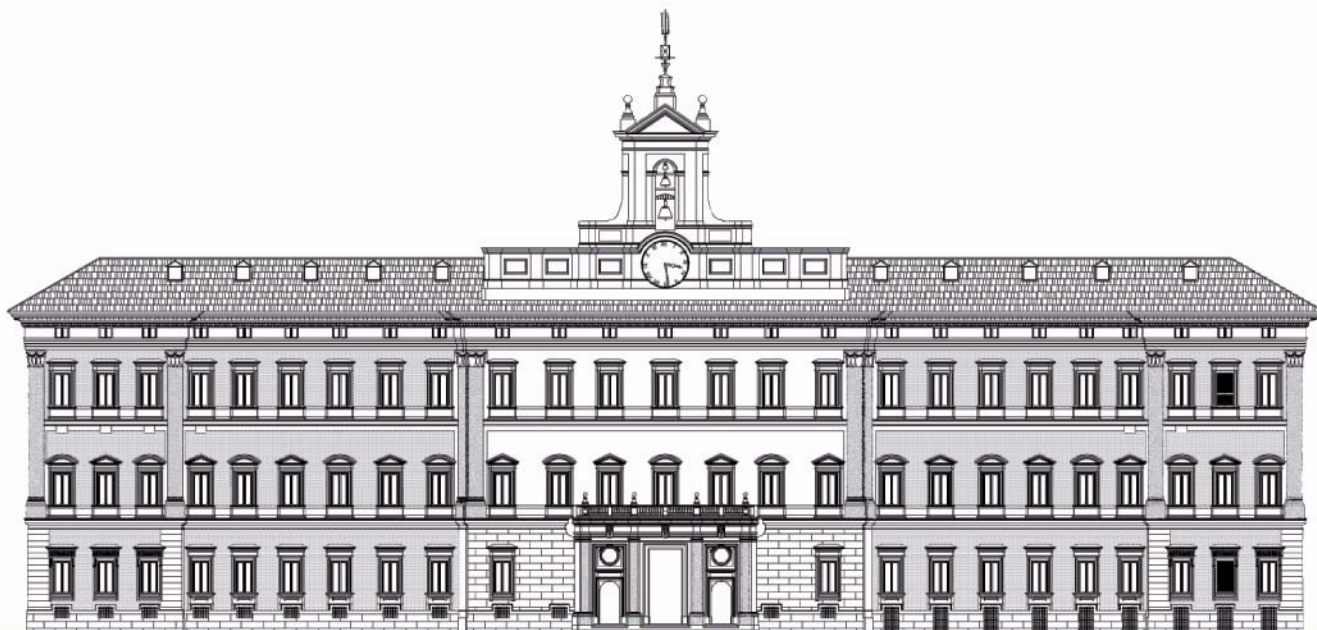




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Le sfide per l'attuazione della futura politica di coesione

Riunione della commissione per lo sviluppo regionale del PE

Bruxelles, 27 novembre 2013

n. 17

21 novembre 2013



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Le sfide per l'attuazione della futura politica di coesione
Riunione della commissione per lo sviluppo regionale del PE

Bruxelles, 27 novembre 2013

n. 17

21 novembre 2013

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**
(☎ 066760.2145 - ✉ cdrue@camera.it)

Il paragrafo 'La politica di coesione nel disegno di legge di stabilità' ed il capitolo 'Lo stato di attuazione dei fondi europei 2007-2013' sono stati curati dal SERVIZIO STUDI, Dipartimento Bilancio (☎ 066760.9932)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

SCHEDA DI LETTURA	1
SESSIONE I - LA FUTURA POLITICA DI COESIONE	3
• Le risorse assegnate all'Italia	4
• Novità principali della politica di coesione 2014-2020	4
• Elementi principali del compromesso raggiunto dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'UE	8
PROGRAMMAZIONE E GESTIONE	9
• Quadro strategico comune (QSC)	10
• Contratti di partenariato	11
• Programmi	12
• Partecipazione della Banca europea per gli investimenti	13
SESSIONE II - L'ATTUAZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE NEGLI STATI MEMBRI: QUALI SFIDE?	15
• La politica di coesione nel disegno di legge di stabilità	16
LO STATO DI ATTUAZIONE DEI FONDI EUROPEI 2017-2013	19

Scheda di lettura

SESSIONE I - LA FUTURA POLITICA DI COESIONE

Il Parlamento europeo, nella seduta del 20 novembre 2013, ha approvato in prima lettura il compromesso raggiunto con il Consiglio dell'UE sul pacchetto di riforma della politica di coesione¹.

In effetti, fin dal luglio scorso le due Istituzioni dell'UE avevano raggiunto un accordo sugli stanziamenti complessivi da destinare alla politica di coesione, stabilendo un livello di impegni pari a **325,14 miliardi di euro** (con una **riduzione di circa l'8%** rispetto al periodo 2007-2013), così ripartiti nell'arco dei sette anni di programmazione finanziaria:

Coesione economica, sociale e territoriale (in miliardi di euro)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
44,67	45,40	46,04	46,54	47,03	47,51	47,92

Le risorse destinate all'obiettivo "**Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione**" ammontano complessivamente a **313,19 miliardi** di euro, così ripartiti:

- **164,27 miliardi alle regioni meno sviluppate**, ovvero le regioni il cui PIL pro capite è **inferiore al 75%** della media del PIL dell'UE a 27;
- **31,67 miliardi alle regioni in transizione**;
- **49,49 miliardi alle regioni più sviluppate**;
- **66,36 miliardi** agli Stati membri che beneficiano del **Fondo di coesione**, vale a dire i Paesi il cui reddito nazionale lordo pro capite è inferiore al 90% del RNL medio pro capite dell'UE-27 (l'Italia non beneficia degli stanziamenti a valere sul Fondo di coesione in quanto il reddito pro capite è pari al 99%).

¹ Il pacchetto comprende:

- una proposta di regolamento concernente regole comuni per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione, il Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, e del Fondo europeo per la pesca ;
- una proposta di regolamento relativa al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006;
- una proposta di regolamento relativa al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006;
- una proposta di regolamento relativa al Fondo europeo di sviluppo regionale e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006;
- una proposta di regolamento recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale agli obiettivi della cooperazione territoriale europea;
- una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).

Le **risorse residue** sono destinate alla **cooperazione transnazionale, interregionale e transfrontaliera (8,94 miliardi)**, alle regioni ultraperiferiche (1,38 miliardi) e allo sviluppo urbano sostenibile (330 milioni di euro).

Le risorse assegnate all'Italia

Secondo i dati forniti dal Ministro Trigilia il 19 novembre 2013, nel corso di un'audizione presso le Commissioni V (bilancio) e XIV (politiche dell'UE) della Camera, **l'Italia** dovrebbe ricevere **32,1 miliardi di euro** (con un incremento rispetto ai 29,4 miliardi stanziati per 2007-2013), così ripartiti:

- **regioni meno sviluppate** (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia): 22,3 miliardi;
- **regioni in transizione** (Abruzzo, Molise e Sardegna): 1,1 miliardi;
- **regioni più sviluppate** (restanti regioni del **centro-nord**): 7,6 miliardi;
- **cooperazione territoriale**: 1,1 miliardi.

Alle risorse europee si aggiungerebbe il **cofinanziamento nazionale** a carico del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183 del 1987, per il quale il disegno di legge di stabilità per il 2014 stanziava **24 miliardi di euro**, nonché la quota di **cofinanziamento di fonte regionale** (quantificabile in una cifra pari al 30 per cento del cofinanziamento complessivo del programma; vedi *infra*, par. "La politica di coesione nel disegno di legge di stabilità").

