settori terziari, pubblici e privati, centrali e locali;
- l'inefficienza e l'incompleto sviluppo del mercato dei capitali, che frena lo sviluppo delle imprese e ostacola l'aumento della dimensione aziendale, in particolare a danno delle piccole imprese. Con riferimento alla complessiva capacità degli interventi ricompresi nel precedente periodo di programmazione a contribuire ad una significativa inversione di tendenza di alcune criticità strutturali il rapporto sottolinea il permanere di bassi livelli di crescita relativa, un regresso sugli indicatori della "legalità", con particolare riferimento all'incidenza del lavoro non regolare (il cui indicatore evidenzia addirittura peggioramenti in alcune regioni), un peggioramento del mix delle esportazioni, permanenti criticità negli impieghi bancari.

³ Il predetto importo è stato determinato con le decisioni assunte dalla Commissione europea in data 4 agosto 2006 con le quali sono state ripartite tra gli Stati membri distintamente per i diversi progetti le disponibilità complessive assegnate nel bilancio dell'Unione Europea alla rubrica "coesione per la crescita e l'occupazione" pari a circa 308 miliardi.

⁴ L'ammontare del cofinanziamento nazionale ammissibile è stato determinato secondo la procedura prevista dagli articoli 152 e 153 del regolamento generale sui fondi strutturali (regolamento CE 1083/2006) e puntualmente specificato nell'allegato II che fissa i livelli massimi del tasso di partecipazione nazionale per ciascun obiettivo.

⁵ Vedi infra par. 3.

pubblica per lo sviluppo e il riequilibrio territoriale trova rispondenza nella missione 28⁶ interamente attribuita al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, inserito all'interno del Ministero per lo sviluppo economico, in esito al processo di riordino delle competenze delle Amministrazioni centrali dello Stato disposto con il decreto legge 181 del 2006, convertito nella legge 233 del medesimo anno.

Il presente capitolo affronta, di seguito, le problematiche relative all'organizzazione ed al funzionamento, nell'anno 2007, del predetto Centro di responsabilità amministrativa (C.d.R.), la gestione finanziario-contabile delle risorse (con particolare riferimento alle movimentazioni intervenute sul FAS), i principali risultati raggiunti in relazione agli obiettivi contenuti nella direttiva ministeriale dando atto, nell'ultimo paragrafo, delle principali criticità nel perseguimento della complessiva politica pubblica di sviluppo e riequilibrio territoriale, evidenziate dalla più recente indagine svolta dalla Sezione per gli affari comunitari e internazionali⁷.

2. Le problematiche relative alla organizzazione ed alla gestione del personale del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione

Come già riferito nella relazione relativa al precedente esercizio finanziario 2006, il trasferimento di risorse umane strumentali e finanziarie, e la conseguente ridefinizione del quadro contabile delle risorse attribuite al Dipartimento, già facente parte del Ministero per l'economia e le finanze, si è rivelato particolarmente complesso in quanto parte delle competenze in precedenza esercitate unitariamente dalla struttura (servizi di segreteria del CIPE, nucleo di consulenza per i servizi di pubblica utilità, segreteria tecnica della cabina di regia nazionale) sono state attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In mancanza di un'attendibile contabilità economica, la concreta determinazione della quota di risorse da trasferire alla Presidenza è stata stabilita, per approssimazione, sulla base dell'incidenza del personale addetto alle specifiche funzioni rispetto alla complessiva pianta organica del Dipartimento.

Tale percentuale inizialmente cifrata nella misura del 15 per cento, sulla base della quale era impostato l'originario disegno di bilancio per l'esercizio 2007, veniva successivamente elevata al 19,17 per cento con il dPCM del 31 gennaio 2008, che individuava, altresì, alcuni capitoli del soppresso C.d.R. 5 del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) da trasferire integralmente alla Presidenza. Conseguiva, da quanto sopra, la necessità di effettuare una variazione contabile, pari a 4,5 milioni, dal quadro finanziario del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione in favore del fondo di dotazione della Presidenza del Consiglio, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Ancora più complessa la definizione dei rapporti tra il Ministero dell'economia e quello dello sviluppo economico.

Il definitivo assetto risulta, infatti, completato solo con il dPCM del 28 giugno 2008 emesso a distanza di un anno dalla normativa di riordino.

⁶ Da un punto di vista contabile le risorse provenienti dai fondi strutturali comunitari e quelle aggiuntive destinate al cofinanziamento degli interventi sono gestite attraverso lo strumento di un fondo di rotazione previsto dalla legge n. 183 del 1987. Per le specifiche problematiche si rinvia pertanto al capitolo della presente relazione dedicato ai fondi di rotazione.

⁷ Delibera n. 4/2008.

Nel confermare il riparto di risorse finanziarie già attuato con la legge di bilancio, il citato provvedimento ha previsto la possibilità per il Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione di continuare ad avvalersi, tramite convenzioni a titolo gratuito, della attività delle strutture del Ministero dell'economia che, nel precedente assetto, si sono occupate di problematiche comuni a tutti i Dipartimenti ovvero, in alternativa, il diritto alla attribuzione di ulteriori risorse nel limite dei minori costi sostenuti complessivamente dal Ministero dell'economia e delle finanze per le attività comuni e di supporto, in relazione al trasferimento di un intero settore di attività.

Al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione - per le medesime finalità di assicurare strumenti e risorse necessari anche allo svolgimento di compiti di supporto, svolti in precedenza da altri uffici presso il Ministero dell'economia in gestione unificata - viene attribuito un organico superiore a quello originariamente previsto, con particolare riferimento ai posti di funzione dirigenziale da coprire, in parte, con una quota dei posti relativi a concorsi già banditi.

Al 31 dicembre 2007, al netto delle strutture trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri risultano in servizio presso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione 290 unità di personale non dirigenziale, con una diminuzione dovuta all'effetto del *turn over*, rispetto al precedente anno, di 26 unità pari all'8 per cento.

Particolarmente problematica la copertura dei posti di funzione dirigenziale di seconda fascia.

A fronte di un organico teorico pari a 35 unità i posti effettivamente coperti risultano 22, di cui solo 10 attribuiti a dirigenti inseriti nei ruoli dell'Amministrazione; 8 sono gli incarichi dirigenziali attribuiti a personale di area C (di cui 3 ai sensi dell'articolo 19, comma 6 del d.lgs. 165 del 2001 e 5 a titolo di reggenza), mentre 4 risultano quelli attribuiti, ai sensi del citato art. 19, comma 6, a soggetti estranei all'amministrazione.

