

Anno II, Numero 9, Maggio 2004

Sud news



La newsletter sui Fondi strutturali comunitari

Solidarietà, principio ineluttabile per la coesione

..... da pag. 4 a 6

Europa: i risultati della campagna di comunicazione

..... da pag. 8 a 9

Progetti pilota per misurare l'efficacia dei Pit

..... da pag. 14 a 15

L'inquadramento degli affidamenti *in house*

..... da pag. 21 a 29.



Ministero dell'Economia e delle Finanze



Dipartimento per le Politiche di Sviluppo



UNIONE EUROPEA

Sud News

Newsletter del Ministero
dell'Economia e delle Finanze
Cofinanziato dall'Unione europea con il FESR

Direzione

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento per le Politiche
di Sviluppo e di Coesione
Servizio per le Politiche dei Fondi
strutturali comunitari

Direttore Generale

Paola De Cesare

Via Sicilia, 162/c - 00187 Roma
tel. 06.42012591
e.mail: sudnews@tesoro.it

Direttore Responsabile

Orsola Barina

Hanno collaborato

Barbara Biasiolo, Angela D'Alonzo, Silvio D'Amico,
Elio Manti, Antonino Minciullo, Giovanna Murri.

Registrazione del Tribunale

N. 375/2003 del 18/09/2003
presso il Tribunale di Roma

Maggio - Risorse culturali e fondi comunitari

Il 24 maggio scorso, presso il complesso di San Michele a Roma, si è tenuto un seminario, dal titolo "Fondi comunitari e risorse culturali: lavori in corso", incentrato sullo stato di attuazione delle attività culturali finanziate dalle risorse comunitarie nel ciclo di programmazione 2000/2006. L'evento ha rappresentato l'occasione per fare il punto sullo stato di attuazione dell'asse II- Risorse culturali del QCS.

Maggio - Conferenza sulla coesione territoriale

Si è svolto a Galway presso il Connemara Coast Hotel nei giorni 25 e 27 maggio 2004 una conferenza sulla "Coesione territoriale". L'evento - organizzato dal Department of Community Rural and Gaeltach Affairs del governo irlandese, in collaborazione con la DG per la Politica Regionale della Commissione europea - ha consentito un ampio dibattito su come il concetto di coesione territoriale debba svilupparsi in maniera concreta, sulla base delle indicazioni espresse dalla Commissione europea nel Terzo rapporto sulla coesione.

Maggio - A Perugia seminario sulle politiche UE

Nell'ambito delle iniziative per le celebrazioni del VII centenario della fondazione dell'Università degli Studi di Perugia si è svolto, il 31 maggio 2004, un seminario dal titolo: "Le politiche strutturali dell'Unione europea tra dimensioni economiche e giuridiche". Sono stati affrontati temi quali la politica di coesione nell'Unione europea allargata e le misure strutturali e di sviluppo rurale nella politica agricola dell'UE. Al termine della presentazione delle diverse relazioni è seguito un interessante e vivace dibattito.

Giugno - Certificazione ambientale

A Matera, presso il centro ricerche ENEA Trisaia, il 18 giugno prossimo, si terrà il convegno dal titolo "La Certificazione Ambientale: Strumento per la promozione e lo sviluppo del territorio". Scopo dell'iniziativa è fornire ad amministratori e operatori locali del settore un quadro su obiettivi, criticità, costi e vantaggi con il supporto delle esperienze maturate a livello nazionale.

Giugno - I processi decisionali dell'UE

L'EIPA (European Institute of Public Administration) ha organizzato un ciclo di seminari sui processi decisionali nell'Unione europea. I prossimi incontri, dal titolo "Understanding Decision-Making in the European Union: principles, procedures, practice", si terranno il 24 e 25 giugno ed il 23 e 24 settembre 2004.

Giugno - Conferenza sui servizi innovativi

Dal 20 al 24 giugno si svolgerà ad Oslo (Norvegia) la conferenza ISPM 2004 (International Society for Professional Innovation Management) dal titolo "Come creare con successo prodotti e servizi innovativi: integrare mondo accademico, industria e consulenti". Verranno presentati studi teorici ed offerti seminari pratici sui temi della manifestazione.

Giugno - E-government di scena in Polonia

"Città in internet" è il titolo della conferenza sull'e-Government che si terrà a Zakopane in Polonia dal 23 al 25 giugno 2004. L'innovazione a livello locale e regionale; la modernizzazione della pubblica amministrazione; lo sviluppo dell'e-government nelle città e nelle regioni nell'ottica di un'Europa allargata; l'utilizzo delle tecnologie a banda larga nelle aree rurali; la firma elettronica per i cittadini sono alcuni dei temi trattati nel corso dell'incontro.

Luglio - PMI e ricerca

A Nantes (Francia) si svolgerà, il 5 luglio 2004 una giornata informativa sulla partecipazione delle Piccole e Medie Imprese (PMI) ai progetti comunitari di ricerca, organizzata dal Punto di contatto francese del VI programma Quadro e da cinque centri di tecnica industriale. L'iniziativa punta a promuovere la partecipazione delle PMI ai programmi di ricerca comunitaria.

Coesione divergente

Sulla politica regionale, la posizione ufficiale di Francia, Germania, Regno Unito, Austria, Svezia ed Olanda per una riduzione delle prospettive finanziarie e un ridimensionamento delle politiche di coesione, non rispecchia quella delle rispettive realtà locali e regionali. La divergenza è emersa chiaramente nel corso del Terzo Forum europeo sulla coesione che si è tenuto il 10 e 11 maggio scorsi a Bruxelles. L'obiettivo era quello di raccogliere contributi e pareri dalle istanze istituzionali e socioeconomiche dei Paesi membri sia in merito alla proposta di riforma contenuta nelle conclusioni della Commissione europea sul Terzo Rapporto, adottato nel febbraio scorso, sia indirettamente, sulle ipotesi di prospettive finanziarie dell'Unione a 25 per il periodo 2007-2013 ad essa sottostante. Ma il Forum ha rappresentato anche l'occasione per il passaggio di consegne tra Michel Barnier ed i nuovi commissari, il francese Jacques Barrot e l'ungherese Peter Balázs che si occuperanno di politica regionale per il periodo che resta prima del rinnovo della Commissione.

Anche in questa circostanza i sei partner europei hanno puntualmente ribadito la loro volontà di contenere il bilancio comunitario. Alla proposta della Commissione di attestare le spese all'1,14% del reddito comunitario, hanno ribadito la loro richiesta di fissare un tetto all'1% e, in particolare per la Germania, è stata valutata inaccettabile la cifra pari a 336 miliardi di euro per il finanziamento della politica di coesione nel prossimo periodo di programmazione. I tedeschi, insieme agli inglesi, hanno proposto di concentrare le risorse nei nuovi Stati membri, a loro avviso autentici destinatari della politica di coesione.

La posizione comunitaria è stata invece sostenuta, articolata e arricchita negli interventi di molti dei vecchi Paesi europei - l'Italia fra i primi - nonché

da tutti i Paesi recentemente entrati a far parte dell'Unione che hanno voluto sottolineare, dal canto loro, la pericolosità di sistemi differenziati tra nuovi e vecchi Stati membri. In tale contesto, hanno fatto sentire la propria voce molti rappresentanti di realtà regionali e locali per difendere il mantenimento di una forte politica di coesione. Unanime la richiesta per una politica di coesione mirata oltre che ad una semplificazione e ad un maggior decentramento, ad un più stretto coordinamento con la politica degli aiuti di Stato - come ha sottolineato lo stesso commissario per la concorrenza Mario Monti - soprattutto di quelli a finalità regionale e ad un rafforzamento della cooperazione a diversi livelli: interregionale, transnazionale e transfrontaliero.

La linea italiana è stata presentata dal vice ministro Gianfranco Micciché (di cui di seguito riportiamo il discorso tenuto nella giornata di chiusura del Forum). E' intervenuto anche il presidente della Regione Toscana - anche in qualità di presidente della Conferenza delle Regioni periferiche e maritime - Claudio Martini, che ha portato il sostegno all'impianto del Terzo rapporto e sottolineato come le posizioni di alcuni Stati per una riduzione del tetto del bilancio comunitario rappresentino un inizio poco incoraggiante in vista del dibattito sulle prospettive del prossimo periodo di programmazione.

La Commissione terrà certamente conto delle diverse posizioni emerse dal Forum per la predisposizione e presentazione - prevista per il prossimo mese di luglio - degli schemi di riforma dei Fondi strutturali e della politica di coesione che dovrebbero essere cinque: uno generale sui fondi, tre distinti su FESR, FSE e Fondo di coesione ed infine uno relativo allo strumento giuridico di cooperazione.

La solidarietà non è negoziabile

Grazie Professor Monti, ringrazio la Commissione per l'invito rivoltomi a partecipare alla sessione conclusiva di questo importante Forum e permettetemi di rivolgere i miei più vivi auguri ai nuovi Commissari Barrot e Balázs, ai quali auguro buon lavoro.

Permettetemi, infine, un saluto particolare ai rappresentanti dei Paesi nuovi membri dell'Unione Europea. Sono convinto che questo è un passaggio che consoliderà pace e stabilità e contribuirà a rafforzare progresso sociale e crescita economica in tutta l'Europa. Si tratta di un processo caratterizzato da notevoli sfide che potremo vincere soltanto riuscendo a combinare tra loro i benefici del liberismo, ma garantito da giuste regole, di un sano capitalismo, ma contemporaneamente di una necessaria solidarietà, di competizione e di cooperazione. Ma, entrando nell'argomento, è proprio l'uso corretto e coraggioso delle politiche di coesione, che potrà essere decisivo nel rendere la competizione costruttiva, e non distruttiva, e la cooperazione vera ed efficace, e non soltanto di "faccia-ta". E' per questo che l'Italia ha salutato con grande favore la recente proposta della Commissione sulla coesione che, in termini di strategia e di regole riformate, va incontro alle nuove esigenze che si presentano nell'Europa allargata. Sono tre i risultati che consideriamo più importanti: il primo è avere fissato regole precise per garantire i risultati e la qualità (quello che i nostri amici britannici chiamano value for money); il secondo è il peso della politica di coesione, sul budget totale; ed il terzo riguarda la composizione interna della politica di coesione fra i suoi tre obiettivi principali.