Novità principali della politica di coesione 2014-2020

Il nuovo quadro giuridico della politica di coesione prospetta, in particolare:

- la **conservazione degli obiettivi convergenza** (riservato alle regioni con un **PIL pro capite inferiore al 75%** della media UE-27) e **competitività** (relativo alle regioni con un **PIL pro capite superiore al 90%** della media dell'UE). Nel prossimo periodo di programmazione, per l'Italia rientrerebbero nell'**obiettivo convergenza Basilicata, Campania, Calabria, Sicilia e Puglia**; rientrerebbero nell'obiettivo competitività le regioni del centro nord non incluse nel nuovo obiettivo regioni in transizione;
- l'introduzione di un nuovo obiettivo dei fondi strutturali che include le cosiddette "**regioni in transizione**", con un **PIL pro capite fra il 75% e il 90%** della media UE-27, e sostituisce l'attuale sistema di *phasing-out* e *phasing-in*. Per l'Italia rientrano in tale categoria di regioni **Abruzzo, Molise e Sardegna**;
- profonde **modificazioni alla programmazione e gestione dei fondi** mediante:

- la **concentrazione dell'intervento** dei fondi strutturali su un ristretto numero di obiettivi tematici comuni, connessi agli **obiettivi della strategia Europa 2020**² (vedi box, *infra*);
- l'istituzione di un **quadro strategico comune per tutti i fondi strutturali**, per tradurre in priorità d'investimento;
- la conclusione di un **contratto di partenariato tra la Commissione e ciascuno Stato membro**, recante l'impegno dei contraenti a livello nazionale e regionale ad utilizzare i fondi stanziati per dare attuazione alla strategia Europa 2020, nonché un quadro di riferimento dei risultati con il quale valutare i progressi in relazione agli impegni;
- lo **stretto collegamento con i programmi nazionali di riforma** e i programmi nazionali di stabilità e convergenza elaborati dagli Stati membri, nonché con le raccomandazioni specifiche per ciascun paese adottate dal Consiglio sulla base dei medesimi programmi;
- la ridefinizione delle **regole di condizionalità per l'erogazione dei fondi**, articolate in tre tipologie:
 - **ex ante**, definite nelle norme specifiche di ciascun Fondo, riportate nel contratto di partenariato tra la Commissione e Stati membri e regioni;
 - legate al **rispetto dei parametri macroeconomici e di finanza pubblica** previsti nell'ambito delle proposte legislative relative alla *governance* economica;
 - **ex post** (da completare entro il 31 dicembre 2023), vincolate al raggiungimento di obiettivi predeterminati. Inoltre il **6% degli stanziamenti** viene riservato ai programmi che hanno raggiunto gli obiettivi concordati nell'ambito della Strategia Europa 2020 (cd **riserva di performance**, vedi *infra*);
 - legate al **rispetto dei parametri macroeconomici e di finanza pubblica** previsti nell'ambito del nuovo quadro di *governance*

² In particolare:

- rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione e migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
- promuovere la competitività delle PMI, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura;
- sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori, promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
- promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
- promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori;
- promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà;
- investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente;
- rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

economica dell'UE (cd. “**condizionalità macroeconomiche**”, vedi *infra*)

- la previsione di una quota minima da destinare, per ciascuno Stato membro, al **Fondo sociale europeo** (FSE), che sostiene interventi per il mercato del lavoro, l'istruzione, la formazione, l'inclusione sociale, l'adattabilità dei lavoratori, le imprese e gli imprenditori e la capacità amministrativa: più specificamente, si prevede che in ciascun paese membro la quota di FSE in percentuale rispetto al totale delle risorse combinate per i Fondi strutturali - esclusi il sostegno del Fondo di coesione destinato alle infrastrutture di trasporto e il sostegno dei Fondi strutturali per gli aiuti alle persone indigenti - **non sia inferiore al 23,1%**.

La strategia UE 2020

La Strategia Europa 2020, definita dal Consiglio europeo nelle riunioni di marzo e giugno 2010, delinea gli obiettivi e gli strumenti dell'Unione europea e degli Stati membri in materia di **crescita e occupazione per il decennio 2011-2020**.

L'attuazione della nuova strategia è stata iscritta – anche al fine di prevenire le difficoltà che avevano impedito il conseguimento di molti degli obiettivi della Strategia di Lisbona – nel nuovo sistema di *governance* economica dell'Unione europea. In particolare, gli Stati membri dovranno stabilire le misure per il conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 nell'ambito dei **programmi nazionali di riforma** da presentare nell'ambito della procedura del **semestre europeo**.

La Strategia 2020 si articola intorno a **cinque obiettivi principali**:

- portare al **75% il tasso di occupazione** per la popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni, anche mediante una maggiore partecipazione dei giovani, dei lavoratori più anziani e di quelli poco qualificati e una migliore integrazione dei migranti nella popolazione attiva. Il Governo italiano ha fissato nel **Documento di economia e finanza 2013** l'obiettivo del **67-69% nel 2020** (63% a medio termine).

*Secondo gli ultimi dati Eurostat, diffusi in data 30 ottobre 2013 e riferiti al 2012, il tasso di occupazione ha raggiunto il **68,4% nell'UE a 28**; i Paesi con le migliori performances risultano essere la Svezia (79,4), i Paesi Bassi (77,2%) e la Danimarca (75,4%), e; tra i Paesi di maggiori dimensioni economiche e demografiche, nel Regno Unito si è registrato un tasso del 74,2% di occupati, in Germania il 76,7%, in Francia il 69,3%, in Spagna il 59,3%, in **Italia il 61,0%** (soltanto Spagna, Grecia e Croazia registrano una percentuale più bassa);*

- migliorare le condizioni per la **ricerca e lo sviluppo**, in particolare allo scopo di portare al **3% del PIL** la spesa per investimenti pubblici e privati combinati in tale settore. Il Governo italiano ha fissato nel **Documento di economia e finanza 2013** l'obiettivo dell'**1,53% nel 2020** (1,40% a medio termine).

Il 14 novembre 2013 **Eurostat** ha reso noti i dati relativi alla **quota di PIL investita nel settore ricerca e sviluppo tecnologico**, a livello dell'UE e dei singoli Stati membri, **nel 2012: nell'UE a 28** tale quota è pari al **2,06% del PIL**, (+0,02% rispetto al 2010). In **Italia** la **quota in termini percentuali del PIL** risulta pari all'**1,27%** (in aumento dello 0,02% rispetto al 2011). Gli **investimenti più consistenti in R&S in percentuale del PIL** sono stati registrati in **Finlandia** (3,55%), in **Svezia** (3,41%), **Danimarca** (2,99%), **Germania** (2,92%) e **Austria** (2,84%), mentre quelle più basse sono state rilevate in **Lettonia** (0,66%), in **Bulgaria** (0,64%), a **Cipro** (0,47%), in **Romania** (0,42%). Si segnalano inoltre i dati di **Francia**, (2,26%), **Regno Unito** (1,77%) e **Spagna** (1,29%);

- **migliorare i livelli d'istruzione**, in particolare riducendo i tassi di **dispersione scolastica** al di sotto del 10% e aumentando la percentuale delle persone tra i 30 e i 34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente almeno al 40%. Il Consiglio europeo ha ribadito la competenza degli Stati membri a definire e attuare obiettivi quantitativi nel settore dell'istruzione. Il Governo italiano ha fissato nel **Documento di economia e finanza 2013** l'obiettivo di ridurre la dispersione scolastica al **16% nel 2020** (17,3% a medio termine) e di incrementare al **26-27% nel 2020** (23,6% a medio termine) la percentuale delle persone tra i 30 e i 34 anni che hanno completato **l'istruzione terziaria o equivalente**.