Sono in corso di definizione le problematiche relative all'applicazione al personale trasferito dal Ministero dell'economia del precedente contratto integrativo, che prevedeva benefici economici particolari aventi, in taluni casi, valenza retroattiva⁸.

Una compiuta valutazione di eventuali costi connessi con il trasferimento di competenze che sarebbe dovuto avvenire ad invarianza finanziaria-, potrà essere effettuata solo a partire dalla prossima tornata contrattuale nazionale ed integrativa, con la quale si dovranno definire la normativa applicabile a tutto il personale del Ministero e gli eventuali benefici mantenuti *ad personam* ai destinatari del trasferimento.

Sotto il profilo organizzativo il trasferimento al Ministero dello sviluppo economico di una struttura organizzata su base dipartimentale ha rappresentato, per tutto il 2007, una anomalia all'interno di un assetto organizzato per Direzioni generali. La situazione è stata composta con la emanazione del nuovo regolamento di amministrazione, previsto dall'art. 1 comma 404 della legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296), adottato con d.P.R. 225 del 14 novembre 2007, con il quale il modello dipartimentale viene esteso a tutto il Ministero.

Sulla base di tale regolamento il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione risulta articolato in 4 Direzioni generali⁹: "studi e statistiche" (comprendente 5 uffici

⁸ Nel corso del 2007, il Ministero per lo sviluppo economico succeduto al Mef, per la definizione dei rapporti relativi al personale trasferito, ha provveduto a corrispondere competenze accessorie relative al decorso periodo contrattuale 2004-2005 anche in favore del personale trasferito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

dirigenziali); “fondi strutturali comunitari” (9 uffici dirigenziali); “sviluppo economico e intese istituzionali di programma”(8 uffici dirigenziali); “gestione delle risorse nazionali destinate alle politiche regionali” (7 uffici dirigenziali). Alle dirette dipendenze del capo Dipartimento sono posti il nucleo tecnico di verifica degli investimenti pubblici e un massimo di due dirigenti con funzioni di studio, consulenza e ricerca.

A parziale deroga del modello dipartimentale, alla Direzione generale per i servizi interni (inserita nel Dipartimento per la regolazione del mercato) viene affidata la gestione unificata delle politiche del personale e delle spese a carattere strumentali comuni a più C.d.R., nonché la programmazione degli acquisti dei beni e servizi informatici.

Ferme restando le risorse assegnate in gestione unificata alla predetta Direzione generale, all'interno del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, l'intero quadro finanziario è affidato in gestione alla “Direzione generale per la programmazione e gestione delle risorse nazionali di politica regionale”, competente anche alla programmazione e gestione degli acquisti aventi caratteristiche specifiche, e finalizzati esclusivamente all'attività del Dipartimento.

E' in corso, e non ancora compiutamente definito, il processo di integrazione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione nella nuova struttura ministeriale, sia sul piano strategico della definizione e del perseguimento di obiettivi comuni all'intero apparato amministrativo, o comunque interdipartimentali, sia sotto quello organizzativo della individuazione di momenti di coordinamento tra i diversi Dipartimenti in cui si articola l'attività del Ministero.

In relazione a quanto sopra appare, al momento, difficile e ancora prematuro valutare il concreto impatto dell'intervenuto riordinamento organizzativo in termini di effettiva integrazione e riunificazione, in un unico dicastero, delle attività connesse con l'attuazione di una specifica e compiutamente definita politica pubblica.

3. Il quadro finanziario contabile

Lo stanziamento iniziale di competenza del C.d.R. 6 “Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione” ammonta per l'esercizio 2007 a 4.470,2 milioni. Le predette disponibilità derivano dal trasferimento del quadro finanziario relativo al preesistente soppresso C.d.R. 5 del Ministero dell'economia e finanze (presso il quale era fino al precedente esercizio collocato il Dipartimento), al netto dei trasferimenti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle risorse facenti parte del FAS, già collocato presso la Ragioneria generale dello Stato, attribuito anch'esso sotto il profilo contabile allo stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, ferma restando la competenza del Ministro dell'economia e delle finanze ad emanare i decreti di variazione in cui si concreta la attività di gestione del fondo, in quanto destinati ad interessare, in aumento, anche capitoli inseriti in diversi stati di previsione della spesa.

3.1. Origini finalità e gestione contabile del fondo aree sottoutilizzate

Il FAS, corrispondente nell'esercizio 2007 al capitolo 8425 dello stato di previsione del Ministero per lo sviluppo economico, con una dotazione iniziale pari a 4.281,2 milioni, rappresenta il 95,5 per cento del complessivo stanziamento di competenza del C.d.R. 6.

⁹ Con successivo decreto ministeriale del 19 febbraio 2008 sono stati individuati il numero e le funzioni degli uffici dirigenziali di livello non generale (32 per quanto attiene al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione).

A seguito della chiusura, avvenuta nel 1992, dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno le finalità di sviluppo e riequilibrio territoriale sono state perseguite attraverso la politica di coesione comunitaria e la politica regionale nazionale.

Quest'ultima, inizialmente attuata con la legge n. 208 del 1998 e con l'intervento nelle cosiddette "aree depresse", è stata organizzata unitariamente con la legge finanziaria per il 2003 unificando tutte le risorse nazionali, aggiuntive rispetto ai fondi comunitari destinati all'obiettivo 1, in due fondi intercomunicanti per le aree sottoutilizzate (ubicate per l'85 per cento nel Mezzogiorno), attivi presso il Ministero dell'economia e delle finanze e presso il Ministero delle attività produttive (articoli 60, comma 3 e 61, comma 1 della citata legge finanziaria per il 2003 -legge 289 del 2002-).

I due fondi, per la comune ispirazione e per la gestione unitaria che li caratterizza, possono considerarsi alla stregua di un unico "fondo per le aree sottoutilizzate".

In particolare, nel fondo iscritto inizialmente nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, sono confluite, con separata evidenziazione contabile, le risorse relative:

- a) all'intervento straordinario nel Mezzogiorno;
- b) all'intervento ordinario nelle aree depresse;
- c) al fondo per l'imprenditoria giovanile;
- d) ai crediti di imposta per investimenti e per nuove assunzioni¹⁰.