Vedete, il confronto che c'è stato tra di noi in

questi anni è stato sicuramente fondamentale per individuare, per capire e per consolidare i valori e i contenuti, che hanno poi rappresentato la base, direi le fondamenta, del Terzo rapporto sulla coesione. Ed è lo spirito di riforma che Michel Barnier ha saputo infondere nella proposta, che fa del Terzo rapporto uno strumento dal quale non possiamo prescindere per iniziare le nostre trattative. Ed io sono sicuro che se verranno condivisi i valori, se partiamo, cioè, dalla certezza che i valori non verranno stravolti, allora si potrà serenamente iniziare la fase negoziale, quella in cui dovrà essere decisa anche la dimensione totale del budget. Come ha detto ieri il nuovo Ministro degli Esteri di Francia, si dovrà trovare un punto di accordo; certo, siamo tutti convinti ed è assolutamente condivisibile. Ma una cosa noi riteniamo che debba essere certa: qualunque soluzione si voglia trovare, questa non potrà alterare i valori e i principi che sono stati consolidati in questi anni di lavoro, di questa gente, della gente che ha lavorato attorno a questo Rapporto per tanti anni. Vedete, l'Italia è tra i principali contribuenti netti dell'Unione europea, e ciò la spinge, quindi, a essere molto attenta alle proposte finanziarie e alla loro giustificazione, ma un principio è ineluttabile, un principio è certo, ed è la Politica a pretenderlo. Diceva ieri Barnier: qui si fa politica. Ed è la politica a pretendere un principio, e il principio è questo: se vogliamo parlare di coesione, dobbiamo dare per scontato che gli aiuti, di cui i paesi entranti hanno bisogno, non potranno pesare soltanto su alcune regioni della vecchia Europa e tanto meno su quelle che più di altre hanno bisogno. Io non ricordo una forma di Stato in cui la solidarietà è

messa a carico dei più deboli. Della solidarietà si fa carico l'intera collettività. Altrimenti è meglio non parlare di coesione. Altrimenti è meglio non parlare di politica di coesione. Ma, se di politica di coesione si parla, questo principio è ineluttabile e il nostro Paese non lo potrà mai negoziare. Siamo disponibili a discutere ipotesi di stanziamenti inferiori, ma ad una sola condizione: che tutte le politiche - e non solo la coesione - vengano coinvolte nell'eventuale riduzione del budget. A condizione che il peso della politica di coesione e la sua attuale composizione, che nasce non da un sorteggio ma da un lavoro serio, che nasce dai contenuti del Terzo rapporto, non venga alterata. Ma la questione finanziaria, per fortuna, è solo una parte della storia e, comunque finirà il negoziato, alla fine vi dovranno essere regole precise e chiare a garanzia della qualità della spesa. E' decisivo che le risorse messe a disposizione dalla politica di coesione siano concentrate su alcuni assi fondamentali tra cui le infrastrutture e la produzione di servizi; mentre minoritario dovrà essere l'uso di quegli aiuti di Stato, e mi fa piacere dirlo in presenza del Commissario Monti, il cui impiego non farebbe altro che aumentare la concorrenza distruttiva fra le regioni e fra gli Stati. L'Italia ha dedicato, Professor Monti, in questi anni grande attenzione proprio sugli aiuti di Stato. E ritengo che Lei abbia ragione quando dice che su queste basi si dovranno realizzare importanti sinergie tra la politica di coesione e della concorrenza. Il documento strategico europeo con cui la Commissione propone di dare forza e visibilità alla politica di coesione e di coordinarla con le politiche nazionali deve costituire un luogo dove assumere impegni verificabili, da parte di ogni paese, in questa direzione. Abbiamo ancora la questione, per noi fondamentale, dell'addizionalità, già attenzionata da molti oratori, per assicurare che le risorse del-

l'Unione siano destinate a impegni realmente aggiuntivi, a interventi, come è stato detto ieri, "che non sarebbero stati realizzati". E' quindi si dovrà attuare un preciso controllo dell'addizionalità su tutti i Paesi. Infine, non ci convince ancora il metodo di distribuzione delle risorse fra le regioni, oggi attuato sia per l'obiettivo 1 che per l'obiettivo 2. In particolare condividiamo quanto affermato da altri Paesi e cioè che Regioni con condizioni economiche e sociali simili debbano ottenere contributi simili.

Per concludere, credo che la politica di coesione sia realmente, come detto, la sola che può contribuire in maniera decisiva a valorizzare la potenzialità di questa nuova Europa. Dicevo al Commissario Barrot che nel Trattato si parla troppo poco della politica di coesione. Sarà però opportuno, e mi rivolgo a tutti, anche a coloro con cui abbiamo posizioni diverse, che si deve passare alla pragmaticità e cominciare a lavorare insieme, pur consapevoli delle differenze e divergenze nelle nostre posizioni. Chiedo, quindi, che da oggi, Commissari Barrot e Balazs, si comincino a cercare seriamente i compromessi necessari per costruire una politica all'altezza del compito, difficile, ma cruciale, che ad essa spetta.

Qualcuno ha detto, che c'è chi deve fare dei passi indietro; io non credo che nessuno debba fare passi indietro; al contrario, tutti insieme, abbiamo il compito, la capacità e la serietà di fare quel passo avanti che ci condurrà alla soluzione del problema e delle divergenze ancora esistenti, e tutti insieme, infine, ci potremo vantare di aver costruito una politica di coesione degna di tale nome e che realmente possa accelerare quel processo di sviluppo, quel processo di riunificazione reale di questa nuova Europa, che tutti noi abbiamo fortemente voluto. Vi ringrazio

Gianfranco Micciché

Verso la definitiva revisione del QCS ob.1 e dei DOCUP ob.2

Sta per concludersi la tornata dei Comitati di Sorveglianza (CdS) dei Programmi operativi (regionali e nazionali) dell'obiettivo 1 alla quale seguirà la seduta del Comitato di sorveglianza del QCS prevista per il prossimo 7 luglio. In ballo c'è l'approvazione delle proposte di revisione di ciascun programma e la loro successiva notifica, da parte delle Autorità di gestione, alla Commissione europea per la successiva decisione. Mancano all'appello ancora i comitati del POR Calabria (17 e 18 giugno), del POR Basilicata (1° luglio) e del POR Molise (22 e 23 giugno). Dal momento della notifica alla Commissione scatta l'ammissibilità delle nuove misure o azioni inserite nei programmi revisionati. Con la riunione del Comitato di sorveglianza del QCS e l'approvazione del relativo nuovo quadro finanziario - derivante dalla riprogrammazione dei Programmi operativi - si concluderà il lungo processo, partito nel 2003, di "adeguamento" della programmazione 2000-2006 ai cambiamenti nel frattempo intervenuti. Anche per quanto riguarda l'obiettivo 2 sono in corso di svolgimento i Comitati di sorveglianza dei relativi DOCUP revisionati. Iniziati ad aprile con Lazio e Veneto, la serie si chiuderà con il CdS del DOCUP Abruzzo il 23 giugno, seguito dalle Marche il 29 giugno e dalla Liguria previsto per il 30 dello stesso mese. Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Bolzano si è stabilito di approvare il relativo DOCUP con procedura scritta.

Meno contributi per il bilancio UE 2004

Tutti gli Stati membri dovranno versare meno contributi al bilancio UE dell'anno in corso in virtù di un'eccedenza di 5,47 miliardi di euro risultante dall'esercizio 2003. Per l'Italia - che è contributore netto - ciò vuol dire versare 737 milioni di euro in meno rispetto alle previsioni. L'eccedenza, nel suo complesso, è il risultato di un utilizzo meno consistente di quanto previsto delle risorse disponibili da parte degli Stati membri e di un saldo negativo degli scambi monetari. In tale contesto, per altro, risulta elevata la spesa nei settori agricoltura, reti transeuropee, azioni esterne, amministrazione e Fondo di coesione. Aumentata anche la percentuale di utilizzo degli stanziamenti di bilancio disponibili per le politiche interne e per quelle di preadesione. Più lento del previsto è stato invece l'assorbimento di risorse nel settore dei Fondi strutturali, per il quale la Commissione si basa sulle stime degli Stati membri.

Le regioni UE protagoniste dell'economia della conoscenza

La Commissione europea ha selezionato 14 progetti pilota per promuovere la dimensione regionale dell'economia della conoscenza e contribuire, in tal modo, agli obiettivi di Lisbona. Per i progetti - selezionati a seguito di un bando dell'agosto scorso nell'ambito dell'iniziativa KnowREG- sono stati stanziati 2,5 milioni di euro. L'azione punta a migliorare la ricerca e le strategie di innovazione regionali; a promuovere scambi e collegamenti tra ricercatori, imprese ed istituzioni finanziarie, nonché il collegamento in rete fra gli innovatori tecnologici in tutte le regioni europee. Alla base c'è la constatazione dell'importanza sempre più rilevante dei cosiddetti cluster, aree comprendenti regioni geograficamente vicine, come soggetti dinamici nei settori della ricerca e dell'innovazione.

Comunicare l'Europa fa crescere il Sud

Le pagine web dedicate al Quadro Comunitario di Sostegno obiettivo 1, 2000-2006 hanno trainato l'intero sito del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (www.dps.tesoro.it) per tutto il periodo della campagna pubblicitaria "L'Europa può farci grandi". Il numero di pagine visitate, infatti, è passato dalle 124.500 del mese di luglio 2003 - il periodo precedente l'iniziativa - alle circa 600.000 del gennaio 2004, a chiusura della campagna.

Questi dati - insieme all'elenco dettagliato delle numerose iniziative di comunicazione relative al QCS - sono stati presentati lo scorso 7 maggio in occasione della riunione del Gruppo di lavoro Informazione e Pubblicità presieduto dal responsabile della comunicazione del QCS, Emanuela Poli. Obiettivo dell'incontro era puntualizzare lo stato della comunicazione, oltre che del QCS nel suo complesso, anche dei singoli Programmi Operativi, regionali e nazionali, e pianificare le attività per la seconda parte dell'attuale periodo di programmazione.

Le iniziative sul QCS, avviate a fine 2000, si sono intensificate a fine 2002 con la messa a bando delle attività di comunicazione integrata, che prevedono l'organizzazione di seminari e convegni, la partecipazione a eventi istituzionali, la realizzazione di pubblicazioni e cd-rom, l'aggiornamento del sito web del QCS, l'attività di relazione con i media. Sul fronte dei convegni, il primo frutto di questo processo è stato l'incontro di Agrigento del febbraio 2003 dedicato a I Progetti integrali territoriali alla prova di attuazione; l'ultimo, in ordine di tempo, quello organizzato nel corso della quindicesima edizione del ForumPA sul tema Servizi ai cittadini e modernizzazione amministrativa:

fatti e numeri del Sud che cambia. In occasione dei convegni e degli eventi istituzionali ai quali il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo ha partecipato (Fiera del Levante, Salone Nautico di Genova, Salone dello Sviluppo Locale di Torino, Borsa Internazionale del Turismo di Milano) sono state distribuite migliaia di copie di pubblicazioni relative a diversi aspetti dei Fondi strutturali.