Secondo i dati diffusi da Eurostat il 14 novembre 2013, il **tasso di dispersione scolastica dei ragazzi di età compresa tra i 18 e i 24 anni** è stato, nel 2012, pari al **12,7% nell'UE-28**; al **17,6% in Italia**, all'11,6% in Francia, al 10,6% in Germania, al 13,6% nel Regno Unito, al 24,9% in Spagna. Sempre secondo dati Eurostat, nel 2012 la percentuale delle **persone tra i 30 e i 34 anni** che hanno completato **l'istruzione terziaria o equivalente** risulta invece pari al **35,7% nell'UE a-28**; al **21,7% in Italia**; 43,6% in Francia; 32,0% in Germania; 47,1% in Regno Unito; 40,1% in Spagna;

- **promuovere l'inclusione sociale**, in particolare attraverso la **riduzione della povertà**, mirando a liberare almeno 20 milioni di persone dal rischio di povertà e di esclusione. Il Governo italiano ha fissato nel **Documento di economia e finanza 2013** l'obiettivo di **ridurre** entro il 2020 di **2,2 milioni** il numero di persone a rischio povertà.

Secondo i dati Eurostat disponibili (e riferiti al 2012), la quota di popolazione che nel 2012 risultava a rischio di povertà o esclusione sociale: nell'UE-28, il 24,7%; in **Italia** il **30,9%**; in Francia il 17,9%; in Germania il 19,3%; nel Regno Unito il 22,03% (dato riferito al 2011); in Spagna il 28,02%;

- **ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 20%** - rispetto ai livelli del 1990 - o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni, ovvero nel quadro di un accordo globale e completo per il periodo successivo al 2012, a condizione che altri Paesi si impegnino ad analoghe riduzioni delle emissioni; contestualmente, si intende portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile e migliorare

del 20% l'efficienza energetica (obiettivo già previsto nel pacchetto clima-energia approvato nel 2009). Il Governo italiano ha fissato nel **Documento di economia e finanza 2013** l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 13% nel 2020 (6,5% a medio termine), e di portare la quota di **energie rinnovabili al 17%** nel 2020.

Secondo gli ultimi dati Eurostat, l'UE-27 nel 2011 avrebbe ridotto del 16,97% le emissioni rispetto al 1990; l'Italia ha conseguito una diminuzione del 4,7%; la Francia ha ridotto dell'11,1%; la Germania (-25,52%) e il Regno Unito (-25,19%) hanno conseguito una riduzione superiore all'obiettivo richiesto; la Spagna ha registrato un aumento del 26,43%. Per quanto concerne la quota di energie rinnovabili sul totale del fabbisogno, l'Italia nel 2011 ha registrato una percentuale del 11,5%, a fronte del dato complessivo dell'UE-27 pari al 13,0% (Germania: 12,3%; Francia: 11,5%; Regno Unito: 3,8%; Spagna: 15,1%).

Elementi principali del compromesso raggiunto dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'UE

- **Condizionalità macroeconomica:** nel compromesso sono stati mantenuti tutti gli elementi principali dello strumento della condizionalità macroeconomica. Tuttavia, **sono state accolte – parzialmente - le richieste del Parlamento europeo** volte a limitare l'ambito di applicazione e l'impatto della sospensione nell'erogazione dei fondi. Anzitutto, la **sospensione** potrà riguardare **al massimo il 50% degli stanziamenti complessivi**; inoltre, nel proporre la sospensione, la Commissione dovrà tener conto dell'andamento di alcuni **indicatori macroeconomici** nel Paese in questione (segnatamente **tasso di disoccupazione**, tasso di povertà, contrazione del PIL). Il **Parlamento europeo verrebbe coinvolto** nel processo decisionale di attuazione delle condizionalità macroeconomiche attraverso la procedura di **dialogo strutturato**, **senza** tuttavia **poter bloccare l'applicazione delle condizionalità**: si prevede infatti che il Parlamento possa solo invitare la Commissione a spiegare i motivi per cui è stata avviata la procedura.

Le condizionalità macroeconomiche verrebbero applicate in due scenari:

- la **Commissione può chiedere a uno Stato membro di adeguare le sue priorità di investimento per conformarsi alle raccomandazioni di politica economica** del Consiglio dell'UE o, per i Paesi che ricevono assistenza finanziaria dell'UE, per massimizzare l'impatto dei fondi sulla crescita economica. Se il Paese non modifica i propri programmi di investimento, la **Commissione può proporre la sospensione dei pagamenti** al Consiglio dell'UE, che delibera a maggioranza qualificata;
- **se uno Stato membro non rispetta i suoi obblighi in materia di governance** economica (violando, ad esempio le regole del Patto di stabilità e

crescita o incorrendo nella procedura per squilibri macroeconomici), la Commissione **deve proporre la sospensione dei fondi**, che - a differenza del primo caso - **riguarda sia impegni che pagamenti**;

- **riserva di performance**: il Consiglio dell'UE ha accettato la riduzione della riserva di efficacia al livello del **6% (anziché 7%)**. In tal modo, il Parlamento europeo è riuscito a ridurre le dimensioni della riserva di *performance* con un conseguente aumento del livello generale dei pagamenti per il periodo 2014-2020 di oltre 1 miliardo di euro;
- **pre-finanziamento**: la quota annuale di pre-finanziamento viene **gradualmente aumentata dal 2% nel 2014-2016 al 2,5% nel 2020-2023**;
- **cofinanziamento**: i tassi di cofinanziamento **saliranno dal 50% all'85% per le regioni ultraperiferiche e Cipro** (con una clausola di revisione nel 2016).

*Nell'ambito della discussione presso la commissione sviluppo regionale del Parlamento europeo, i **deputati italiani** (unitamente a quelli spagnoli, greci e portoghesi) hanno espresso il proprio **dissenso rispetto all'introduzione delle condizionalità macroeconomiche**, che a loro avviso costituiscono un meccanismo sanzionatorio che mette a rischio l'utilizzo delle uniche risorse a disposizione delle regioni per combattere gli effetti drammatici della crisi economica. Anche alcuni **deputati tedeschi** hanno votato contro il compromesso, ma per la **ragione opposta**: non ritengono le misure sulla macrocondizionalità sufficientemente severe.*

Programmazione e gestione

Oltre gli elementi di novità segnalati nei paragrafi precedenti, il regolamento generale recante norme comuni sui fondi strutturali prevede profonde modificazioni alla **programmazione e gestione** dei fondi mediante:

- l'istituzione di un **quadro strategico comune per tutti i fondi strutturali**, (Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo sociale europeo) nonché per Fondo di coesione, il **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale** e il **Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca**;
- la conclusione di un **contratto di partenariato tra la Commissione e ciascuno Stato membro**, recante l'impegno dei contraenti a livello nazionale e regionale ad utilizzare i fondi stanziati per dare attuazione alla strategia UE 2020, nonché un quadro di riferimento dei risultati con il quale valutare i progressi in relazione agli impegni;
- lo stretto **collegamento con i programmi nazionali di riforma** e i programmi nazionali di stabilità e convergenza elaborati dagli Stati membri e con le raccomandazioni specifiche per ciascun paese adottate dal Consiglio sulla base dei medesimi programmi;

Quadro strategico comune (QSC)

Il QSC definisce gli elementi che forniscono una **direzione strategica** chiara al processo di programmazione e agevolano il **coordinamento settoriale e territoriale** degli interventi dell'Unione nel quadro dei Fondi strutturali e con altre politiche e altri strumenti pertinenti dell'UE. A tal fine, il QSC stabilisce:

- i **mezzi per garantire** la coerenza della programmazione dei Fondi del QSC con le **raccomandazioni specifiche per ciascun Paese** adottate dalle istituzioni dell'UE nell'ambito del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche;
- i meccanismi di **coordinamento dei Fondi** del QSC tra loro e con le altre politiche e gli altri strumenti pertinenti dell'Unione, compresi gli strumenti per la cooperazione esterna;
- i principi orizzontali e gli **obiettivi strategici** trasversali per l'attuazione dei Fondi del QSC;
- le modalità per affrontare le **sfide territoriali** e i passi da compiere per favorire un **approccio integrato** che rifletta il ruolo delle zone urbane, rurali, costiere e di pesca, nonché le sfide specifiche per le zone con caratteristiche territoriali particolari di cui agli articoli 174 e 349 del Trattato³;
- per ciascun obiettivo tematico, le **azioni** indicative di **elevato valore aggiunto europeo**⁴ che ciascun Fondo del QSC deve sostenere e i principi corrispondenti per la loro realizzazione;
- le priorità per la **cooperazione nell'ambito dei Fondi** del QSC, tenendo conto, se del caso, delle **strategie macroregionali** e di quelle relative ai bacini marittimi.