Il fondo è caratterizzato dalla disponibilità annuale di un volume di risorse aggiuntive nazionali definito e certo, assegnato in legge finanziaria: da una metodologia unitaria di verifica della programmazione delle risorse, secondo criteri di qualità eguali a quelli della politica di coesione comunitaria; da un sistema decisionale affidato a procedure rodiate di cooperazione istituzionale fra Stato e Regioni; dal ricorso a metodi premiali e di valutazione e verifica ex post dei risultati; dal progressivo bilanciamento degli interventi, attraverso il passaggio dai cosiddetti aiuti di Stato ad investimenti pubblici, materiali e immateriali, per la produzione di beni collettivi.

Il fondo, in conclusione, accorpa e raggruppa le risorse nazionali finalizzate a garantire il principio di addizionalità della politica comunitaria di sviluppo delle aree depresse¹¹.

¹⁰ L'elenco degli strumenti confluiti nel fondo è stato successivamente esteso: alle agevolazioni concesse, ai sensi dei commi 215-217 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004, per l'attrazione degli investimenti nelle aree sottoutilizzate; agli interventi previsti dai commi da 219-220 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004, che dispongono finanziamenti all'Istituto italiano per gli studi storici e all'Istituto italiano per gli studi filosofici per attività di ricerca e formazione per la promozione dell'integrazione europea e mediterranea del Mezzogiorno; agli interventi di intensificazione della deduzione a fini IRAP dei costi relativi alle nuove assunzioni nel Mezzogiorno e nelle aree svantaggiate del centro-nord, di cui al comma 4 *quinquies* dell'art. 11 del d.lgs. n. 446 del 1997, come modificato all'art. 11 *ter*, comma. 2, del DL n. 35 del 2005.

¹¹ Affinché le risorse comunitarie trasferite all'Italia per le predette finalità possano essere considerate effettivamente addizionali rispetto al complesso degli interventi finanziati dall'Unione Europea, il nostro Paese, ai sensi del regolamento CE 1260/1999 del 21 giugno, si è impegnato a garantire, a pena della sospensione dei contributi stessi, a rispettare determinate percentuali di spesa in conto capitale a favore soprattutto delle aree ricomprese nell'obiettivo 1. La predetta percentuale viene indicata nel quadro finanziario unico, aggiornato, di volta, in volta, nei documenti di programmazione economica per ciascun quinquennio. All'interno dei predetti documenti viene indicata la previsione complessiva della spesa per investimenti della Pubblica Amministrazione, distintamente per risorse comunitarie (e relativo cofinanziamento nazionale), risorse per aree sottutilizzate e risorse ordinarie.

La verifica ex-ante del principio di addizionalità avviene attraverso un procedimento in contraddittorio con l'Unione Europea, che prevede l'invio di uno specifico rapporto elaborato sulla base di una puntuale attività di analisi di tutte le informazioni utili e successiva costruzione di un apposito modello macroeconomico. (Per il periodo 2007-2013 tale rapporto risulta inviato alla UE il 12 ottobre 2007).

La Sezione di controllo per gli affari internazionali e comunitari, con delibera n. 4 del 2008, ha osservato come “l’istituzione del fondo per le aree sottoutilizzate ha consentito, da un lato, una unitarietà nella gestione e nel monitoraggio delle risorse nazionali e comunitarie e, dall’altro, l’utilizzo dei meccanismi premiali anche al di fuori della programmazione comunitaria, nel cui ambito tali meccanismi sono stati originariamente introdotti”.

“Più precisamente”- prosegue la citata delibera - “la programmazione delle risorse comunitarie destinate al Mezzogiorno è in tal modo raccordata con quella nazionale tramite l’aggiornamento del Quadro finanziario nazionale (QFN) della spesa in conto capitale, ripartita fra macro aree e tra fonti finanziarie (risorse ordinarie, aggiuntive e nazionali); ciò, con la copertura del sistema dei Conti pubblici territoriali (CPT) e il miglioramento della tempestività delle relative informazioni che ora sono in grado di fornire nuove e più articolate possibilità di analisi dei recenti andamenti della spesa in conto capitale nel settore pubblico allargato.”

La legge finanziaria per il 2007, all’art. 1 comma 863, al fine di garantire il principio di addizionalità, relativamente al nuovo settennio di programmazione comunitaria 2007-2013, prevede nel periodo considerato un incremento delle disponibilità del fondo pari a complessivi 64.379 milioni (0,6 per cento del prodotto interno lordo stimato)¹². Il predetto importo risulta ripartito in 100 milioni a valere sugli esercizi 2007 e 2008, 5.000 per il 2009 e 59.179 indistintamente per i successivi esercizi¹³.

Il predetto comma stabilisce, altresì, che il complessivo ammontare delle disponibilità possa essere in prosieguo modificato solo su concorde avviso del CIPE e con il coinvolgimento della Conferenza unificata Stato, Regioni, Province autonome.

Le risorse stanziare nel fondo sono immediatamente impegnabili fin dal primo anno di iscrizione e, in deroga agli ordinari principi contabili, vengono mantenute in bilancio quali residui di stanziamento fino alla chiusura del ciclo di programmazione.

Con riferimento al precedente ciclo di programmazione, la medesima legge finanziaria per il 2007 prevedeva tagli ed accantonamenti pari a complessivi 2.956,2 milioni. Con delibera n. 50/2008 il CIPE si è dato carico di garantire l’assorbimento della predetta riduzione rendendo disponibili 3.415 milioni, attraverso la presa d’atto del minor utilizzo di risorse assegnate con precedenti delibere per finanziare crediti d’imposta per l’occupazione (strumento che nei fatti ha evidenziato un minor tiraggio rispetto alle previsioni), riducendo gli accantonamenti destinati a finalità premiali¹⁴ ed utilizzando per il precedente ciclo di programmazione le maggiori risorse assegnate con la legge finanziaria per il nuovo settennio, aggiuntive rispetto a quanto previsto nel QSN¹⁵.

¹² Il Documento di Programmazione economico finanziaria relativo al periodo 2007-2011 quantificava in 29 miliardi le risorse comunitarie da utilizzare con programmi nazionali regionali-interregionali sulla base dell’accordo sulle prospettive finanziarie dell’Unione Europea dell’8 dicembre 2005. In relazione a quanto sopra le risorse nazionali a carico del bilancio dello Stato venivano commisurate, secondo una programmazione, anche essa settennale, in base ai normali tassi per quanto attiene al cofinanziamento mentre per le risorse afferenti il FAS necessarie a garantire il principio di addizionalità, il citato documento stabiliva una misura media dello 0,6 per cento del Pil, in linea con le leggi finanziarie degli ultimi anni.