Particolarmente rilevanti sono i dati relativi alla campagna pubblicitaria "L'Europa può farci grandi", durata sei mesi a partire da agosto 2003. Si è trattato di un'operazione complessa e molto strutturata rivolta all'opinione pubblica, con lo scopo di aumentare la conoscenza sugli strumenti che l'UE mette a disposizione dei cittadini per migliorare le proprie condizioni di vita e di lavoro. Un messaggio semplice e diretto che è stato espresso con immagini e concetti di impatto immediato e declinato attraverso diversi canali - manifesti, stampa, televisione, radio, Internet - a diffusione locale e nazionale.

Contestualmente alla campagna è stato attivato un numero verde (800 444 555) per rispondere a chi, stimolato dai messaggi diffusi, desiderava approfondire specifiche tematiche. Fra di essi, l'88% non aveva avuto, fino ad allora, nessuna conoscenza sul Quadro Comunitario di Sostegno. Sono state fornite risposte a 18.305 fra quelli che hanno chiamato, con una media di 150 risposte al giorno. Il profilo dell'utente medio che è emerso dalle chiamate aveva le seguenti caratteristiche:

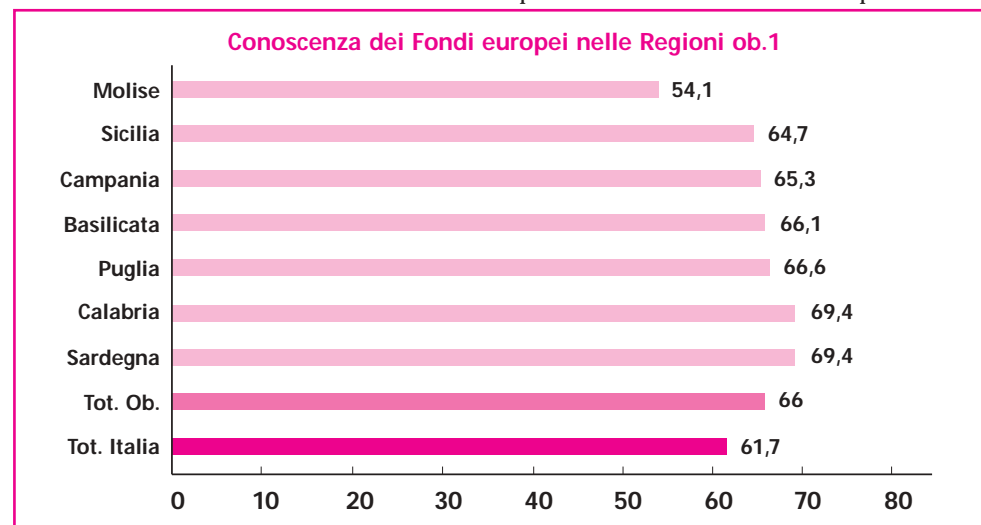
- maschio (il 72% di coloro che hanno chiamato);
- età compresa tra i 18 ed i 45 anni;
- risiedente prevalentemente in Campania, Sicilia, Calabria, e Puglia;
- diplomato (alta, comunque la percentuale di laureati);

- interessato ad avviare un'attività in proprio;
- interessato principalmente ai temi dell'agricoltura e del turismo e all'Asse IV (Sviluppo locale) dei POR;
- informato del numero verde tramite gli spot televisivi nazionali e, in minor misura, gli spot radiofonici.

Nel mese di febbraio è stata avviata un'indagine quantitativa per valutarne l'impatto delle diverse attività di comunicazione su un campione di 2.000 cittadini di età compresa fra i 18 ed i 70 anni rappresentativo dell'opinione pubblica italiana nel suo complesso e su un campione di 3000 cittadini rappresentativo dell'opinione pubblica del Sud. Gli esiti dell'indagine rivelano che i cittadini del Mezzogiorno, in particolare quelli di età compresa fra i 30 e 54 anni, sono maggiormente consapevoli rispetto alla media italiana (66% contro il 61,7%) dell'esistenza di specifici fondi messi a disposizione dall'Unione europea per il finanziamento di iniziative di crescita economica. E' attualmente in svolgimento un'indagine di tipo qualitativo presso i potenziali beneficiari dei Fondi che coinvolgerà le Autorità di gestione e i re-

sponsabili della comunicazione dei Programmi, il partenariato socio-economico e i responsabili dei Progetti integrati territoriali (PIT).

Il gruppo Informazione e Pubblicità del QCS ha chiuso i lavori stabilendo di proseguire le linee di comunicazione integrata avviate nello scorso anno e di intensificare il numero di iniziative congiunte fra QCS e Programmi Operativi, a partire dalla pubblicazione di nuovi cataloghi di opere realizzate, o in fase di realizzazione, nelle Regioni del Sud con cofinanziamento comunitario. Per quanto riguarda la campagna di carattere pubblicitario rivolta al grande pubblico, è stata esplorata la possibilità per i POR e i PON di utilizzare il format all'interno delle rispettive azioni di comunicazione. Rimandata, invece, alla chiusura del processo di riprogrammazione la riscrittura del Piano di Comunicazione del QCS. E' stata, infine, annunciata l'imminente diffusione di una guida pratica rivolta a tutti coloro che realizzano interventi utilizzando il cofinanziamento comunitario per ottemperare agli obblighi di informazione e pubblicità stabiliti dall'Unione europea.



Sicurezza a misura di territorio nel nuovo QCS

Nell'ambito della riprogrammazione del QCS Obiettivo 1 il profilo della sicurezza - nell'Asse VI "reti e nodi di servizio" - ha subito modifiche assai contenute (specie in raffronto con gli altri ambiti dello stesso Asse) a riprova, come si legge nel testo stesso, della "...validità del percorso, multidisciplinare ed integrato avviato dal QCS in materia di sicurezza".

Nel frattempo l'esperienza concreta sviluppata con il PO "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" a partire dal 1998, ha consentito di irrobustire il ruolo della programmazione su sicurezza e legalità, ormai fuoriuscita dallo stretto ambito del QCS Italia.

Anche dall'UE infatti, sicurezza e legalità sono oggi riconosciute come fattori di contesto e competitività del territorio, direttamente interconnessi ai profili di coesione sociale, di attrattività (si pensi al rapporto sicurezza/turismo) e al clima di fiducia di famiglie e imprese.

Il nuovo testo del QCS, pertanto, conferma il precedente impianto nel quale vengono semplicemente esplicitati taluni profili, già presenti in nuce, quali: la "trasversalità" della sicurezza rispetto ai diversi processi di sviluppo, la attività di prevenzione delle infiltrazioni mafiose nella gestione degli appalti pubblici, il controllo degli accessi attraverso le frontiere esterne dell'UE.

Taluni fra gli aggiornamenti si rivelano particolarmente interessanti perché sintomatici di un'evoluzione della governance della sicurezza che tiene conto dei nuovi assetti istituzionali, nazionali ed europei, nonché di un'evoluzione concettuale del legame funzionale "sicurezza/sviluppo" che è alla base dell'impiego dei fondi strutturali nel settore.

Sotto il primo profilo, la riprogrammazione tiene conto del processo di crescente integrazione

con i livelli decisionali e di governo diversi da quello statale.

Innanzitutto, sul piano europeo cresce l'attenzione sulle problematiche della sicurezza. Non è casuale che nella proposta di bilancio avanzata dalla Commissione per il 2007/2013 si preveda una specifica dotazione del bilancio UE sugli obiettivi frontiere esterne e sicurezza e giustizia. In questo senso si può sostenere che la ricerca di una maggiore sintonia con le politiche di sicurezza dell'Unione traspaia dalla sottolineatura del controllo dell'accesso non regolare ai territori dell'UE.

Sicuramente una maggiore centralità viene riconosciuta alle Regioni che vedono riconosciuto il loro ruolo di codecisori nella definizione e nell'attuazione della strategia per la sicurezza, esaltandone la funzione di integrazione verticale, verso gli Enti locali (EELL) e orizzontale, con le politiche regionali. Oggi tutte le Regioni hanno legiferato su tematiche incidenti su sicurezza e prevenzione della criminalità (9 Regioni e una Provincia autonoma con una disciplina organica) e 15 Regioni finanziano progetti e iniziative per la sicurezza o elargiscono contributi a vittime del crimine o a associazioni.

Anche molti POR (Calabria, Campania, Sardegna, Sicilia, Puglia) prevedono, o stanno definendo, iniziative espressamente dedicate a questo tema.

Nella medesima direzione va letta anche la prevista possibilità di "interiorizzare" in capo alla Regione la funzione dell' "esperto regionale in sicurezza e legalità" (figura originariamente prevista da alcuni POR ma rivelatasi, in molte realtà, di scarsa funzionalità) ed il suo collegamento immediato con gli strumenti di gestione degli Accordi di Programma Quadro sulla sicurezza (già sottoscritti in 5 Regioni su 6), che vedono

Stato e Regioni operare su un piano sostanzialmente paritario per integrare strategie, progettualità e risorse incidenti sul campo della sicurezza e della coesione sociale.

Implicitamente, nel nuovo QCS, cresce anche l'ambito di interazione con gli EELL, laddove si prevede lo sviluppo della tematica nei progetti integrati, ovvero negli strumenti di sviluppo sostanzialmente affidati all'iniziativa locale.

Il secondo profilo di innovazione del QCS può essere sintetizzato con la formula "dalla sicurezza del Mezzogiorno alla sicurezza dei territori del Sud".

L'approccio originario che vedeva il Sud come un territorio uniformemente indistinto (sotto il profilo morfologico, culturale - e sottoculturale - e socioeconomico) era funzionale all'obiettivo di realizzare le grandi reti infrastrutturali per gli apparati nazionali della sicurezza (telecomunicazione, radio, trasmissione dati, controllo del territorio) in una logica di diffusione orizzontale di infrastrutture con standard elevati a supporto dell'azione istituzionale. Tale approccio, però, ha presto mostrato i suoi limiti laddove, superati gli obiettivi strumentali, si è iniziato ad avviare azioni concrete su specifici territori e si è impattato con la diversità delle realtà concrete.

Ecco allora l'esigenza di "orientare e concentrare, sentite anche le Regioni interessate, gli interventi sulla sicurezza e la legalità su specifici fabbisogni territoriali", nonché la previsione di sviluppo di specifiche iniziative all'interno dei PIT e la sperimentazione di azioni pilota in "zone con un'importante problematica legata alla criminalità organizzata".

È evidente che dare concretezza alla previsione, superando logiche meramente emergenziali, presuppone un aggiornamento, soprattutto da parte delle Regioni, dello "strumentario" di analisi e di valutazione della minaccia criminale, pensato in termini di complementarità rispetto a

quello dell'Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza, con una marcata condivisione di basi di dati tra i diversi livelli di responsabilità, nonché un progetto di valutazione congiunta dei risultati e degli impatti delle azioni integrate.