Gli **elementi** del quadro strategico comune sono **specificati nell'allegato I**, nel quale si precisa che gli Stati membri devono, tra le altre cose:

- prestare particolare attenzione ad attribuire **priorità** ad una **spesa favorevole alla crescita**, compresa la spesa per **l'istruzione, la ricerca, l'innovazione** e l'efficienza energetica, la spesa per agevolare l'accesso delle PMI ai finanziamenti e per garantire la **sostenibilità ambientale**, la gestione delle risorse naturali e l'azione per il clima, e a garantire l'efficacia di tale spesa. Devono altresì prevedere di mantenere o rafforzare la copertura e **l'efficacia dei servizi per l'impiego** e delle politiche attive del

³ Si tratta, in particolare, delle zone interessate da transizione industriale e delle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

⁴ A norma dell'art 2 del regolamento, si definiscono "azioni ad elevato valore aggiunto europeo" quelle che danno un "contributo importante al raggiungimento degli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva".

mercato del lavoro, con un'attenzione particolare alla disoccupazione giovanile;

- tenere conto delle **raccomandazioni** del Consiglio dell'UE in materia di **politica economica**, adottate sulla base del **Patto di stabilità** e crescita e dei programmi di aggiustamento economico;
- promuovere lo sviluppo di **approcci locali e subregionali**, in particolare attraverso iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo, delegando la presa di decisioni e l'attuazione ad un **partenariato locale** di attori pubblici, privati e della società civile;
- identificare e sfruttare le **complementarità tra i diversi strumenti** dell'Unione a livello nazionale e regionale, sia nella fase di pianificazione che durante l'attuazione.

Il regolamento conferisce alla Commissione il potere di adottare **atti delegati** per definire gli **elementi specifici** del quadro strategico comune relativi alla definizione di **azioni indicative** di elevato valore aggiunto europeo e dei principi corrispondenti per la loro realizzazione per ciascun obiettivo tematico e alle priorità per la cooperazione.

Contratti di partenariato

Ogni Stato membro prepara - in cooperazione con i **partner pubblici e privati** (**autorità regionali, locali, cittadine**, altre autorità pubbliche competenti, parti economiche e sociali, organismi che rappresentano la società civile, organizzazioni non governative e gli organismi di promozione della parità e della non discriminazione) un **contratto di partenariato** per l'intero periodo di programmazione (compreso fra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020).

Il contratto – che va trasmesso alla Commissione **entro tre mesi** dall'adozione del QSC - indica:

- le modalità per garantire l'allineamento con la strategia UE 2020, tra cui: una sintesi, per ciascun obiettivo tematico, dei risultati principali attesi per ciascun Fondo; la **ripartizione indicativa** del sostegno dell'UE per obiettivo tematico a livello nazionale per ciascun Fondo, nonché l'importo complessivo indicativo del sostegno previsto per gli obiettivi relativi al cambiamento climatico;
- un approccio integrato allo **sviluppo territoriale** sostenuto dai Fondi, che stabilisca i meccanismi a livello nazionale e regionale che garantiscono il coordinamento tra i Fondi e gli altri strumenti di finanziamento dell'Unione e nazionali e con la Banca europea per gli investimenti (BEI);
- le modalità per garantire un'**esecuzione efficace**, tra cui una tabella consolidata delle tappe fondamentali e degli obiettivi stabiliti nei programmi;
- le modalità per garantire l'attuazione efficiente, tra cui una valutazione per stabilire se sia necessario rafforzare la capacità amministrativa delle autorità e, se del caso, dei beneficiari.

La Commissione valuta il contratto di partenariato e formula osservazioni **entro tre mesi** dalla presentazione del contratto stesso. Lo Stato interessato, se del caso, rivede il contratto. La Commissione adotta una decisione, mediante atti di esecuzione, che **approva il contratto di partenariato** entro sei mesi dalla sua presentazione, a condizione che le eventuali osservazioni da essa formulate siano state adeguatamente recepite.

Sulla base dell'**allegato I** della proposta di regolamento, gli Stati membri e le regioni devono seguire il seguente iter al fine della redazione dei contratti e dei **programmi di partenariato**:

- analizzare il **potenziale di sviluppo** e la capacità dello Stato membro o della regione, in particolare in relazione alle sfide principali individuate nella strategia UE 2020, nei programmi nazionali di riforma e nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per Paese. Le autorità competenti devono effettuare un'analisi dettagliata delle **caratteristiche nazionali, regionali e locali**;
- valutare le **principali sfide** cui deve far fronte la regione o lo Stato membro e individuare le strozzature e i collegamenti mancanti e le **lacune nel campo dell'innovazione**, compresa la mancanza di **capacità di programmazione** e di attuazione;
- valutare le difficoltà di un **coordinamento transettoriale, intergiurisdizionale o transfrontaliero**, in particolare nel contesto di strategie macroregionali e per i bacini marittimi;
- individuare misure tese a conseguire un **migliore coordinamento tra i diversi livelli territoriali** e le diverse fonti di finanziamento per ottenere un approccio integrato che colleghi la strategia Europa 2020 ai soggetti regionali e locali.

*Nel corso della citata audizione del 19 novembre, il Ministro Trigilia ha precisato che **è intenzione del Governo presentare la bozza di contratto di partenariato entro la prima settimana di dicembre**, al termine del lungo processo di consultazione con le Regioni.*

Programmi

I Fondi del QSC sono attuati, conformemente al contratto di partenariato, mediante programmi che coprono il periodo 2014-2020, elaborati **dagli Stati membri o da un'autorità da essi designata**, in cooperazione con i partner. Ciascun programma definisce le priorità, gli obiettivi specifici, le dotazioni finanziarie del sostegno dei Fondi e il corrispondente cofinanziamento nazionale.

La Commissione valuta i programmi e formula osservazioni **entro tre mesi** dalla data di presentazione; la Commissione approva il programma, **entro sei mesi**, a condizione che le eventuali osservazioni da essa formulate siano state adeguatamente recepite.

I programmi possono essere **modificati** (su richiesta motivata dello Stato interessato e previa approvazione della Commissione europea).

Sulla base delle indicazioni fornite in audizione dal Ministro Trigilia, i **programmi dovranno essere:**

- **“operativi”**, con una specificazione dettagliata dei risultati da conseguire, delle azioni relative e dei tempi per realizzarle;
- **meno numerosi possibile**, per diminuire i costi che derivano dalla gestione di un gran numero di programmi e per accrescere la capacità amministrativa e la trasparenza complessiva;
- **più strettamente connessi con il tipo di risultati** e di azioni previsti nell'ambito degli obiettivi, orientando la scelta tra tipi diversi di programmi (nazionali, regionali, pluriregionali).