¹³ La legge finanziaria per il 2008 ha provveduto in dettaglio alla ripartizione delle predette disponibili anche per gli esercizi successivi al 2009.

¹⁴ Per garantire comunque il principio di premialità che rappresenta uno dei caposaldi della programmazione delle risorse da destinare alle aree sottoutilizzate, la citata delibera CIPE n. 50 del 2008 prevede l’utilizzo delle risorse eventualmente disponibili a fronte delle revoche che dovessero essere disposte in corso di attuazione degli interventi, e, quale clausola finale, l’utilizzo di risorse destinate al nuovo ciclo di programmazione.

¹⁵ Agli interventi finanziati con tali risorse andranno comunque applicate le procedure previste per il nuovo ciclo di programmazione.

Nel corso dell'esercizio 2007 il FAS è stato movimentato con sette decreti di variazione di bilancio per complessivi 773,7 milioni in conto competenza e 2.226,7 in conto residui a fronte delle richieste provenienti dalle amministrazioni destinatarie e in relazione allo stato di avanzamento dei diversi interventi finanziati. Tutti i predetti movimenti hanno riguardato come da tavola sottoriportata il ciclo di programmazione 2000–2006.

Riparto delle risorse presenti nel Fondo aree sottoutilizzate nel 2007 tra amministrazioni diverse dal dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (cap. 8425)

(in migliaia di euro)

Amministrazioni destinatarie	Residui	Competenza
Presidenza Consiglio Ministri - Dip. funzione pubblica	5.000	0
Presidenza Consiglio Ministri - Dip. innovazione e tecnologia	100.000	73.377
Presidenza Consiglio Ministri - Dip. pari opportunità	2.000	4.000
Presidenza Consiglio Ministri - Dip. protezione civile	22.300	18.000
Presidenza Consiglio Ministri - CNIPA	0	6.803
Ministero economia e finanze	102.012	75.000
Ministero dell'economia e finanze -Dip. Tesoro	0	2.000
Ministero sviluppo economico-Dir. gen. incentivi imprese	20.000	115.450
Ministero lavoro e previdenza	18.000	0
Ministero pubblica istruzione	25.322	11.630
Ministero interno	0	86.540
Ministero ambiente	36.900	39.900
Ministero infrastrutture	226.402	185.742
Ministero politiche agricole e forestali	0	50.000
Ministero beni e attività culturali	1.200	32.730
Ministero università e ricerca	62.000	72.500
Ministro per l'innovazione e le tecnologie	3.000	0
Totale	624.136*	773.672

** alle predette assegnazioni in conto residui vanno aggiunte quelle effettuate a favore di capitoli affidati in gestione allo stesso Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione e, in particolare, al capitolo 8396 che ha avuto trasferimenti dal Fondo aree sottoutilizzate per un totale di 1519,4 milioni.*

I 100 milioni relativi al nuovo settennio risultano, alla data odierna, *prenotati* per un importo pari a 90 milioni per un programma di manutenzione delle strade provinciali della Calabria e della Sicilia (pari a complessivi 500 milioni, con la restante parte a carico dei successivi esercizi).

La maggior parte delle assegnazioni in conto residui ha riguardato capitoli gestiti dal medesimo Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione e, in particolare, il capitolo 8396 “assegnazioni alle Regioni per la realizzazione degli interventi ricompresi nelle intese istituzionali di programma” (+1.519,4 milioni), mentre quelle in conto competenza risultano disposte in favore di diverse Amministrazioni centrali dello Stato.

In relazione ai tempi tecnici necessari a valutare i presupposti di ammissibilità delle richieste di assegnazione e ai tempi necessari al perfezionamento dell'iter delle variazioni di

bilancio, di competenza del Ministro dell'economia e delle finanze, l'ultimo dei predetti decreti di variazione risulta emesso in data 23 dicembre 2007, con conseguente impossibilità per le Amministrazioni destinatarie di utilizzare le risorse sulla competenza dell'esercizio; le assegnazioni su capitoli di parte corrente risultano accertate quali economie per scadenza del termine per la conservazione dei residui.

Al di là delle predette variazioni di bilancio che rappresentano, sul piano contabile, il fisiologico modo di utilizzo di un capitolo fondo, sul quale, come noto, non possono essere assunti impegni diretti, lo stanziamento di competenza del FAS è stato ridotto per un importo pari a 1.100 milioni a parziale copertura degli oneri recati dal decreto legge 159 del 2007, convertito dalla legge 222 del medesimo anno.

Con riferimento a quanto sopra nella relazione quadrimestrale sulla copertura delle leggi di spesa approvata con delibera n. 12/08 del 6 maggio 2008 e, in pari data, trasmessa al Parlamento, questa Corte ha sottolineato come l'utilizzo di risorse presenti nel fondo a chiusura dell'esercizio e non movimentate durante l'anno, non rappresenta una riduzione di autorizzazioni di spesa in senso proprio in quanto le predette disponibilità sono, comunque, già vincolate da specifiche delibere del CIPE per finanziare interventi in corso di esecuzione con necessità, quindi, di un loro rifinanziamento nel corso dei successivi esercizi.

Sotto il profilo della rappresentazione contabile dei dati di rendiconto ai fini di una migliore trasparenza e leggibilità del documento, si ravvisa l'opportunità che, per quanto attiene al FAS e più in generale a tutti i capitoli fondo, vengano distintamente evidenziate le variazioni di bilancio disposte per supportare la attribuzione delle risorse alle Amministrazioni responsabili degli interventi finanziati rispetto ai *tagli* necessari per finanziare oneri recati da leggi di spesa aventi finalità affatto diverse. Quanto sopra al fine di una più chiara e immediata ricostruzione della effettiva capacità di spesa dell'Amministrazione e dello stato di avanzamento dei programmi approvati.

L'ammontare dei residui di stanziamento accertati sul capitolo 8425, al termine dell'esercizio 2007, risulta di 4.140,1 milioni, cifra superiore ai residui iniziali (3.962,4)¹⁶.