Allo stesso tempo l'esperienza avviata con gli APQ rende ormai evidente come l'evoluzione della funzione strategica della sicurezza presuppone lo sviluppo del processo di interazione su più piani: non solo tra i diversi programmi del Quadro Comunitario di Sostegno, ma anche tra risorse aggiuntive nazionali e comunitarie, tra risorse aggiuntive e risorse ordinarie di investimento in conto capitale.

Le esperienze più avanzate si muovono proprio in questo senso, lungo una duplice prospettiva di aggregazione:

- della sicurezza nei progetti di sviluppo (es. sicurezza nei PIT, nei Patti territoriali per l'occupazione, nelle Iniziative comunitarie);
- dei progetti di sviluppo condensati secondo logiche di sicurezza integrata (APQ Sicurezza, interventi finanziabili dal Programma di accelerazione della spesa di cui all'art. 47 della finanziaria 2004).

In entrambi i casi la sfida è quella di fare realmente della sicurezza una rete (come vuole la sua collocazione nell'Asse VI del QCS), nel senso di porne a sistema la progettualità ed il sapere in un confronto aperto con gli attori del territorio, così come col partenariato istituzionale e socio economico, accentuando le funzioni di sistema rispetto al mero potenziamento delle dotazioni delle Forze di polizia.

Si delinea, così, la prospettiva di un meccanismo integrato, capace di ricercare le migliori sinergie in tutte le fasi del processo programmatico degli interventi: dall'analisi iniziale, alla programmazione, alla progettazione, alla realizzazione (e all'affidamento), alla valutazione e alla verifica.

Doppio impatto sulle misure FEOGA

Il profilo dei Programmi operativi regionali (Por), per ciò che concerne le misure agricole, è in procinto di subire vistosi miglioramenti in termini di qualità e sicurezza alimentare.

Il recente regolamento della Commissione n. 817/2004 del 29 aprile 2004 - che fornisce le norme di applicazione del regolamento del Consiglio n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo di orientamento e garanzia - avrà infatti ripercussioni sulle proposte di revisione in corso relative alle misu-

In corso di revisione i Por potranno adattarsi ai nuovi regolamenti con miglioramento della qualità e della sicurezza alimentare

re di FEOGA - Orientamento dei Por (oltre che sui Programmi di sviluppo rurale). Ma i connotati dei programmi regionali saranno ulteriormente cambiati dovendosi adattare anche alle modifiche del 1257/1999 intro-

dotte con il rego-

lamento n.1783/2003. Gli impatti, per quanto riguarda il nuovo testo regolamentare, riguardano gli "investimenti nelle aziende agricole", "l'insediamento dei giovani agricoltori", il "miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli" e la misura che attiva i servizi di consulenza alle aziende agricole.

Per la misura "investimenti nelle aziende agricole", l'articolo 1 del nuovo regolamento, fissa a 36 mesi il tempo massimo concedibile per dimostrare i requisiti minimi in materia di ambiente,

igiene e benessere degli animali nel caso in cui gli incentivi siano finalizzati a garantire anche il rispetto di quelle norme. Tale termine sarà concesso solo alle domande di sostegno presentate a partire dal 7 maggio 2004 e decorre, per il singolo agricoltore, dalla data della concessione dell'aiuto da parte dell'amministrazione regionale preposta.

Analogamente, per agevolare l'insediamento dei giovani agricoltori o l'adattamento strutturale delle loro aziende, l'articolo 4 prevede che le conoscenze e competenze professionali, la redditività economica e i requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, possono essere soddisfatti entro un periodo massimo di cinque anni dall'avvenuto insediamento. Riguardo all'avvio dei servizi di consulenza agricola - previsto dall'articolo 21 quinquies, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1257/1999 - l'articolo 12 prevede che le autorità e gli organismi privati selezionati per la fornitura del servizio dovranno disporre di risorse adeguate in termini di personale qualificato e di infrastrutture amministrative e tecniche, nonché dell'esperienza e dell'affidabilità necessarie ad espletare la specifica funzione che consiste, come prestazione minima, nel fare applicare alle aziende agricole le norme obbligatorie elencate nell'allegato III del Regolamento (CE) n. 1782/2003.

Particolarmente consistente è il sostegno per sviluppare e applicare nuove tecnologie destinate a migliorare le condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli, posto che, secondo l'articolo 27, il livello delle spese generali riconoscibili potrà raggiungere la percentuale del 25%, in luogo della percentuale massima del 12 % ammissibile per le altre tipologie d'investimento.

L'articolo 28 precisa che per "piccole unità di trasformazione" indicate all'articolo 26, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 1257/1999, si intendono le imprese con meno di dieci dipendenti e con un fatturato annuo o un bilancio annuo complessivo non superiore a due milioni

di euro. Per queste aziende il rispetto dei requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, quando mancanti all'atto della decisione di concessione

Previsto il rafforzamento degli strumenti per la promozione delle aree rurali in difficoltà

dell'incentivazione, dovrà essere dimostrato entro 36 mesi dalla decisione stessa.

Adattamenti al nuovo regolamento potranno interessare anche le parti generali delle proposte di revisione dei programmi relative ai controlli: per la misura "imboschimento delle superfici agricole", l'articolo 69 prevede che la percentuale di beneficiari da controllare potrà essere ridotta ad un campione fino al 2,5%, in luogo del 5% stabilito dal regolamento n. 2419/2001.

Sempre per il settore forestale, l'articolo 46 prevede che, quando il costo di realizzazione è determinato sulla base di prezzi regionali, la certificazione degli interventi - effettuati in applicazione dell'articolo 30 (paragrafo 1, primo, secondo e sesto trattino) e 31 del regolamento n. 1257/1999 - potrà non richiedere la presentazione di fatture quietanzate o documenti contabili equivalenti, diversamente da quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1685/2000 della Commissione che fissa le norme sull'ammissibilità delle spese relative alle operazioni cofinanziate dai fondi strutturali. Questa possibilità potrà valere retroattivamente per le spese effettuate sin dal 2000.

Un'altra ondata di adattamenti, come abbiamo

detto, si attende dall'applicazione del regolamento che ha "rinnovato" il FEOGA, il n.1783/2003. L'art.5.3 di questo documento, dispone lo slittamento dei tempi utili per la sussistenza dei requisiti minimi di ammissibilità agli incentivi per gli investimenti nelle aziende agri-

cole. L'aliquota di aiuto per gli investimenti aziendali da parte dei giovani agricoltori sarà aumentata (art.7, co.3) così come sarà rafforzata, per la stessa categoria, il premio del 1° in-

sedimento (art.8.2.b). L'art. 9, comma 2, consente di estendere la formazione professionale anche alle persone che partecipano all'attività agricola. Slitteranno anche i tempi per la verifica di sussistenza dei requisiti minimi per accedere agli investimenti relativi alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (art.26.1). Si prevedono, inoltre l'avviamento dei servizi di consulenza aziendale, la realizzazione di sistemi di qualità anche nel segmento relativo alla commercializzazione di prodotti di qualità e, infine l'approntamento e gestione di strategie integrate di sviluppo rurale (art.33).

Il nuovo volto dei Por dopo il doppio intervento regolamentare - i cui input verranno assorbiti nei programmi revisionati - produrrà un aumento della qualità dei prodotti alimentari anche in termini di sicurezza per i consumatori ma anche un miglioramento dei livelli di reddito e della qualità della vita delle popolazioni dei territori rurali in difficoltà attraverso il rafforzamento, in particolare, delle misure relative alla diversificazione dell'attività agricola, ai servizi essenziali per la popolazione, al miglioramento dei villaggi rurali e alla infrastrutturazione del territorio.

Le azioni pilota di "Studiare sviluppo"

L'esperienza dei Progetti integrati territoriali (Pit) è in pieno svolgimento. Il percorso fatto, per quanto significativo, non permette ancora di premonire il senso complessivo. Sarà stato quello di razionalizzare la spesa pubblica? di diffondere nel locale la capacità di coalizione? di creare esperienza di nuovi processi decisionali? di rafforzare la capacità di progetto delle amministrazioni? E inoltre: per queste varie vie, sarà emersa nell'insieme continuità o discontinuità col precedente modo di concepire e attuare l'intervento di sviluppo? quanto spazio avranno avuto l'innovazione, l'apprendimento, l'apertura alla conoscenza?

Questi e molti altri possibili interrogativi sono, al momento, ancora aperti. Non solo perché i progetti, numerosi e diversi (oltre 130 in tutto il Mezzogiorno, dalle grandi città alle zone più periferiche), permetteranno di tracciare un bilancio generale ben più avanti nel tempo, ma perché le singole esperienze si presentano in molti casi ancora fluide, in divenire. Certo: gli interventi sono stati definiti, spesso anche approvati dalle Regioni, ma solo in parte sono stati progettati in dettaglio; il partenariato è in costruzione (salvo i casi in cui precedenti strumenti, quali Patti o Leader, hanno ben funzionato); l'attuazione non significherà solo esecuzione di opere ma messa a punto di un modo di organizzarsi, decidere e agire, in moltissimi luoghi non scontato. L'influenza che è possibile esercitare resta dunque elevata e, tanto le istituzioni locali quanto le Regioni e le Amministrazioni centrali possono proporsi in questa fase di svolgere un ruolo.

In questo contesto, il Dipartimento alle Politiche di Sviluppo considera importante migliorare la propria conoscenza e comprensione dei processi in corso, in relazione a due questioni: quanto i Pit esprimano una effettiva capacità di misurarsi con i problemi locali, costruendo risposte e soluzioni adeguate;

come questa capacità di progetto possa essere sostenuta e rafforzata. A tal fine ha selezionato alcune aree interessate da progetti integrati e ha affidato alla propria società in house "Studiare Sviluppo" il compito di svolgervi un lavoro di campo, sperimentale, in partnership con le istituzioni locali, per il miglioramento della qualità dei progetti.

I luoghi

Sulla base di candidature avanzate dalle Regioni, sono stati sinora selezionati cinque ambiti locali (altri due se ne aggiungeranno entro l'anno):

- Basilicata, val d'Agri
- Campania, parco regionale del Matese
- Molise, media valle del Trigno
- Sardegna, Barigadu-Marmilla
- Sicilia, parco regionale delle Madonie

Le situazioni territoriali che vi sono rappresentate sono assai diverse. In parte si tratta di contesti in movimento, in evoluzione positiva, nei quali l'intervento pubblico può proporsi di assecondare ciò che già il sistema produttivo ha incominciato a fare, o di soddisfare una domanda specifica di sostegno, già emersa o latente. In parte di contesti fermi o quasi fermi, ripiegati attorno alle difficoltà indotte da uno spopolamento recente o tuttora in atto, nei quali la sfida sta nel riuscire a creare discontinuità, dando il senso che il cambiamento è possibile e diffondendo fiducia in particolare tra i giovani. In parte, infine, di contesti in forte deficit di autonomia, che da anni hanno appreso a far conto sul ripetersi di periodiche iniezioni di spesa pubblica, e si sono molto indeboliti nella loro capacità di produrre e di lavorare per un futuro di reale sviluppo.