In particolare:

- quando i risultati si possano conseguire con **azioni comuni** da attuare su tutti i territori, la scelta dovrà cadere su **programmi nazionali**, prevedendo la partecipazione delle regioni alla costruzione strategica delle misure e alla gestione del programma (è il caso, ad esempio, dei regimi di **incentivazione all'impiego di categorie di persone**, o degli intereventi contro la **dispersione scolastica**);
- quando i risultati presuppongano, per essere efficaci, una maggiore sensibilità alla **dimensione territoriale**, sia per l'acquisizione di informazioni necessarie, sia per l'adattamento alle specificità nei vari contesti, ad avviso del governo sarà opportuno utilizzare lo strumento dei programmi regionali, con la logica del **programma “plurifondo”**, ovvero che integri le misure di più fondi strutturali;
- quando i risultati siano di particolare valenza per la competitività delle aree meno sviluppate (**Mezzogiorno**), secondo il Governo si richiedono interventi che abbiano finalità comuni, ed una prospettiva ottica sovraregionale. Essi dovrebbero riguardare, per esempio, **particolari filiere produttive** presenti in più di una regione meridionale (è il caso dell'agricoltura-agroindustria), o le **filiere sostenibili in un'ottica nazionale e di coordinamento con scelte strategiche sistemiche (filiere connesse a settori di alta tecnologia)**. In questi casi, si opterà per **programmi tematici riferiti solo alle regioni meno sviluppate**, ed eventualmente **estesi a quelle in transizione**.

Partecipazione della Banca europea per gli investimenti

Su richiesta degli Stati membri, la BEI può partecipare alla **preparazione del contratto di partenariato**, nonché ad attività connesse alla preparazione degli interventi, in particolare grandi progetti, strumenti finanziari e partenariati pubblico-privati. Anche la Commissione può consultare la BEI prima dell'adozione del contratto di partenariato o dei programmi e può chiederle di esaminare la qualità tecnica e la fattibilità economica e finanziaria dei grandi progetti e di assisterla per quanto riguarda gli strumenti finanziari da attuare o sviluppare.

SESSIONE II - L'ATTUAZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE NEGLI STATI MEMBRI: QUALI SFIDE?

Nell'ambito della nuova programmazione 2014-2020, l'Italia si trova ad affrontare essenzialmente **due sfide**:

- in primo luogo, **migliorare significativamente la capacità di impegno e di spesa** nell'attuazione dei programmi finanziati con i fondi strutturali. Si segnala, infatti, che nel periodo di programmazione in corso (2007-2013), nonostante gli interventi successivi del Governo mirati a riprogrammare parte delle risorse, l'Italia rimane al **terzultimo posto della graduatoria UE** con il 40,2% di assorbimento, seguita solo da Bulgaria e Romania (per approfondimenti, vdi capitolo successivo, *“Lo stato di attuazione dei fondi europei 2007-2013”*);
- in secondo luogo, **concentrare le risorse su un numero limitato di obiettivi** allo scopo di ridurre la frammentazione che limita l'impatto complessivo degli interventi. In questo ambito, dovrebbe svolgere un ruolo importante la neo-costituita Agenzia per la coesione territoriale⁵, che svolgerà funzioni di monitoraggio e di controllo dell'impiego dei fondi da parte delle autorità di gestione, centrali o regionali, e soprattutto di supporto, accompagnamento e di assistenza alle autorità interessate nella gestione di procedure complesse. In casi ben delimitati, l'Agenzia dovrebbe svolgere anche compiti diretti di gestione e potrebbe assumere poteri sostitutivi in situazioni di gravi inadempienze o ritardi da parte delle autorità di gestione.

*Per quanto riguarda gli **obiettivi generali** della prossima programmazione, nella citata audizione del 19 novembre, Trigilia ha sottolineato che Governo centrale e autorità regionali condividono l'opportunità di rafforzare il tessuto produttivo, accrescere l'occupazione, favorire l'esclusione sociale. Più specificamente:*

- *nelle **regioni del Centro- Nord** le risorse dovrebbero essere concentrate sulla internazionalizzazione delle PMI, l'innovazione, la digitalizzazione, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, qualità dell'istruzione e del capitale umano, lotta alla povertà;*

⁵ L'Agenzia per la coesione territoriale è stata istituita con l'art. 10 della legge 30 ottobre 2013, n. 125, di conversione del decreto legge 101/2013.

- *nelle regioni del Mezzogiorno particolare attenzione sarebbe dedicata all'agricoltura e all'agroindustria, alle produzioni specializzate e di qualità, al turismo legato ai beni culturali e ambientali.*

Le risorse europee **non verranno utilizzate per gli investimenti nelle grandi reti infrastrutturali**, immateriali e immateriali, che beneficeranno invece degli stanziamenti del **Fondo per lo sviluppo e la Coesione (FSC)**: il FSC, infatti, ad avviso del Governo si presta meglio a sostenere gli investimenti infrastrutturali, la cui tempistica di progettazione e attuazione confligge con l'orizzonte temporale dei cicli di programmazione comunitaria e con le regole dei fondi.

Un'importante innovazione per il nuovo ciclo sarà dunque costituita dal ricorso prevalente a questo strumento per la realizzazione di grandi reti infrastrutturali (ferroviarie, stradali, aeroportuali e portuali), per investimenti pubblici nel campo della prevenzione dei rischi ambientali e per il completamento e miglioramento della rete digitale (banda larga e ultra-larga).

Al riguardo, si segnala che il **disegno di legge di stabilità** prevede per il Fondo per lo sviluppo e la coesione, relativamente al ciclo di programmazione 2014-2020, lo stanziamento di **54,8 miliardi di euro**. Più specificamente, dispone l'**iscrizione in bilancio** nella misura dell'**80 per cento (43,8 miliardi)**, subordinando la restante quota di 10,9 miliardi ad una verifica di metà periodo (da effettuare precedentemente alla predisposizione della legge di stabilità per il 2019, quindi nella primavera-estate 2018) sull'effettivo impiego delle prime risorse assegnate. A valere su tali risorse, tuttavia, il disegno di legge di stabilità ne dispone l'immediata iscrizione in bilancio nella misura di **50 milioni nel 2014**, di **500 milioni nel 2015** e di **1 miliardo nel 2016**. Per gli anni successivi la quota annuale sarà determinata dalla tabella E delle singole leggi di stabilità a valere sulla restante quota di 42.298 milioni.

La politica di coesione nel disegno di legge di stabilità (a cura del Servizio Studi)

L'**articolo 8 del disegno di legge di stabilità**, nel testo trasmesso al Senato, detta disposizioni in materia di copertura del cofinanziamento nazionale dei programmi europei per il nuovo periodo di programmazione 2014/2020, a valere sul Fondo di rotazione per le politiche comunitarie.

A tale proposito si ricorda che, secondo le regole vigenti per il periodo di programmazione in corso ed ormai prossimo alla scadenza, vale a dire il **Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013**, elemento centrale del sistema è il principio di addizionalità dei fondi comunitari: questo prevede che in corrispondenza delle quote di risorse comunitarie che transitano dai fondi strutturali per il raggiungimento degli obiettivi delle politiche di coesione, i singoli Stati membri sono chiamati a stanziare un ammontare pressoché pari di cofinanziamento nazionale. L'unitarietà del sistema comporta inoltre che, in caso di ritardi nell'attuazione dei programmi si dà luogo, secondo la c.d. "*regola dell'n+2*" al definanziamento delle risorse comunitarie non spese entro il biennio

successivo all'annualità di riferimento. Tale definanziamento comporta una corrispondente riduzione del cofinanziamento nazionale.