Tale elevato ammontare di residui passivi da tempo pressoché stabile, seppure per certi aspetti fisiologico, in quanto legato all'effettivo stato di avanzamento dei diversi programmi ed ai tempi tecnici per completare l'istruttoria relativa alle richieste di assegnazione, rappresenta tuttavia il sintomo di un non allineamento tra programmazione finanziaria ed effettiva capacità realizzativa dei diversi interventi e rischia di assumere dimensioni ancor più importanti, in relazione alle crescenti assegnazioni disposte per il FAS negli anni futuri per il nuovo ciclo di programmazione comunitaria.

Il rischio, evidenziato da quanto avvenuto nel corrente esercizio, è quello di considerare le risorse stanziato nel fondo e non movimentate nell'esercizio di competenza come una generica disponibilità per assicurare la copertura ad interventi di diversa natura, salvo riassegnazioni negli anni successivi, con evidente alterazione del principio di competenza e del quadro strategico relativo al riparto delle risorse nei diversi anni finanziari.

¹⁶ L'ammontare dei residui passivi sarebbe stato ancora maggiore ove si consideri che parte delle variazioni in diminuzione sugli stanziamenti di competenza deriva, come detto, da finalità esterne al fisiologico utilizzo del fondo.

3.2. Ulteriori criticità della gestione contabile

Un elevato ammontare di residui passivi si rileva sul capitolo 8396, concernente le assegnazioni alle Regioni delle risorse necessarie all'attuazione delle intese istituzionali di programma, alimentato dalle risorse originariamente stanziati nel FAS, con assegnazioni disposte quasi esclusivamente in conto residui (nel 2007 non risulta effettuata alcuna gestione sulla competenza). Al termine dell'esercizio i residui passivi sul capitolo ammontano a 3.901,2 milioni, di cui 1.838,9 dichiarati perenti per effetto del decorso del ridotto termine di conservazione disposto dalla legge di bilancio per il 2008 ed applicato anche alle risultanze del rendiconto 2007.

Proseguendo nell'analisi del quadro finanziario, la gestione delle spese di funzionamento del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione è stata caratterizzata, nell'esercizio 2007, da un'insufficiente definizione delle risorse necessarie al pagamento dei canoni di affitto dei locali, sede degli uffici trasferiti al Ministero dello sviluppo economico¹⁷.

In particolare, a fronte di stanziamenti esistenti sul cap. 5235 - piano gestionale 17 "fitto locali"- pari, a 3.452,8¹⁸, risultano effettuati pagamenti, comprensivi di un riconoscimento di debito relativo a due anni pregressi, per l'immobile situato in via Nerva, per complessivi 6,840 milioni in conto competenza e 0,73 in conto residui, (a fronte di disponibilità pari a zero), con un'eccedenza di spesa pari rispettivamente a 4,58 e 0,73 milioni.¹⁹

Ulteriori eccedenze di spesa per un importo più modesto (89.975 euro) risultano accertate sul capitolo 5221 oneri sociali a carico delle Amministrazioni relativamente alle retribuzioni dei dipendenti, la cui gestione avviene attraverso ruoli di spesa fissa gestiti mediante un sistema informativo che non risulta allineato con quello utilizzato per la gestione del bilancio dello Stato.

A chiusura dell'esercizio si evidenzia inoltre un debito dell'Amministrazione nei confronti di Consip pari a 688.277²⁰.

Sotto il profilo dei debiti pregressi va segnalata, poi, la vicenda relativa alle somme da trasferire alle Regioni in relazione alle attività a queste ultime conferite dall'art. 94 comma 2, lett. f del d.lgs. 112 del 1998.

Il dPCM del 12 settembre 2000 individuava, infatti, le risorse da trasferire in relazione alla azione organica 6.3, ormai in fase di completamento, in complessivi 3.832 miliardi di lire distribuiti negli esercizi finanziari 2000-2003.

A chiusura dell'esercizio 2002, peraltro, una rilevante quota dell'importo di competenza di quell'esercizio era stata cancellata dalle scritture di bilancio e accertata quale economia.

A tutt'oggi il debito nei confronti delle Regioni, che nel frattempo hanno completato i programmi utilizzando le risorse assegnate per il successivo esercizio, ammonta a complessivi 463,6 milioni di euro.

¹⁷ Tali disponibilità infatti erano complessivamente affidate in gestione unificata al C.d.R. 4 - servizi generali dell'Amministrazione del Tesoro e calcolate indistintamente per tutti gli uffici del Ministero.

¹⁸ 3.018,7 al netto degli accantonamenti previsti dall'art. 1, comma 507 della legge finanziaria per il 2007.

¹⁹ Con riferimento all'intero capitolo 5235, suddiviso in ben 48 piani gestionali, l'eccedenza di spesa risultante dal decreto accertamento residui è risultata pari a 4,176 milioni in conto competenza e 728,8 in conto residui: tale eccedenza risulta, peraltro, parzialmente compensata all'interno dell'unità previsionale di base alla quale il predetto capitolo appartiene.

²⁰ Il debito derivante da prestazioni fornite dalla predetta società per attività realizzate per conto dell'amministrazione in materia informatica ammontava ad inizio anno a 1,4 milioni. Nel corso dell'esercizio 2007, attraverso opportune variazioni tra capitoli inseriti nella medesima unità previsionale, il Dipartimento ha provveduto a corrispondere a Consip, importi pari a 704,8 milioni.

Dall'esame del rendiconto 2007 si rileva, infine, la formazione di reiterate economie sui capitoli iscritti nel titolo III "rimborso passività finanziarie" a causa della iscrizione in bilancio di somme necessarie al rimborso di prestiti di fatto non contratti dal Dipartimento.

3.3. Problematiche relative alla prima applicazione della nuova classificazione funzionale della spesa

Il rendiconto per il 2007, riclassificato per missioni e programmi, evidenzia come la missione 28 raggruppi il 99,6 per cento del totale delle risorse assegnate al Dipartimento. Il restante 0,4 per cento (19.179 milioni) è imputato alla missione 32 "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni Pubbliche" e, in particolare, al programma 32.2, "Indirizzo politico"²¹.

Quanto sopra sulla base di una teorica percentuale di impiego di personale e risorse del Dipartimento quale contributo alla attività di "governance".