Gli obiettivi

In questi luoghi, le azioni pilota di Studiare Sviluppo si propongono di produrre conoscenza:

- in primo luogo sul rapporto che intercorre tra il sistema locale, le sue caratteristiche e i suoi bisogni e la progettazione che il pubblico esprime, attraverso il Pit e non solo. L'attenzione dedicata al Progetto verifica non solo la coerenza interna della proposta, ma anche la sua capacità di essere significativa per il sistema locale. Sono pertanto considerati virtualmente rilevanti le risorse scarsamente o per nulla utilizzate quanto quelle mobilitate, i percorsi non esplorati quanto quelli scelti, le relazioni lasciate ai margini quanto quelle attivate. Percepire quanto è sottovalutato o trascurato benché possibile e accessibile, permette di riconoscere le opportunità non colte: sia per l'amplificazione degli esiti promettenti sia per l'adeguamento e la parziale riformulazione delle proposte;
- in secondo luogo, l'intento è produrre conoscenza su come può essere impostato, organizzato, svolto, un intervento capace di influire in modo duraturo sulla capacità di progetto locale, e rendere questa capacità più adeguata. Una conoscenza, questa, che si ritiene possa emergere solo da un lavoro sul campo intenso e continuo per un periodo sufficientemente lungo, a fianco di tecnici, progettisti e amministratori locali.

Il metodo

L'azione pilota, a differenza di quanto accade in una relazione di consulenza tradizionale, non si propone tanto di fornire apporti specialistici confezionati in separata sede, quanto, soprattutto, di organizzare insieme con gli agenti locali il processo stesso di costruzione e gestione di progetti (entro il quale anche gli apporti specialistici possono -debbono- avere

un ruolo). Sul piano operativo questo significa creare gruppi di lavoro nei quali discutere e sviluppare le idee progetto, decidendo di svolgere, e poi svolgendo effettivamente, approfondimenti e verifiche; mobilitare e rendere partecipi quei soggetti, locali e non, che si riconoscono portatori di conoscenze importanti per contribuire al processo di progettazione e decisione; coinvolgere esperti di settore; elaborare proposte e promuovere la discussione necessaria alla loro verifica e al loro miglioramento; identificare le attività

necessarie all'attuazione e distribuire di conseguenza compiti e responsabilità. L'azione pilota conta così di creare esperienza concreta e diretta di quanto, a proposito della progettazione integrata, si auspica in via teorica. Nel mentre contribuisce al buon uso dei fondi pubblici disponibili per il sistema locale interessato, trasmette alle comunità locali la percezione dell'utilità, della credibilità e dell'efficacia di un modo di procedere inclusivo (ruolo del partenariato) e al tempo stesso rigoroso sul piano progettuale. Un modo che parte dall'analisi dei bisogni locali (cosa manca), prosegue con la mobilitazione delle conoscenze e delle competenze, locali e non locali, utili per decidere (come reagire), e si perfeziona nell'organizzare e coordinare le risorse e i soggetti dalla cui azione dipende la messa in atto delle soluzioni.

Tutto questo, se realizzato al meglio, produrrà lezioni utili per comprendere meglio il ruolo e l'impegno delle istituzioni locali nei progetti di sviluppo, e per definire le azioni di iniziativa sovralocale che a favore di tali progetti è possibile, importante, praticare.

Anna Natali

Studiare Sviluppo srl
www.studiaresviluppo.it

Aree interessate ai progetti pilota



Le città sostenibili del nuovo QCS

La seconda fase del ciclo di programmazione del QCS 2000 - 2006 rappresenta un'occasione importante per orientare, con maggiore determinazione, ai principi della sostenibilità ambientale l'attuazione degli interventi programmati relativi alle aree urbane. Ma costituisce anche un'opportunità per rafforzare la capacità delle città di progettare un modello di sviluppo economico e sociale che riporti al centro delle scelte le comunità locali con i propri bisogni di benessere, di qualità della vita e dell'ambiente. I margini per operare in tal senso sono ampi: al 31 dicembre 2003 la quota di spesa destinata all'asse V-città si è attestata intorno al 2,5% e l'attuazione di gran parte degli interventi sarà concentrata nella seconda fase della programmazione. E la recente creazione del Gruppo di lavoro "Sostenibilità Urbana" dimostra che qualcosa si è già mosso in questa direzione.

Sviluppo urbano e sostenibilità ambientale

In Italia, circa il 30 % della popolazione vive nei 103 capoluoghi di provincia ed in Europa circa l'80% trascorre la propria esistenza in aree urbane. L'elevata densità della popolazione e la crescente urbanizzazione generano forti squilibri sull'ambiente con conseguenze dirette sui cittadini. Qualità dell'aria, traffico, inquinamento acustico, consumo di risorse, produzione di rifiuti, sono alcuni degli aspetti più preoccupanti connessi allo sviluppo urbano.

La sostenibilità ambientale come fattore di competitività

La sostenibilità ambientale dello sviluppo, tuttavia, non è una questione legata esclusivamente alla conservazione delle risorse naturali o alla tutela della salute, ma ha implicazioni sulla attitudine delle cit-

tà a svolgere le funzioni economiche e sociali che le sono proprie: produzione di reddito, occupazione, riduzione di discriminazione ed emarginazione.

La Commissione europea - come ha sostenuto nella Terza relazione sulla coesione economica e sociale dello scorso febbraio - la considera un elemento essenziale delle politiche di sviluppo e sottolinea come le disparità tra le varie regioni d'Europa "scaturiscono da carenze nei fattori chiave della competitività: dotazione inadeguata del capitale fisico e umano (di infrastrutture e competenze delle forze di lavoro) mancanza di capacità innovativa e di un efficace sostegno alle imprese, basso livello di capitale ambientale (un ambiente naturale e/o urbano degradato).

Alla luce di ciò, la sostenibilità ambientale non è "altro" dalle politiche di sviluppo urbano ma rappresenta un fattore chiave del processo di crescita che consente di ripensare obiettivi di sviluppo e modelli di governo locale.

Lo sviluppo sostenibile delle aree urbane nei programmi nazionali e comunitari

Quanto lo sviluppo sostenibile nelle aree urbane sia questione rilevante è testimoniato dal livello di attenzione che le istituzioni riservano a quest'ambito e dal numero di sperimentazioni in atto in tutto il mondo nell'ultimo decennio.

Il tema della sostenibilità locale è stato affrontato nell'Agenda 21 sottoscritta a Rio de Janeiro nel 1992 nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo da 178 governi di tutto il mondo. Nel 1993 la Commissione europea diede vita al Progetto città sostenibili incentrato sullo sviluppo urbano sostenibile e nel 1994 fu avviata la Campagna europea città sostenibili nell'ambito della quale fu adottata la "Carta di Aalborg", documento di intenti e programmi per le città che intendono dare attua-

zione ai principi dello sviluppo sostenibile.

Nel 1996, ad Istanbul, si tenne la Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani (Habitat II) e fu stilata l'Agenda Habitat che contiene i criteri per l'elaborazione di un Piano di azione integrato per le abitazioni sostenibili e la sostenibilità delle città.

Al Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile di Johannesburg del 2002, è stata sottoscritta la "Dichiarazione dei governi locali" che indirizza verso strategie urbane capaci di integrare le dimensioni economiche, sociali, culturali e ambientali dello sviluppo.

Ad Aalborg, in Danimarca, si è tenuta dal 9 all'11 giugno 2004 la quarta Conferenza europea delle città sostenibili "Aalborgplus10".

Il QCS 2000-2006 per le aree urbane e lo sviluppo sostenibile

Il QCS 2000-2006, cogliendo a pieno la rilevanza del tema dello sviluppo urbano, attraverso gli interventi dell'asse V intende migliorare la qualità della vita nelle città e potenziare le loro funzioni economico-produttive, facendo leva sui fattori che incidono sullo sviluppo sostenibile.

Il miglioramento della qualità urbana rende necessario intervenire sul sistema della mobilità al fine di ridurre la congestione, l'inquinamento acustico e atmosferico.

Tra le linee di intervento è esplicitamente considerata l'attivazione di esperienze pilota per la concreta applicazione di nuovi modelli di governance per lo sviluppo sostenibile locale e di pianificazione strategica.

La Rete delle Autorità Ambientale per la sostenibilità ambientale nelle aree urbane

In ragione della rilevanza del tema e della domanda di assistenza avanzata dalle Regioni, la Rete delle Autorità Ambientali, nel febbraio 2004, ha dato vita al Gruppo di lavoro "Sostenibilità Urbana" il cui mandato concerne l'orientamento degli interventi

dell'asse V ai principi dello sviluppo sostenibile; l'elaborazione di specifici documenti sulla sostenibilità ambientale nelle aree urbane destinati alle strutture pubbliche di pianificazione e programmazione. Alcune delle attività già realizzate o programmate per l'anno 2004 riguardano:

- Diffusione di strumenti per la sostenibilità ambientale nelle aree urbane

È stato realizzato un dossier che illustra le strategie nazionali e comunitarie per lo sviluppo sostenibile nelle aree urbane ed elenca una serie di strumenti per la governance ambientale delle città.

- Criteri di selezione

I criteri di selezione e orientamento, centrati sulle fasi di progettazione ed attuazione degli interventi, sono stati stabiliti per le tutte le tipologie di interventi dell'asse V e riconducibili ad operazioni di riqualificazione/recupero urbano e di accessibilità, viabilità, trasporti.

- Assistenza tecnica

Il supporto assicurato alle Autorità di Gestione - attraverso l'Autorità Ambientale e le Task Force del Progetto Operativo Ambiente - riguarda l'attivazione di azioni pilota relative ai temi della mobilità sostenibile, energia, rifiuti e la sperimentazione di strumenti per la sostenibilità ambientale (contabilità ambientale, agenda 21 locale, EMAS, green procurement).

- Assistenza per la premialità di seconda fase

Il QCS, in sede di revisione di metà periodo, ha stabilito una riserva regionale assegnata a progetti "di qualità" sia per il settore ambientale sia per il rafforzamento istituzionale.

In ragione di ciò è stata avviata una specifica attività di affiancamento a favore di quelle Regioni che intendano attivare progetti inerenti lo sviluppo sostenibile delle aree urbane o relativi al rafforzamento istituzionale per l'integrazione della componente ambientale nell'attività di programmazione e pianificazione urbana.