Per quanto concerne il **Fondo di rotazione della legge 16 aprile 1987, n. 183**, disegno di legge di stabilità (A.S. 1121) reca, per ciascuno degli anni **2014 e 2015, uno stanziamento di 5,5 miliardi** di euro.

Il capitolo è inoltre esposto nella Tabella E della legge di stabilità. Il disegno di legge di stabilità dispone:

- una rimodulazione delle somme con diminuzione di 500 milioni per ciascuno degli anni 2014 e 2015 e attribuzione di un miliardo per il 2017 e successivi;
- un rifinanziamento di 4,5 miliardi per il 2016 e di 19 miliardi per il 2017 e successivi.

In relazione al nuovo periodo di programmazione, il **comma 1**, introduce un limite agli oneri da porre a carico del Fondo di rotazione per le politiche dell'UE attribuendo al Fondo medesimo il **cofinanziamento** nella misura massima del **70% dei programmi** a titolarità delle regioni e delle province autonome, vale a dire i POR (Programmi Operativi Regionali)⁶. Il **restante 30%** è invece posto a carico delle amministrazioni titolari e degli altri organismi pubblici che partecipano ai programmi.

La previsione del suddetto limite all'intervento finanziario del Fondo, pur non risultando espressamente previsto per l'attuale QSN 2007-2013, corrisponde alla suddivisione degli oneri da tempo **applicata nelle delibere del CIPE**; **tale suddivisione** viene ora **disposta in norma** al fine da un lato di favorire una maggiore responsabilizzazione delle regioni e delle altre amministrazioni che hanno la titolarità dei programmi e, dall'altro, di stabilire preventivamente – trattandosi ora di un vincolo normativo - i criteri cui gli enti interessati dovranno attenersi nella predisposizione dei piani finanziari.

Con riferimento agli interventi direttamente gestiti dalle Amministrazioni centrali dello Stato, la quota di cofinanziamento è invece posta interamente a carico del Fondo di rotazione (**comma 2**).

Le disposizioni recate dai commi 1 e 2 si riferiscono agli interventi a carico dei fondi strutturali - vale a dire il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) ed il Fondo Sociale Europeo (FSE) - , del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Il **comma 3** prevede un ulteriore canale di accesso all'utilizzo delle disponibilità del Fondo di rotazione, stabilendo che il Fondo medesimo possa altresì concorrere al finanziamento degli oneri relativi all'attuazione degli **interventi complementari** ai programmi cofinanziati dai Fondi strutturali 2014/2020, inseriti nella programmazione strategica definita con l'Accordo di partenariato. Le Regioni e le Province autonome possono concorrere al finanziamento degli interventi con risorse a carico dei propri

⁶ Oltre ai POR, nell'ambito dell'attuale QSN sussistono i Programmi Operativi Nazionali , PON, cui fa riferimento il successivo comma 2 dell'articolo in commento, ed i Programmi Operativi Interregionali, POIN.

bilanci. Si tratta di una modalità di utilizzo che si è realizzata per la programmazione 2007-2013 sulla base di quanto consentito dall'articolo 23, comma 4, della legge finanziaria 2012 (L.n. 183/2011), in presenza di risorse disponibili da eventuali riduzioni del tasso di cofinanziamento nazionale di alcuni programmi e sulla base di una intesa con la Commissione europea. Tale modalità viene ora stabilita in via generale per tutto il nuovo periodo di programmazione, qualora tali interventi siano **previsti nell'Accordo ed ove sussistano risorse disponibili** presso il Fondo.

Il **comma 5** prevede la **possibilità di recupero**, nei confronti delle amministrazioni o altri organismi titolari di interventi, delle risorse precedentemente erogate dal Fondo di rotazione anche mediante compensazione di altri importi spettanti alle medesime amministrazioni o organismi.

Il **comma 6** pone in capo alla Ragioneria generale dello Stato il **monitoraggio degli interventi cofinanziati** previsti dall'Accordo di partenariato, compresi gli interventi complementari di cui al comma 3, attraverso il proprio sistema informativo. A tal fine le Amministrazioni competenti assicurano la rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale secondo le specifiche tecniche definite dalla stessa Ragioneria generale e dalle Amministrazioni centrali competenti per il coordinamento dei singoli fondi, attraverso il sistema informativo della Ragioneria stessa.

Si ricorda che la Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE ha attivato, fin dal 1983, nell'ambito del proprio Sistema Informativo, un'apposita area dedicata ai rapporti con l'Unione europea. Si veda, a tale proposito, la pagina del sito internet <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Rapporti-f/II-monitoraggio/>.

LO STATO DI ATTUAZIONE DEI FONDI EUROPEI 2017-2013 (A CURA DEL SERVIZIO STUDI)

dati aggiornati al 31 agosto 2013

Nell'ambito delle **risorse finanziarie UE** complessivamente stanziare per il periodo di programmazione 2007-2013 (circa 308 miliardi di euro), la **quota assegnata all'Italia** ammonta a **28,8 miliardi** a valere su due fondi comunitari (Fondo europeo di sviluppo regionale – FESR e Fondo sociale europeo - FSE). Tali risorse comunitarie sono state programmate con il **Quadro strategico nazionale 2007-2013**, approvato dalla Commissione europea con decisione del 13 luglio 2007, i cui interventi sono attuati attraverso **52 Programmi Operativi** nazionali, regionali e interregionali, che definiscono le priorità strategiche per settori e territori.

Le **risorse programmate** nel QSN 2007-2013 ammontano a oltre **60 miliardi** di euro, di cui circa **28,8 miliardi di fondi strutturali** provenienti dalla UE e circa **31,6 miliardi di risorse di cofinanziamento** nazionale (iscritti sul Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie previsto dalla legge n. 183/1987, c.d. **principio di addizionalità**), destinati a finanziare tre Obiettivi prioritari di sviluppo.

La gran parte di tali risorse, **43,6 miliardi**, all'incirca il 75% del totale, risultano destinate all'Obiettivo "**Convergenza**", che interessa le Regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, cui si aggiunge la Basilicata (considerata in regime di *phasing-out* dall'obiettivo Convergenza). All'Obiettivo "**Competitività**", che interessa tutto il Centro-Nord, l'Abruzzo e il Molise, nonché la Sardegna (in regime di *phasing-in*) sono assegnati **15,8 miliardi** di euro (circa il 22% delle risorse complessivamente destinate all'Italia). La quota residua, **0,8 milioni** di euro, interessa i programmi dell'Obiettivo "**Cooperazione territoriale**".

In merito allo **stato di attuazione degli interventi strutturali 2007-2013**, si ricorda che le amministrazioni centrali e regionali hanno incontrato rilevanti difficoltà nell'utilizzare le risorse comunitarie secondo la tempistica definita dalle norme comunitarie, con il **rischio costante di disimpegno** delle stesse, atteso che le regole europee prevedono il definanziamento (che comporta altresì la parallela riduzione della quota di cofinanziamento nazionale) delle risorse non spese entro il biennio successivo all'annualità di riferimento.

Alla fine del 2010, dopo 4 anni di operatività dei fondi strutturali 2007-2013, lo stato di utilizzo dei fondi comunitari era molto preoccupante, l'Italia risultava essere **penultima tra gli Stati membri**, con una percentuale di impegni sulle risorse complessivamente disponibili del 22% e di pagamenti intorno al 12%.

Per recuperare tale ritardo, nel corso del 2011 è stata avviata, di intesa con la Commissione Europea, l'azione per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013, sulla base di quanto stabilito dalla **delibera CIPE n. 1** e puntualmente concordato nel Comitato Nazionale del Quadro Strategico Nazionale (riunione del 30 marzo 2011) da tutte le Regioni, dalle Amministrazioni centrali interessate e dal partenariato economico e sociale.