Tale rappresentazione contabile, che necessita, comunque, di essere affinata, si rileva utile sul piano conoscitivo al fine di evidenziare l'impegno profuso dalle diverse strutture amministrative per attività di programmazione e di supporto alle decisioni politiche mentre, se tradotta in concreti vincoli gestionali, rischia di rendere più complessa l'attività amministrativa per le difficoltà e la sostanziale non utilità di incorporare dalla fisiologica attività di acquisizione di beni e servizi necessari al perseguimento dei compiti istituzionali, una residua quota da imputare ai servizi generali e istituzionali e, quindi, a capitoli di bilancio inseriti in una diversa unità di voto²².

Alla missione 28 risultano assegnate, come detto, per intero le somme stanziare nel FAS. Tali disponibilità, peraltro, una volta ripartite tra le Amministrazioni incaricate dell'esecuzione dei diversi programmi (con eccezione di quelle trasferite ad altri capitoli del medesimo Dipartimento) confluiscono in capitoli di bilancio inseriti all'interno di missioni e programmi diversi, con evidenti difficoltà a ricostruire, sulla base dei dati di consuntivo, l'effettivo costo delle diverse missioni per l'evidente scollamento tra il capitolo di originaria allocazione delle risorse e quello sul quale le stesse affluiscono per le successive fasi della spesa (impegni e pagamenti).

Ai fini della classificazione funzionale la missione 28 risulta suddivisa in tre programmi: ("politiche per il miglioramento delle strutture istituzionali territoriali"; "politiche per il sostegno ai sistemi produttivi" e "politiche per l'infrastrutturazione territoriale per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate"), che rappresentano (suddivisi in macroaggregati) le UPB oggetto di voto parlamentare.

Nella specie non si tratta di distinti programmi operativi affidati alla gestione di diverse articolazioni interne alla struttura del Dipartimento, ma di tre aspetti della medesima missione perseguita in modo trasversale e unitario da tutti gli uffici del Dipartimento.

Anche in tal caso il riparto appare utile a fini conoscitivi per un'effettiva riaggregazione della spesa sostenuta per una specifica missione sulla base del diverso impatto, in termini sociologici e macroeconomici, delle attività svolte, mentre sul piano gestionale, con particolare riferimento alle spese di funzionamento della struttura che, come detto, persegue nel suo complesso finalità unitarie, la disgregazione dei capitoli all'interno di diverse UPB, sulla base di

²¹ Nel bilancio di previsione per l'esercizio 2008 due dei capitoli gestiti dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (8371 e 8324) risultano rubricati sotto la missione 17 "ricerca". Si tratta di una modesta entità di risorse (11 milioni) da assegnare ad una fondazione per la realizzazione di programmi di ricerca biomedica avanzata.

²² Sul punto si rinvia alle considerazioni svolte nel tomo I all'interno del capitolo dedicato all'ordinamento contabile.

percentuali solo teoriche di imputazione, rende meno flessibile l'attività amministrativa, in contrasto con uno dei principali scopi della nuova classificazione.

Particolarmente critica si è rivelata, nel corso dei primi mesi dell'esercizio 2008, la gestione della spesa relativa alle missioni del personale la cui disponibilità totale, già insufficiente a garantire l'assolvimento dei compiti istituzionali, risulta ripartita in tre distinti capitoli, uno per ciascun programma, con conseguente possibile verificarsi contemporaneamente di situazioni di tensione su alcuni e sovradimensionamento di altri, superabile solo attraverso le complesse procedure per le compensazioni tra diverse UPB oggetto di voto parlamentare.

In relazione a quanto sopra ritiene questa Corte che, in sede di necessaria manutenzione della nuova classificazione di bilancio, i programmi debbano essere individuati con riferimento a specifiche aree di intervento, riconducibili alla attività di una articolazione interna di ciascuna struttura dotata di un numero predefinito di addetti in via tendenzialmente esclusiva.

In alternativa, andrebbero individuate diverse modalità per classificare le spese di funzionamento della struttura, allorché quest'ultima persegue fini unitari e trasversali ai diversi programmi, ovvero modalità semplificate per la compensazione delle spese di funzionamento ubicate all'interno di diverse UPB.

4. La programmazione delle attività e i più significativi risultati della gestione 2007

La direttiva generale per l'azione amministrativa, la prima emessa dal Ministro per lo sviluppo economico²³, emanata in data 30 marzo 2008, si rivela estremamente sintetica e generica.

Il primo dei due obiettivi strategici prevede il coordinamento delle iniziative volte alla chiusura dei Programmi Operativi Nazionali (PON) e Locali (POR) avviati nell'ambito del ciclo di programmazione 2000-2006 e la definizione ed attuazione del QSN per il nuovo settennio. Il secondo consiste nel miglioramento della capacità di controllo e verifica delle azioni organizzate a valere sulle risorse stanziare nel FAS, anche tramite l'implementazione delle reti informatiche. Nulla più che una ripetizione di quelle che nel citato documento sono indicate come priorità politiche di intervento, in sostanza una mera sintetica descrizione della missione principale attribuita al Dipartimento.

Il primo obiettivo strategico si articola in tre programmi operativi: il primo si limita ad elencare, a titolo meramente esemplificativo, alcuni programmi da chiudere mentre gli altri due, riferiti ad un rafforzamento degli strumenti di controllo e valutazione non meglio dettagliati, sembrano avere più attinenza con il secondo degli obiettivi strategici.

Quest'ultimo si sostanzia in un unico programma operativo definito "potenziamento degli strumenti di controllo e verifica degli investimenti pubblici", con una dizione ancor più generica ed omnicomprensiva di quanto definito a livello strategico.

Mancano, inoltre, nel citato documento qualunque riferimento ad obiettivi di miglioramento nella gestione della spesa corrente necessaria al funzionamento della struttura e l'indicazione di linee prioritarie di azione da perseguire, precisazioni viceversa estremamente utili in relazione alla situazione di forte tensione sui capitoli relativi.

²³ Come riferito nella relazione sul rendiconto 2006, a partire dal mese di luglio 2006 il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione ha iniziato ad operare alle dipendenze del Ministero per lo sviluppo economico, sulla base peraltro dei compiti assegnati con l'iniziale direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze non modificata o integrata dal nuovo Ministro.

A fronte di quanto sopra, la direttiva relativa all'esercizio 2006 individuava a livello strategico veri e propri obiettivi da raggiungere, quali l'accrescimento della qualità della spesa regionale, la massimizzazione delle risorse nazionali e comunitarie da impiegare e, in dettaglio, la riforma degli incentivi nell'ottica di un generale potenziamento del mercato del credito.