Dal catalogo UVER progetti di qualità

Il Progetto del mese - rubrica di Sud news dedicata ai più interessanti fra gli interventi cofinanziati, attuati o in corso di attuazione - si occupa, in questo numero, del recupero del "Rione Terra" di Pozzuoli. Ma c'è una novità: fonte di questo "racconto" è il Catalogo dei Progetti ideato e gestito dall'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER). E tutte le volte che questa esperienza si ripeterà, sarà puntualmente segnalata.

L'UVER, operante all'interno del DPS, è la struttura titolare della funzione di verifica, accompagnamento e assistenza a favore dei soggetti attuatori degli interventi pubblici.

Lo strumento forse più rappresentativo del suo modus operandi è proprio il Catalogo dei progetti: una base di dati nella quale sono rappresentati in maniera aggiornata ed esaustiva, gli interventi oggetto delle verifiche realizzate dall'UVER.

La base informativa è costituita dalla Scheda di accompagnamento e assistenza, strumento operativo per la rilevazione e la sistematizzazione dei dati relativi ad ogni singolo intervento. Essa è continuamente aggiornata: i ripetuti sopralluoghi garantiscono la qualità e l'attendibilità delle informazioni, riferendo con trasparenza anche le situazioni critiche come stimolo per le amministrazioni coinvolte.

Gli interventi da inserire nel catalogo sono stati selezionati in base a un mix di fattori:

- rilevanza strategica e visibilità;
- necessità di acquisire elementi sull'andamento delle opere;
- localizzazione nelle aree sottoutilizzate;
- appartenenza ai settori delle risorse idriche e dei trasporti.

Al momento, il catalogo contiene 65 interventi: 35 a contenuto infrastrutturale e finanziati in ambito APQ/QCS selezionati dalla lista dei 41 progetti in-

seriti nel DPEF 2004-2007; 8 interventi a valere sulla "Legge Obiettivo" già oggetto di specifico finanziamento da parte del CIPE e localizzati nel Mezzogiorno. Infine, alcuni interventi di completamento ex Lege 208/98, rispetto ai quali l'UVER svolge già da circa due anni un'attività di monitoraggio con cadenza quadrimestrale. Saranno successivamente inseriti ulteriori interventi, selezionati sia in base a appositi indici di significatività e performance elaborati dalla stessa UVER, sia su segnalazione delle amministrazioni a vario titolo coinvolte nella realizzazione degli investimenti.

Il catalogo è attualmente accessibile sulla rete Intranet del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ma verrà ulteriormente valorizzato, contestualmente all'entrata in funzione del nuovo sito Internet dell'UVER. Una volta a regime, sarà fruibile da parte di tutto il pubblico interessato. Naturalmente, elementari ragioni di opportunità definiranno livelli di condivisione crescenti, a partire da una vasta utenza generica, fino ai responsabili dei singoli progetti.

Questo strumento diverrà l'ambiente ideale per la valorizzazione dei casi di eccellenza, ovvero di quegli interventi che procedono nei tempi e nei modi previsti, facilitando la loro trasferibilità ad altri enti. Duplice è quindi lo stimolo per le amministrazioni a vedere inclusi nel catalogo gli interventi di cui sono responsabili: in primo luogo la possibilità di accedere ad una serie di servizi di assistenza tecnica messi a disposizione dall'UVER; in secondo luogo la ricaduta positiva, in termini di visibilità, per l'intervento stesso e di immagine per le amministrazioni. Ed ora - per quanto riguarda gli interventi cofinanziati - grazie alla collaborazione tra UVER e Sud news anche la condivisione dei traguardi raggiunti con un pubblico ancora più ampio.

Rione terra, un museo a cielo aperto

L'intervento di recupero e valorizzazione del Rione Terra di Pozzuoli ha l'obiettivo di ripristinare ed inserire nei circuiti del turismo culturale un complesso urbano di grande interesse scientifico che si estende su 36 mila metri quadri di aree coperte e scoperte, di proprietà del Comune. La valorizzazione dei beni culturali presenti nel sito, unita all'adeguata dotazione di strutture turistico-ricettive di qualità, mira a creare le condizioni per l'insediamento del processo di sviluppo turistico locale, potenziando i flussi turistici nazionale ed internazionale. L'opera è inserita nel Progetto Integrato "Campi Flegrei" ed è finanziata con risorse nazionali e comunitarie. Il costo complessivo dell'intervento è di oltre 120 milioni di euro. Fondato dai Greci nel 194 a.C. su un promontorio tufaceo e abbandonato nel 1970 in seguito al riattivarsi del fenomeno bradisismico, il Rione Terra si presenta come un unicum strutturale geologico-architettonico, frutto della bimillenaria sovrapposizione di strutture edilizie. Dalla peculiarità del sito discende la particolarità dell'intervento, nel quale sono compresi un cantiere di scavo archeologico - il cui obiettivo è di mettere in luce il tracciato viario romano e le numerose preesistenze - e un cantiere dal forte impatto urbanistico, destinato al recupero e al riutilizzo di tutti i fabbricati in elevato. Attualmente buona parte del percorso archeologico è visitabile e parte degli edifici sovrastanti sono ristrutturati. Il completamento dei lavori è previsto entro il 2008.

La natura molto complessa dell'intervento, in particolare per le notevoli risultanze archeologiche emerse dagli scavi, ha richiesto

un aggiornamento costante della progettazione esecutiva, con conseguenti ritardi nell'iter realizzativo. Dei sei lotti nei quali è suddiviso l'intervento, aggiudicato nel 1991 al "Consorzio Rione Terra", due sono terminati, uno è in fase di ultimazione, mentre di un altro sono stati di recente avviati i lavori. Il lotto riguardante il Tempio di Augusto ed il Duomo è stato sottoposto a concorso internazionale in ragione delle specifiche difficoltà progettuali.

Il programma di recupero prevede che ogni isolato dell'acropoli venga restaurato e destinato a funzioni "pubbliche": inizialmente, queste erano caratterizzate da una notevole presenza di associazioni, circoli culturali e uffici pubblici; in seguito, soprattutto per volontà dell'amministrazione comunale di Pozzuoli, si è privilegiato l'uso turistico-ricettivo. Destinazione turistica esaltata dagli scavi archeologici, ma ancora più unica per il recupero di una dimensione urbana stratificata, impressionante per estensione e conservazione, con al centro un monumento come il Tempio di Augusto. Senza intralci, il turista degli alberghi in superficie potrà visionare uno tra i più grandi parchi archeologici urbani esistenti senza alcuna "musealizzazione" del promontorio e senza "consumare" quello che di meglio ha un territorio da tempo, purtroppo ed invece, sinonimo di degrado.

L'UVER, per la particolarità del sito e delle problematiche d'impatto, ha posto come propria missione istituzionale quella di seguire la stretta connessione tra la realizzazione delle opere e gli aspetti gestionali "a regime" delle stesse.

La comunità dei PIT Manager

Contribuire all'efficienza delle politiche di sviluppo territoriali ed in particolare al successo della Progettazione Integrata. Questo l'obiettivo della Comunità professionale dei Project Manager dei PIT recentemente costituita a partire da un'intensa attività di indagine e di ricerca da parte della task force centrale del progetto SPRINT.

Il PIT Manager rappresenta una figura centrale per il successo del PIT in quanto assume su di sé responsabilità di carattere sia amministrativo che procedimentale; è interfaccia istituzionale tra sistemi territoriali e sistema regionali; funge da agente di sviluppo, in quanto la Progettazione Integrata rappresenta un punto di partenza dello sviluppo locale sul quale far crescere ulteriori progetti. Una figura, dunque, che da un lato possiede la vision del territorio e, dall'altro vigila sull'attuazione del PIT assicurandone qualità e successo.

Eterogenee sono le opinioni sul suo ruolo e le relative competenze: si va da semplici responsabilità di procedimento ad interfaccia con i territori. Si tratta di un profilo professionale vasto e complesso, dovuto al fatto che il PIT Manager deve garantire la realizzazione di un progetto a sua volta molto articolato e presidiare vari gruppi di lavoro, ma deve anche possedere competenze specifiche e diversificate, dai lavori pubblici ai regimi di aiuto, alle tecniche di rendicontazione.

La Comunità professionale riveste un ruolo strategico per rispondere all'esigenze formative dei PIT Manager. Essi necessitano di affiancamento ad hoc, garantito attraverso la predisposizione di servizi che privilegino un approccio consulenziale. Utile alla formazione di modelli e buone prassi è lo scambio di esperienze "tra pari". Lo strumento della Comunità professionale intende,

quindi, rappresentare un luogo virtuale in cui sia sempre disponibile una "cassetta degli attrezzi" composta da informazioni condivise, dal confronto su problematiche specifiche nonché dal supporto su situazioni emergenti. In tal modo, la Comunità mette in moto un circolo virtuoso che può definirsi di apprendimento collaborativo.

Ma non solo. L'obiettivo è anche creare una rete di leader tecnici territoriali, che funga da veicolo di innovazione per sviluppo delle politiche territoriali; una squadra che possa contribuire alla definizione dell'identità professionale e di ruolo del PIT Manager.

Tre sono i temi prioritari nelle prime fasi di attività della Comunità:

- Ufficio Unico: funzionalità, organizzazione, competenze e meccanismi di finanziamento. L'Ufficio unico come stazione appaltante.
- Sistemi di governance: il governo delle relazioni tra sistemi territoriali ed amministrazioni regionali; la gestione dei rapporti con il partenariato economico-sociale.
- Monitoraggio, controllo di gestione e tecniche di rendicontazione.

L'approccio seguito nell'organizzazione delle attività della Comunità segue due chiavi di lettura: una funzione di "servizio" all'assolvimento del ruolo e dei compiti del Project Manager, con un approccio di natura consulenziale a sportello; una funzione di messa in rete tra esperienze - anche in differenti stadi di avanzamento - per favorire il confronto e lo scambio diretto di buone prassi e di casi direttamente tra addetti ai lavori, nella certezza che la maturazione di processi di apprendimento non deriva solo dal trasferimento di soluzioni di successo ma anche dall'analisi dei fattori di insuccesso

Gli affidamenti diretti negli appalti pubblici di servizi

Il tema degli affidamenti diretti da parte delle pubbliche amministrazioni riveste, da sempre, un'importanza particolare, tanto per le sue implicazioni normative, quanto per gli aspetti operativi che ne conseguono. Per quanto riguarda l'Italia, il dibattito sull'argomento è stato, recentemente, stimolato dal recepimento dell'istituto dell'appalto in house nell'ordinamento nazionale, avvenuto a seguito della riforma in materia di servizi pubblici locali.