Con la delibera CIPE n. 1/2011, in particolare, è stato individuato un percorso per l'accelerazione e la riprogrammazione delle risorse destinate alle aree sottoutilizzate, vale a dire sia quelle di carattere aggiuntivo previste dal Fondo per lo sviluppo e la coesione (ex Fondo per le aree sottoutilizzate) sia quelle definite dai fondi strutturali dell'Unione europea, mediante la **fissazione di target** di impegno e di **spesa certificata** alla Commissione europea.

Alla fine del 2011, è stato adottato il **Piano di Azione Coesione**, quale risposta del Governo italiano ai ritardi nell'attuazione dei programmi dei Fondi strutturali 2007-2013 – specie nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza – e alle richieste di intervento dell'Unione Europea.

Contestualmente, a livello normativo, nell'ambito della legge di stabilità per il 2012 (legge n. 183 del 2011), con l'**articolo 24, comma 3**, è stata prevista la possibilità che le risorse provenienti da una **riduzione del cofinanziamento nazionale** di programmi relativi al periodo 2007-2013, iscritte sul Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, possano essere destinate alla realizzazione di interventi di sviluppo socio-economico concordati tra le Autorità italiane e quelle europee

Il Piano di Azione Coesione, nell'impegnare le amministrazioni centrali e locali a rilanciare i programmi in grave ritardo, ha mirato ad una concentrazione degli investimenti in quattro ambiti prioritari di interesse strategico nazionale (Istruzione, Agenda digitale, Occupazione e Infrastrutture ferroviarie), reperendo i necessari stanziamenti attraverso una riduzione della quota complessiva del cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali nell'ambito dei programmi operativi regionali del Mezzogiorno, che è stato portato dal 50 al 25%, con conseguente riutilizzo delle risorse per il finanziamento, nelle medesime Regioni, delle azioni e degli interventi previsti nel Piano stesso.

Il Piano, articolato in tre fasi di riprogrammazione, ha determinato, nel suo complesso, una rimodulazione di risorse comunitarie per circa **12,1 miliardi** di euro complessivi, di cui **9,9 miliardi** quale **riduzione delle risorse di cofinanziamento nazionale** e **2,2 miliardi** quale **revisione interna dei programmi**.

Al fine di agevolare il raggiungimento degli obiettivi di spesa previsti dai programmi regionali cofinanziati dall'Unione europea per il periodo 2007-2013, con il D.L. n. 201/2011 si è inoltre intervenuti ad **escludere dai vincoli del patto** di stabilità interno delle Regioni **le spese** effettuate a valere sulle **risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari**. Ciò ha permesso di “non computare” nei saldi del patto di stabilità le spese sostenute dalle Regioni a

valere sulle proprie risorse, nonché su quelle statali loro trasferite dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie. La deroga al patto di stabilità ha consentito una accelerazione della capacità di spesa ed evitato il disimpegno automatico delle risorse comunitarie. L'esclusione di tali spese dai vincoli del patto, inizialmente prevista nel limite di **1.000 milioni** di euro per gli anni 2012, 2013 e 2014, è stata aumentata di **ulteriori 800 milioni** di euro per l'anno 2013 dall'articolo 2, comma 7, del D.L. n. 35 del 2013, per consentire alle amministrazioni titolari dei programmi comunitari 2007-2013 di **conseguire gli obiettivi posti dai target di spesa al 31 dicembre 2013** al fine di evitare la perdita delle risorse non utilizzate, secondo la regola del disimpegno automatico delle risorse.

Nonostante i progressi realizzati nel corso del 2012, è ancora forte il ritardo nell'utilizzo dei fondi strutturali 2007-2013. Il Ministro per la coesione territoriale, nel corso dell'**audizione del 12 giugno 2013**, ha messo in rilievo come, a due anni e mezzo dalla scadenza finale per la certificazione delle spese alla Commissione UE, il totale della spesa effettuata è ancora molto bassa^{7 8}.

Il Ministro per la coesione territoriale ha messo in rilievo la necessità di una **ricognizione dei programmi operativi** attuativi dei Fondi, al fine di stimare la quota di risorse che, senza una ulteriore riprogrammazione, rischia di incorrere nelle sanzioni comunitarie (riduzione delle risorse per il Fondo e per il Programma operativo interessato) e di una azione di **riprogrammazione** delle suddette risorse a rischio- da attuarsi in più fase - che consenta di concentrare i fondi resi disponibili su poche misure con effetto anticiclico, volte a favorire l'**occupazione giovanile** e a contrastare il progressivo **impoverimento delle famiglie**, soprattutto al Sud, nonché a **sostenere il sistema delle imprese**.

⁷ Il Ministro per la coesione territoriale, nel corso dell'audizione del 12 giugno 2013 presso le Commissioni V e XIV della Camera, al 31 maggio 2013, data dell'ultima verifica dei target intermedi nazionali di spesa, ha reso noto che la spesa certificata cumulata per il complesso dell'Italia (19,8 miliardi di euro) ha superato (di 1,2 punti percentuali) l'obiettivo di spesa complessiva, raggiungendo un livello pari al 40% degli importi da considerare, ma che, tuttavia, questo dato riflette risultati molto differenziati fra le due macro aree. Nelle regioni più sviluppate si raggiunge infatti un livello di spesa pari al 49,4% delle risorse programmate, mentre nelle regioni meno sviluppate, la spesa si ferma al 35,7%. Determinante, al fine del conseguimento del risultato di spesa sopra indicato, è stata – ricorda il Ministro - la riduzione del cofinanziamento nazionale, attuata attraverso il Piano di Azione Coesione, che ha ridotto l'ammontare complessivo delle spese da certificare a Bruxelles ed ha consentito di evitare una perdita di risorse derivanti dal bilancio comunitario a fine 2012.

Con la riduzione del cofinanziamento, consentita da un livello medio di cofinanziamento nazionale in Italia assai superiore rispetto a quello fissato dai regolamenti comunitari, si è infatti, corrispondentemente, ridotto l'ammontare complessivo delle spese da certificare a Bruxelles, ferme restando le risorse comunitarie attribuite e quindi rimborsabili, riducendo così la pressione temporale sulla spesa (e i correlati rischi di disimpegno per i Programmi maggiormente in ritardo).

⁸ <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/monitoraggio-spesa-certificata-31-maggio-2013-italia-40/>

Una prima manovra di riprogrammazione dei Programmi nazionali cofinanziati dai Fondi strutturali 2007-2013 e di rimodulazione del Piano di Azione Coesione, per **circa 1 miliardo** di euro, è stata attuata attraverso **l'articolo 4 del D.L. n. 76/2013**, al fine di recuperare le risorse per il finanziamento degli interventi a favore dell'occupazione giovanile e dell'inclusione sociale nel Mezzogiorno, disposti, rispettivamente, dall'art. 1, comma 12, lett. a), e dall'art. 3, commi 1 e 2, del D.L. n. 76.

Nel complesso, sulla base dei **dati forniti dalla Ragioneria** generale dello Stato, **aggiornati al 31 agosto 2013**, le **risorse ancora da spendere** entro il 31 dicembre 2015 (termine ultimo per effettuare pagamenti) - come riprogrammate a seguito dei 3 aggiornamenti del Piano di Azione Coesione, che ha ridotto le risorse del QSN 2007-2013 da oltre 60 a circa 50,2 miliardi (considerando anche le risorse destinate all'obiettivo Cooperazione transfrontaliera, circa 705 milioni, che tuttavia non rientrano nella riprogrammazione del PAC) - **ammontano a circa 27,8 miliardi di euro**, la maggior parte dei quali nell'area della Convergenza.