Ciascun obiettivo strategico si esplicitava, poi, nella descrizione di programmi operativi consistenti in azioni specifiche quantificate anche attraverso indicatori fisici, quali il numero delle relazioni da presentare, la quantità e la tipologia delle verifiche da effettuare (distinguendo tra controlli di sistema e ispezioni in loco), i progetti da esaminare, la descrizione in dettaglio delle diverse fasi necessarie al potenziamento dei sistemi informativi, fino al collaudo finale dei materiali.

Per ciascuna attività erano, inoltre, indicati una tempistica vincolante e un vero e proprio cronoprogramma per le azioni più complesse e, sia pure a livello approssimativo, l'attribuzione di risorse umane strumentali e finanziarie per il raggiungimento degli obiettivi.

Pur tenendo conto della non omogenea metodologia tutt'ora utilizzata dai diversi servizi di controllo interno, si auspica, per il futuro, che la direttiva per l'azione amministrativa sia redatta in modo maggiormente analitico e dettagliato.

Una volta a regime la nuova classificazione funzionale del bilancio, la Direttiva del Ministro dovrebbe assolvere, infatti, al fondamentale compito di individuare strutture mezzi e risorse da assegnare in via tendenzialmente esclusiva a ciascuno dei programmi in cui si articola la missione e di dettagliare il contenuto di questi ultimi, attraverso l'individuazione di specifiche e precise azioni strumentali descritte in modo analitico e accompagnate da indicatori, anche di tipo fisico quantitativo, per valutare il grado di realizzazione.

In attuazione dei predetti obiettivi, nel corso del 2007 il Dipartimento, con riferimento al periodo di programmazione 2000-2006, ha effettuato la 2^a fase di verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici di spesa e di controllo del disimpegno automatico attraverso riunioni bilaterali in contraddittorio con alcune delle Regioni interessate (Campania, Puglia, Sicilia e Calabria) al fine di rilevare problematiche in merito all'attuazione dei programmi e all'individuazione di eventuali azioni correttive. I risultati di tale verifica sono stati comunicati alla Commissione europea nel mese di ottobre.

Sono state trasmesse alla Commissione europea tutte le certificazioni di spesa presentate a valere sul fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e quelle relative al Programma operativo nazionale assistenza tecnica (PON ATAS) in disimpegno al 31 dicembre 2007.

Con riferimento alla definizione e attuazione delle politiche sostenute con risorse aggiuntive nazionali e comunitarie nel nuovo periodo di programmazione 2007-2013, a partire dal mese di gennaio 2007, è stato avviato il negoziato con la Commissione europea sul testo del QSN, concluso positivamente dopo una fase di contatti informali il 13 luglio 2007 (decisione della Commissione n. 3329).

Il Dipartimento ha, inoltre, fornito il necessario supporto alle Amministrazioni (regionali e centrali) responsabili dei Programmi Operativi (PO) nella fase di predisposizione delle proposte da presentare alla Commissione europea in attuazione del QSN, verificando, attraverso appositi gruppi di lavoro, l'efficacia e rispondenza alle priorità dei documenti di programmazione proposti. Alla Commissione europea sono state presentate tutte le 52 proposte pervenute da finanziare tramite il FESR.

In data 14 maggio 2007 è stata, infine, presentata alla Commissione europea la proposta per il Programma operativo nazionale *Governance* e assistenza tecnica 2007-2013, approvata il successivo 17 agosto.

Sotto il profilo del miglioramento degli strumenti di verifica e controllo degli investimenti pubblici il Dipartimento ha coordinato l'avvio del Sistema nazionale di valutazione della programmazione unitaria per il periodo 2007-2013 (operativo dal maggio 2008), finalizzato ad offrire supporto alla definizione, revisione ed attuazione dei piani di valutazione ed a sostenere i processi valutativi ed auto-valutativi su richiesta delle Amministrazioni e dei loro partner istituzionali e sociali.

Particolarmente intensa, come negli anni trascorsi, l'attività di elaborazione di modelli statistici - volti ad evidenziare i legami tra la struttura finanziaria locale, gli investimenti pubblici locali, le politiche di bilancio e il diverso grado di sviluppo - e di analisi integrate sulla *performance* delle diverse Amministrazioni, anche attraverso tecniche di *bench marking* e di individuazione delle migliori pratiche gestionali.

Per una più compiuta analisi delle criticità e delle problematiche relative alla attuazione della politica pubblica per lo sviluppo ed il riequilibrio territoriale, che utilizza le risorse comunitarie, finalizzate agli obiettivi 1, 2 e 3 gestite attraverso lo specifico fondo di rotazione e quelle stanziare in bilancio nel FAS necessarie per garantire il principio di addizionalità, si rinvia alle considerazioni svolte dalla Sezione di controllo affari comunitari ed internazionali con la delibera n. 4 del 2007 depositata in data 22 gennaio 2008.

Per quanto attiene alla programmazione 2000-2006, con particolare riferimento all'obiettivo 1²⁴, ormai in avanzata fase conclusiva, la citata delibera ha in particolare evidenziato:

- sul piano dell'attuazione finanziaria un andamento estremamente lento in termini di impegni di spesa e di pagamenti dei piani operativi regionali rispetto al piano operativo nazionale;
- ritardi nella gestione finanziaria per alcuni assi della programmazione (particolarmente rilevanti per l'asse 2 "Città" e "Risorse culturali"), dovuti alle iniziali difficoltà di gestire progetti integrati,
- il pressoché totale assorbimento, nel 2006, degli impegni assunti nel 2004 sul bilancio comunitario (cosiddetta regola del n.+2), con un ammontare dei disimpegni automatici nella più negativa delle ipotesi pari al 2,31 per cento²⁵ (63,7 milioni su un totale di risorse pari per il 2006 a 2.756,5 milioni);