Il Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari ha ritenuto, quindi, opportuno diffondere a tutte le Autorità di Gestione dei PON e dei POR delle Regioni Obiettivo 1 e dei DOCUP Obiettivo 2, nonché a tutte le Amministrazioni capofila dei fondi, una nota relativa a "Gli affidamenti diretti negli appalti pubblici di servizi", con lo scopo di fornire alle amministrazioni e agli operatori interessati un documento di lavoro che li agevolasse nell'individuazione dei casi in cui è possibile affidare un servizio senza ricorrere a procedure ad evidenza pubblica.

PREMESSA

Ai sensi dell'art. 1, lettera a) della direttiva 92/50/CEE¹ gli appalti pubblici di servizi sono "i contratti a titolo oneroso stipulati in forma scritta tra un prestatore di servizi ed un'amministrazione aggiudicatrice".

Dal combinato disposto di tali norme con l'ottavo considerando della direttiva citata che dispone "che la prestazione di servizi è disciplinata dalla presente direttiva soltanto quando si fondi su contratti d'appalto; che la prestazione di servizi su altra base, quali leggi o regolamenti ovvero contratti di lavoro, esula dal campo d'applicazione della presente direttiva", consegue che ogniqualvolta si sia in presenza di un appalto di servizi, quale definito dall'art. 1, lettera a) della citata direttiva e del considerando in esame, sussiste l'obbligo di applicare le norme in materia di appalti pubblici di servizi, di cui alla direttiva stessa.

L'oggetto della normativa in materia di appalti pubblici di servizi, è costituito, pertanto, dalle attività rese, ovvero, dai servizi, e ciò a prescindere dall'atto formale attraverso il quale le parti si accordino per lo scambio delle prestazioni in causa, purché vi sia un atto sinallagmatico stipulato in forma scritta e a carattere oneroso.

L'art.1 della direttiva 92/50/CEE fornisce, inoltre, alla lettera b) la definizione di amministrazioni aggiudicatrici, intendendo: "...lo Stato, gli enti locali, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni costituite da detti enti od organismi di diritto pubblico.

Infine, la lettera c) del medesimo articolo definisce, i prestatori di servizi come "le persone fisiche o giuridiche, inclusi gli enti pubblici che forniscono servizi."

Il sistema degli appalti pubblici, così come disciplinato dalle direttive comunitarie di settore, consente che in alcuni casi eccezionali l'affidamento possa av-

¹Direttiva 92/50 del 18 giugno 1992 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GUCE L 209 del 24 luglio 1992, p 1). È stata recepita nel diritto italiano con il decreto legislativo n. 157 del 17 marzo 1995 e succ. mod.

venire senza l'applicazione delle procedure di evidenza pubblica.

Tra queste, si intendono qui esaminare:

1. gli affidamenti in-house;
2. gli appalti affidati ai sensi della deroga prevista dall'art. 6 della direttiva servizi 92/50/CEE.

GLI AFFIDAMENTI *IN-HOUSE* NEL QUADRO NORMATIVO COMUNITARIO E NEL NUOVO ASSETTO NORMATIVO NAZIONALE

Introduzione

Con riferimento alle relazioni di tipo *in-house* si riportano i criteri comunitari rilevanti quali emergono dalla prassi della Commissione e dalla giurisprudenza comunitaria.

Gli **appalti *in-house*** sono definiti come appalti "aggiudicati all'interno della pubblica amministrazione, ad esempio tra amministrazione centrale e locale o, ancora, tra un'amministrazione e una società da questa interamente controllata" (Libro Bianco COM (98) 143).

Un rapporto di tipo *in-house* si può configurare in una delle tre seguenti fattispecie.

Le prime due si situano all'interno dell'amministrazione, mentre la terza categoria riguarda un rapporto tra un'amministrazione e un terzo, ma assimilabile a una relazione interna.

1. *in-house stricto sensu* – ricorso ai servizi interni dell'amministrazione

È il caso più semplice e più chiaro. Si può parlare di *in-house stricto sensu* quando l'ammini-

strazione aggiudicatrice decide di far eseguire dei servizi (o dei lavori) tramite i propri mezzi/risorse. È, in particolare, il caso di un'amministrazione che ricorra ai suoi stessi uffici.

2. Assenza di un terzo – relazioni assimilabili all'*in-house stricto sensu*

Si tratta delle relazioni che costituiscono forme di organizzazione interne all'amministrazione pubblica (ad esempio, un ministero per un altro ministero). Queste relazioni sono caratterizzate dall'assenza di terzi. È il caso, di solito, di una sola persona morale. Ne consegue che questi tipi di rapporto sono del tutto assimilati ai rapporti che esistono tra un'amministrazione e i suoi servizi interni.

3. Terzo posseduto e controllato al 100% con un legame di esclusiva

Si tratta di un rapporto tra un'amministrazione aggiudicatrice e un ente. L'organismo creato o incaricato di eseguire i compiti per l'amministrazione appaltante è interamente controllato e posseduto dalla medesima amministrazione appaltante. In più, occorre che esista un legame di esclusiva in merito all'esercizio dell'attività. In altri termini, l'ente non può fornire i propri servizi a terzi, ma solamente all'amministrazione a cui appartiene.

Se sembra incontestabile che questi tre tipi di rapporti possano essere considerati come dei rapporti *in-house* e siano, quindi, esclusi dal campo di applicazione delle direttive sugli appalti pubblici, i limiti di questa nozione appaiono più difficili da tracciare per altri casi di figure più complesse. Si pensi, ad esempio, nell'ambito della terza fattispecie, al caso di un terzo (personalità giuridica distinta), che non

soddisfi in pieno i primi due criteri sopra descritti (il possesso e il controllo al 100% e il legame di esclusiva delle attività fornite).

La Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha affrontato la questione delle relazioni *in-house* e dell'applicazione delle norme sugli appalti pubblici in presenza di tali relazioni principalmente nella sentenza Teckal s.r.l. / Comune di Viano².

La sentenza Teckal

I fatti

L'AGAC è un consorzio costituito da 45 comuni, tra cui quello di Viano, per la gestione dei servizi dell'energia e dell'ambiente. Il Comune di Viano, senza nessuna forma di messa in concorrenza, ha affidato con delibera del consiglio comunale, a tale consorzio la gestione del servizio di riscaldamento di alcuni uffici comunali.

La società Teckal è un'impresa privata che opera nel settore dei servizi di riscaldamento. La Teckal ha proposto un ricorso contro la delibera dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna facendo valere che il comune di Viano avrebbe dovuto ricorrere alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici previste dalla normativa comunitaria.

Il giudice a quo ha ritenuto di non poter escludere l'applicabilità dell'art. 6 della direttiva 92/50/CEE ed ha, quindi, sospeso il giudizio ed ha adito la Corte in via pregiudiziale.

La sentenza della Corte

La Corte, nella sua sentenza, ha innanzitutto stabilito che, in base al criterio della prevalenza, la direttiva applicabile al caso di specie sia la 93/36/CEE.

Ne deriva che le uniche deroghe consentite all'applicazione della direttiva 93/36 sono quelle in essa tas-sativamente ed espressamente menzionate.

Ora, la direttiva 93/36 non contiene alcuna disposizione analoga all'art. 6 della direttiva 92/50, che escluda dal suo ambito di applicazione appalti pubblici aggiudicati, a talune condizioni, ad amministrazioni aggiudicatrici.

In applicazione di questi criteri, la Corte afferma che:

46. *Il comune di Viano, in quanto ente locale, è un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva 93/36. Spetta pertanto al giudice nazionale verificare se il rapporto tra tale amministrazione e l'AGAC soddisfi anche le altre condizioni previste dalla direttiva 93/36 per configurare un appalto pubblico di forniture.*

47. *Ciò avviene, conformemente all'art. 1, lett. a), della direttiva 93/36, se si tratta di un contratto concluso per iscritto a titolo oneroso avente per oggetto, in particolare, l'acquisto di prodotti.*

48. *E' pacifico nella fattispecie che l'AGAC fornisce prodotti, ossia combustibili, al comune di Viano dietro pagamento di un corrispettivo.*

49. *Relativamente all'esistenza di un contratto, il giudice nazionale deve verificare se vi sia stato un incontro di volontà tra due persone distinte.*

50. *A questo proposito, conformemente all'art. 1, lett. a), della direttiva 93/36, basta, in linea di principio, che il contratto sia stato stipulato, da una parte, da un ente locale e, dall'altra, da una persona giuridicamente distinta da quest'ultimo. Può avve-*

² Causa C-107/98 del 18 novembre 1998.

nire diversamente solo nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano.

In definitiva, la Corte ha sancito che si sia in presenza di un appalto pubblico quando:

“un'amministrazione aggiudicatrice, quale un ente locale, decida di stipulare per iscritto, con un ente distinto da essa sul piano formale e autonomo rispetto ad essa sul piano decisionale, un contratto a titolo oneroso avente ad oggetto la fornitura di prodotti, indipendentemente dal fatto che tale ultimo ente sia a sua volta un'amministrazione aggiudicatrice o meno”.

Considerazioni

La Corte di giustizia ha riconosciuto che le prestazioni *in-house* esulano dalla sfera di applicazione delle direttive appalti se viene accertata l'esistenza di una delega interorganica tra l'amministrazione aggiudicatrice e l'aggiudicatario.

Si presuppone l'esistenza di una delega interorganica se sono cumulativamente presenti i seguenti elementi:

- a) **la dipendenza formale, economica e amministrativa.** Una situazione di questo tipo si verifica allorché:

“L'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano” (causa C-324/98, *Teckal*, punto 50).

In questi casi, infatti, la volontà negoziale dell'aggiu-

dicatario viene meno, posta la capacità dell'amministrazione aggiudicatrice di influire sul funzionamento del prestatore e la conseguente assenza di autonomia di quest'ultimo.

L'effettiva natura delle relazioni di controllo esistenti tra i due soggetti tra i quali intercorre l'affidamento, rappresenta, all'evidenza, la questione centrale per l'applicabilità della deroga riconosciuta alle prestazioni *in-house*.

Posta l'assenza - almeno allo stato - di ulteriori evoluzioni giurisprudenziali, appare utile richiamare le conclusioni l'Avvocato Generale Léger nella causa Arge (causa C-94/99 in cui la Corte, peraltro, con la relativa sentenza non si è pronunciata sul punto).

In primo luogo, l'Avvocato Generale pone in evidenza che la disciplina generale sull'affidamento si fonda “*sull'idea di un'autonomia effettiva dell'ente con il quale l'amministrazione aggiudicatrice stipula il contratto. Come risulta dalla citata sentenza Teckal, l'ente deve essere distinto da essa sul piano formale e autonomo rispetto ad essa sul piano decisionale, affinché la direttiva sia applicabile*” (punto 54).