Le tavole successive, fornite dalla Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale rapporti con l'Unione europea – IGRUE, riportano le informazioni sullo stato di utilizzo dei fondi strutturali al 31 agosto 2013 (quota comunitaria + cofinanziamento nazionale), per ciascun Obiettivo e ciascun Programma operativo.

Esse sono riferite ad un ammontare complessivo di **risorse disponibili** pari a **50,2 miliardi** di euro (34,1 dell'Obiettivo Convergenza, 15,4 dell'Obiettivo Competitività e 0,7 dell'Obiettivo Cooperazione), che considerano, rispetto ai 60 miliardi originari, gli effetti dei tre aggiornamenti del Piano di Azione Coesione.

Le tavole mettono in evidenza come, alla data del 31 agosto 2013, lo stato di attuazione dei Fondi strutturali si attesta, per ciò che attiene agli **impegni** complessivamente assunti, ad un valore pari a oltre l' **87%** del contributo totale, mentre per quanto concerne i **pagamenti**, la percentuale si mantiene più bassa, pari al **44,7%**.

Il risultato migliore sotto il profilo dell'attuazione finanziaria è registrato **dall'Obiettivo Competitività** regionale ed Occupazione, con pagamenti, al 31 agosto, pari a circa il **57,2%** delle risorse per esso stanziato, mentre la percentuale dei pagamenti per **l'Obiettivo Convergenza** è ferma al **39,2%**.

Programmazione 2007/2013 - Obiettivi - Attuazione al 31 agosto 2013

(Fonte RGS-IGRUE)

Milioni di euro

Programmi	Programmato 2007/2013	Impegnato	Pagato	% imp. / prog.	% pag. / prog.
Convergenza	34.143,69	30.311,76	13.374,20	88,78%	39,17%
Competitività	15.402,71	12.917,04	8.803,78	83,86%	57,16%
Cooperazione	705,59	607,80	314,19	86,14%	44,53%
Totali obiettivi	50.251,99	43.836,60	22.492,17	87,23%	44,76%

Obiettivo Convergenza

Stato di attuazione al 31 agosto 2013

(Fonte RGS-IGRUE)

Milioni di euro

Obiettivo Convergenza	Programmato 2007/2013	Impegnato	Pagato	% imp. / prog.	% pag. / prog.
FESR	27.227,40	24.678,06	9.803,89	90,64	36,01
POIN Attrattori culturali e turismo	681,73	277,11	162,05	40,65	23,77
POIN Energie rinnovabili	1.103,79	935,65	497,96	84,77	45,11
PON Governance e AT FESR	226,19	178,17	123,95	78,77	54,80
PON Istruzione	510,78	523,28	255,26	102,45	49,98
PON reti e mobilità	2.576,61	1.878,50	696,31	72,91	27,02
PON Ricerca e competitività	4.424,39	4.887,07	2.063,72	110,46	46,64
PON Sicurezza per lo Sviluppo	978,08	629,12	470,71	64,32	48,13
Calabria	2.545,06	1.473,81	657,40	57,91	25,83
Campania	4.576,53	5.006,29	1.195,59	109,39	26,12
Puglia	4.492,32	4.707,87	2.128,50	104,80	47,38
Sicilia	4.359,74	3.599,17	1.176,42	82,55	26,98
Basilicata	752,19	582,02	376,02	77,38	49,99
FSE	6.916,28	5.633,70	3.570,30	81,46	51,62
Campania	968,00	485,90	300,55	50,20	31,05
Calabria	800,50	581,25	440,17	72,61	54,99
Sicilia	1.632,31	1.573,59	768,94	96,40	47,11
Basilicata	322,37	232,46	193,50	72,11	60,02
Puglia	1.279,20	915,71	648,53	71,58	50,70
PON Governance e Azioni di Sistema	427,98	395,66	235,89	92,45	55,12
PON Competenze per lo Sviluppo	1.485,93	1.449,13	982,74	97,52	66,14
TOTALE CONVERGENZA	34.143,69	30.311,76	13.374,20	88,78%	39,17%

Obiettivo Competitività
Stato di attuazione al 31 agosto 2013
(Fonte RGS-IGRUE)

Milioni di euro

Obiettivo Competitività	Programmato 2007/2013	Impegnato	Pagato	imp. / prog.	pag. / prog.
FESR	7.835,51	6.391,23	4.032,86	81,57	51,47
Abruzzo	345,37	235,61	185,18	68,22	53,62
Emilia Romagna	383,23	409,60	219,31	106,88	57,23
Friuli Venezia Giulia	300,75	226,44	131,19	75,29	43,62
Lazio	736,93	498,71	348,03	67,67	47,23
Liguria	525,88	434,11	270,68	82,55	51,47
Lombardia	531,75	432,58	272,31	81,35	51,21
Marche	285,83	291,81	144,73	102,09	50,64
Molise	192,52	131,94	91,29	68,53	47,42
PA di Bolzano	73,93	77,13	40,92	104,32	55,35
P.A. Trento	62,48	60,00	36,15	96,03	57,86
Piemonte	1.068,74	836,48	583,05	78,27	54,55
Toscana	1.126,03	1.107,22	579,25	98,33	51,44
Umbria	343,77	290,50	170,13	84,50	49,49
Valle d'Aosta	48,52	51,56	29,14	106,26	60,05
Veneto	448,42	400,65	228,04	89,35	50,85
Sardegna	1.361,34	906,88	703,44	66,62	51,67
FSE	7.567,20	6.525,81	4.770,92	86,24	63,05
Abruzzo	316,56	199,33	157,20	62,97	49,66
Emilia Romagna	847,20	809,77	620,03	95,58	73,19
Friuli Venezia Giulia	316,64	318,60	224,08	100,62	70,77
Lazio	730,50	570,87	338,23	78,15	46,30
Liguria	391,65	345,12	219,10	88,12	55,94
Lombardia	796,23	693,85	509,88	87,14	64,04
Marche	278,74	259,90	183,61	93,24	65,87
Molise	102,90	70,37	53,74	68,38	52,22
PA di Bolzano	158,51	149,08	89,33	94,05	56,36
P.A. Trento	217,27	242,88	185,55	111,79	85,40
Piemonte	1.001,10	841,15	643,79	84,02	64,31
Toscana	659,60	572,07	418,12	86,73	63,39
Umbria	227,38	178,09	134,27	78,32	59,05
Valle d'Aosta	64,28	63,58	37,21	98,92	57,88
Veneto	711,59	589,19	452,39	82,80	63,57
Sardegna	675,05	554,28	458,28	82,11	67,89
Azioni di Sistema	72,00	67,69	46,13	94,01	64,07
TOTALE COMPETITIVITÀ	15.402,71	12.917,04	8.803,78	83,86%	57,16%

Obiettivo Cooperazione transfrontaliera

Stato di attuazione al 31 agosto 2013

(Fonte RGS-IGRUE)

Cooperazione transfrontaliera	Programmato 2007/2013	Impegnato	Pagato	% imp. / prog.	% pag. / prog.
PO Italia-Francia - frontiera marittima	161,98	118,47	77,91	73,14%	48,10%
ALCOTRA	199,58	252,65	105,51	126,59%	52,87%
Italia - Svizzera	91,75	88,74	49,19	96,72%	53,61%
Italia-Slovenia 2007-2013	136,71	62,88	36,92	45,99%	27,01%
PO Italia-Malta	35,47	22,43	8,27	63,25%	23,33%
INTERREG IV ITALIA-AUSTRIA	80,10	62,63	36,38	78,19%	45,42%
TOTALE COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA	705,59	607,80	314,19	86,14	44,53