²⁴ L'obiettivo riguarda le Regioni il cui Pil "pro-capite", misurato sulla base degli "standard" del potere d'acquisto e calcolato secondo i dati comunitari disponibili degli ultimi tre anni aggiornati al 26 marzo 1999, è inferiore al 75% della media della Comunità. Relativamente all'Italia, esso interessa le aree del Mezzogiorno, delle quali è diretto a promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale, incidendo in modo armonioso, equilibrato e duraturo sulla crescita economica nonché incrementando la competitività di lungo periodo attraverso l'accesso pieno e libero al lavoro, la tutela del patrimonio ambientale e le politiche per le pari opportunità. Per tali fini, è prevista la partecipazione dei quattro fondi strutturali (FESR, FSE, FEAOG-O e SFOP), che viene definita con un Quadro comunitario di sostegno (QCS) costituente il documento programmatico approvato dalla Commissione d'intesa con le competenti Autorità del nostro Paese e contenente la strategia e le priorità d'azione, i relativi obiettivi specifici e le corrispondenti risorse finanziarie comunitarie e nazionali. Le tematiche inserite nel QCS – obiettivo 1 sono articolate in sei assi prioritari: risorse naturali, risorse culturali, risorse umane, sistemi locali di sviluppo, città, reti e nodi di servizio. Ciascuno di essi è formulato sulla base di cinque aspetti fondamentali: analisi dei bisogni e delle priorità, strategia, quantificazione degli obiettivi, linee di intervento, criteri e indirizzi per l'attuazione. Il QCS – obiettivo 1 viene attuato per mezzo di sette Programmi operativi regionali (POR), di cui sono responsabili le Amministrazioni delle Regioni interessate, e di sette Programmi operativi nazionali (PON), gestiti dalle Amministrazioni centrali competenti.

²⁵ Alla data di stesura della delibera citata alla Commissione risultavano ancora da rendicontare i seguenti importi totali: 4.239,7 milioni di euro con riferimento al 31 dicembre 2007; 6.496,2 milioni di euro in relazione al 31 dicembre 2008.

- un valore delle richieste di pagamento intermedio in linea con il valore obiettivo dei singoli programmi, che evidenzia un grado di realizzazione sostanzialmente positivo (solo in 5 casi su 44 i valori percentuali risultano negativi) ferma restando la necessità di intensificare l'impegno per una piena utilizzazione delle risorse comunitarie ancora disponibili nel passato ciclo di programmazione e di garantire, per il nuovo, una migliore qualità degli interventi secondo le indicazioni contenute nel QSN;
- criticità con riferimento all'utilizzo delle risorse *liberate*, spesso utilizzate per finanziare progetti originariamente supportati da altre fonti;
- il miglioramento delle procedure di controllo finanziario rispetto al precedente periodo di programmazione, sia per quanto attiene ai controlli di sistema che alle verifiche in loco (complessivamente risulta garantito l'obiettivo della verifica di una percentuale della spesa pari ad almeno il 5 per cento del totale degli interventi);
- il miglioramento dell'accuratezza delle previsioni relativamente ai pagamenti da effettuare in ciascun esercizio;
- la concentrazione degli impegni e dei pagamenti d'intervento in funzione di pochi obiettivi tra quelli previsti nei diversi assi di intervento con assegnazioni pressoché residuali ad altri pur inseriti all'interno del QSN;
- positive modifiche apportate al sistema dei controlli finanziari destinate a recepire le osservazioni formulate dalla Commissione e dalla Corte dei conti europea, che hanno consentito la scoperta di un numero maggior in termini quantitativi e qualitativi di irregolarità e la conseguente tempestiva attivazione delle procedure correttive.

Con riferimento ai programmi dell'obiettivo 2²⁶ la relazione citata ha evidenziato il buon andamento degli impegni e dei pagamenti e il rispetto della tempistica necessaria ad evitare il disimpegno automatico delle risorse provenienti dall'Unione Europea. L'attività di controllo e verifica a campione effettuata su importo di spesa che ha raggiunto circa il 10 per cento del totale ha consentito di evidenziare una percentuale di erogazioni irregolari pari a 4,3 milioni con percentuali allarmanti in alcune Regioni.

Le valutazioni effettuate dalla Sezione affari comunitari risultano sostanzialmente confermate dalla Relazione sullo stato di attuazione del QCS per il periodo 2000-2006, predisposta dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione in data 8 marzo 2008 e aggiornata al 31.12.2007.

²⁶ Nell'ambito della programmazione 2000-2006, l'obiettivo 2 è incentrato sulla riconversione economica e riguarda zone (aree urbane in difficoltà, zone in crisi dipendenti dalla pesca e zone in riconversione fortemente dipendenti dai servizi) caratterizzate dal problema di mancanza di diversificazione economica.

Il reg. 1260 del 1999 (art. 29.3 lett. b) individua per l'obiettivo 2 un tasso massimo di partecipazione comunitaria pari al 50% del costo totale ammissibile e, almeno, al 25% delle spese pubbliche ammissibili.

I fondi che, secondo quanto previsto all'art. 2 del citato regolamento, contribuiscono al conseguimento dell'obiettivo 2 sono il FESR, per il finanziamento di progetti tesi a promuovere la crescita sociale ed economica delle aree in ritardo di sviluppo, ed il FSE, finalizzato alla prevenzione ed alla lotta contro la disoccupazione attraverso agevolazioni per lo sviluppo delle risorse umane e l'integrazione sociale nel mercato del lavoro.

Ciò premesso, deve precisare che le Regioni italiane dell'obiettivo 2 beneficiano essenzialmente della contribuzione comunitaria a carico del FESR, godendo, a titolo di ricaduta, degli effetti dei progetti finanziati dal FSE amministrati dalle Autorità di gestione competenti per l'obiettivo 3. In altri termini, nella programmazione obiettivo 3, ciascuna Regione riserva una percentuale del totale programmato agli interventi a favore della formazione e dell'occupazione nell'ambito delle zone obiettivo 2, percentuale che varia da Regione a Regione in funzione delle differenze che caratterizzano i mercati del lavoro regionali, con riferimento alla variabile disoccupazione.

La citata relazione ricostruisce in modo orizzontale l'andamento dei singoli progetti e pone a raffronto il quadro finanziario della precedente relazione con le risorse disponibili per il nuovo ciclo settennale.

Con riferimento all'utilizzo dei fondi strutturali, si conferma il basso rischio di disimpegno automatico, contenuto nella misura precedentemente indicata.

Per l'esercizio 2007 la citata relazione evidenzia un ammontare degli accrediti provenienti dall'Unione Europea in linea con le previsioni pari a complessivi 4.949,7, milioni corrispondenti circa allo 0,3 per cento del Pil, di cui 478,9 per gli interventi ricompresi nel nuovo ciclo di programmazione.