L'**assenza di autonomia** sembra, pertanto, essere l'elemento che ha portato la Corte di Giustizia ad esentare gli organismi *in-house* dall'applicazione delle direttive sugli appalti pubblici, ai sensi delle quali, infatti, un appalto è “*un contratto a titolo oneroso...*”, dove affinché vi sia un contratto è indispensabile, appunto l'incontro di due volontà autonome e distinte tra loro.

Pertanto, essendo l'assenza di terzietà tra i due soggetti il fulcro attorno al quale ruotano le argomentazioni sviluppate dalla Corte, allo stesso modo, possiamo affermare (peraltro confortati sul punto dagli stessi servizi della Commissione) che una relazione in-house tra un organismo ed il proprio soggetto detentore vale altresì tra il medesimo organismo ed i

soggetti che non sono terzi rispetto al suo soggetto detentore.

Nel caso delle amministrazioni dello Stato, ad esempio, inteso come Ente Stato e non come Stato-collettività, non esistendo terzietà tra ministero e ministero, è possibile considerare l'organismo *in-house* di un ministero, come *in-house* di tutto l'apparato Stato centrale e, quindi, anche di altri ministeri o amministrazioni centrali dello Stato. Una volta, infatti, appurata la sussistenza degli elementi giurisprudenziali costituenti una relazione *in-house* nei confronti di un determinato organismo rispetto ad una singola amministrazione centrale, tale organismo potrà essere ritenuto *in-house* di tutto l'Ente Stato considerato nel suo insieme come un'unica persona.

Nelle conclusioni dell'Avvocato Generale Léger, sopra esaminate, si dà atto, tuttavia, delle difficoltà che una corretta applicazione della deroga delle prestazioni in-house può incontrare in termini operativi. Si fa rilevare, infatti, che “*l'esistenza di un ente distinto è facile da concepire e da identificare, poiché basta accertare che l'operatore economico sia costituito sotto una forma giuridica diversa da quella dell'amministrazione aggiudicatrice. Per contro, non è semplice rendersi conto del grado di autonomia di cui l'ente dispone. La natura del controllo esercitato da un ente territoriale su un organismo giuridicamente distinto o il livello a partire dal quale si ha il diritto di considerare che quest'ultimo svolga la parte essenziale della sua attività con l'autorità pubblica da cui dipende, in particolare, possono suscitare gravi incertezze*” (punto 55).

Sul piano operativo l'Avvocato Generale specifica come una relazione di controllo rilevante per la giurisprudenza Teckal debba essere oggetto di un accertamento concreto da svolgersi caso per caso sulla base di una pluralità di criteri astrattamente rilevanti. In tal senso: “*numerosi criteri consentono di de-*

terminare il carattere effettivamente autonomo di un ente. Orbene, poiché il giudice nazionale è il solo a disporre dell'insieme degli elementi di fatto e di diritto utili alla soluzione della controversia di cui è adito e poiché spetta a lui applicare il diritto comunitario in tale controversia, esso è il più adatto a pronunciarsi con tutta la precisione voluta sulla libertà di azione di cui dispone tale operatore rispetto all'amministrazione aggiudicatrice” (punto 56).

Utili spunti per una corretta individuazione delle relazioni di controllo rilevanti per l'applicabilità della disciplina speciale delle prestazioni in-house si rinviengono anche in una lettera di costituzione in mora complementare della Commissione europea al governo italiano³. Si tratta di un documento di particolare rilievo poiché rappresenta, allo stato, l'unico atto di portata ufficiale con cui l'istituzione comunitaria abbia preso posizione sulla questione che ci occupa.

In tale occasione la Commissione ha affermato che affinché sussista il tipo di controllo delineato dalla Corte nella giurisprudenza Teckal, “*non è sufficiente il semplice esercizio degli strumenti di cui il dispone il socio di maggioranza secondo le regole proprie del diritto societario. Il controllo contemplato dalla sentenza Teckal fa infatti riferimento ad un rapporto che determina, da parte dell'amministrazione controllante, un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, e che riguarda l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo. In virtù di tale rapporto il soggetto partecipato, non possedendo alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione, si configura come un'entità distinta solo formalmente dall'amministrazione, ma che in concreto continua a costituire parte della stessa”*.

La Commissione conclude sul punto affermando

³ Lettera del 26.06.2002, n. 1999/2184.

che *“solo a tali condizioni si può ritenere che fra amministrazione ed aggiudicatario non sussista, agli effetti pratici, un rapporto di terzietà rilevante ai fini dell'applicazione delle regole comunitarie in materia di appalti pubblici”*.

b) **il destinatario del servizio:** nel caso delle relazioni di tipo in-house il destinatario del servizio è in genere lo stesso ente appaltante. Secondo l'Avvocato Generale Léger:

“Se risulta che l'amministrazione aggiudicatrice esercita un controllo effettivo, altri accertamenti debbono essere effettuati. Infatti la qualificazione di prestazioni "in-house" che può essere attribuita all'attività degli enti di cui trattasi non è unicamente condizionata da tale elemento. La sola constatazione di una dipendenza strutturale nei confronti dell'ente pubblico che avvia una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico non è sufficiente poter considerare i servizi che essi forniscono come prestazioni analoghe a quelle di cui disporrebbero tali autorità ricorrendo alle loro proprie risorse interne.

Per tale motivo occorre anche prendere in considerazione il destinatario dell'attività economica esercitata da tali enti, conformemente alla citata sentenza Teckal” (punti 70 e 71).

L'Avvocato Generale arriva poi a questa conclusione:

“Quando un ente opera prevalentemente presso l'autorità pubblica che lo controlla, il rapporto di proprietà che lega i due enti legittima le prestazioni di servizi che l'uno fornisce all'altro, come se si trattasse di

un servizio interno che agisce per la sua istituzione. Di conseguenza, risulta giustificato che esso si sottragga agli obblighi della direttiva, in quanto questi ultimi sono dettati dall'intento di tutelare una concorrenza che, in tal caso, non ha più ragion d'essere.

Gli enti identificati come organismi *in-house*, in quanto parte dell'amministrazione pubblica appaltante al punto da non avere un'identità autonoma e da non poter essere distinti da essa, saranno anch'essi obbligatoriamente soggetti a loro volta all'applicazione delle direttive in materia di appalti pubblici, anche qualora siano organismi di diritto privato.

Due cause attualmente pendenti davanti alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, dovrebbero apportare importanti chiarimenti quanto alla nozione di ente *in-house*, ed in particolare alla nozione di “controllo analogo”.

Si tratta, in particolare, di due rinvii in interpretazione pregiudiziale, ai sensi dell'art.234⁴ del Trattato CE, proposti rispettivamente da un tribunale tedesco⁵ (la Corte di Appello di Naumburg) e dal TAR di Brescia⁶.

Più di recente, il Consiglio di Stato Sezione Quinta, con l'ordinanza n. 2316 del 22 aprile 2004, ha fatto ricorso, sempre in via pregiudiziale, alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, al fine di avanzare il dubbio, formalmente posto per una norma della Regione Trentino Alto Adige, se gli affidamenti c.d. “*in house providing*” siano compatibili con gli articoli 12, 45, 46, 49 e 86 del

Trattato CE⁷.

Da ultimo si rammenta che, nel nuovo quadro normativo in materia di servizi pubblici locali⁸, disegnato dalla recente riforma, è stato recepito l'istituto dell'appalto in-house.

Tra la pronuncia della Corte di Giustizia e il testo dell'art. 113 del D. Lgs. n. 267/2000 sussiste, però, relativamente a tale specifico profilo, una differenza.

La Corte di Giustizia, nella sentenza Teckal, ha previsto che, essendo un appalto pubblico un contratto a titolo oneroso concluso per iscritto “*A questo proposito, ..., basta, in linea di principio, che il contratto sia stato stipulato, da una parte, da un ente locale e, dall'altra, da una persona giuridicamente distinta da quest'ultimo. Può avvenire diversamente solo nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano*” (punto 50 della sentenza).

Conseguentemente, la Corte conclude affermando che: “*La direttiva ... è applicabile ove un'amministrazione aggiudicatrice, quale un ente locale, decida di stipulare per iscritto, con un ente distinto da essa sul piano formale e autonomo rispetto ad essa sul piano decisionale, un contratto*

a titolo oneroso avente ad oggetto la fornitura di prodotti, indipendentemente dal fatto che tale ultimo ente sia a sua volta un'amministrazione aggiudicatrice o meno.”

Il giudice comunitario insiste, pertanto, sull'elemento del controllo, non occupandosi del regime di proprietà del soggetto di cui trattasi.

Viceversa, la norma italiana ha previsto “*la partecipazione totalitaria di capitale pubblico*”⁹ del soggetto in-house al quale affidare la gestione delle reti, degli impianti e della altre dotazioni patrimoniali degli enti locali ovvero l'erogazione del servizio.

Alla luce della difficoltà di rintracciare gli elementi atti a soddisfare il criterio del controllo di cui sopra (dovuta anche all'esistenza di una sola pronuncia giurisprudenziale), tale previsione parrebbe rispondere alla necessità di introdurre un elemento (la partecipazione totalitaria di capitale pubblico) che possa più agevolmente far ritenere il soggetto in questione, in quanto partecipato totalmente, anche controllato dall'ente pubblico che ne ha sottoscritto il capitale¹⁰.

In merito, poi, alla possibilità, prevista tanto dalla normativa comunitaria, che da quella nazionale, che la relazione di tipo in-house possa instaurarsi tra un organismo e più enti pubblici¹¹, si ritiene che, ai fini del-

⁴Estratto dall'ordinanza: “P.Q.M. Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte di giustizia della Comunità Europea, a sensi dell'art. 234 del Trattato istitutivo, ai fini della pronuncia pregiudiziale sul seguente quesito: se è compatibile col diritto comunitario, in particolare con la libertà della prestazione di servizi, il divieto di discriminazione e l'obbligo di parità di trattamento, trasparenza e libera concorrenza, di cui agli artt. 12, 45, 46, 49 e 86 del Trattato, l'affidamento diretto, ossia in deroga ai sistemi di scelta del contraente di cui alla Direttiva 92/50 CEE, della gestione di parcheggi pubblici a pagamento, ad una società per azioni, a capitale interamente pubblico, ai sensi dell'art. 44, comma 6, lett. b) della legge della Regione Trentino-Alto Adige 4.1.1993, n. 1, modificato dall'art. 10 della legge regionale del 23.1.1998, n. 10”.

⁵D. Lgs. 18-8-2000 n. 267 e successive modificazioni, recante “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”. Pubblicato nella Gazz. Uff. 28 settembre 2000, n. 227, S.O.

Per approfondimenti sull'argomento si rinvia alla nota “La nuova disciplina in materia di servizi pubblici locali” del 27 febbraio 2004 redatta a cura del Servizio.

⁹Art. 113 del D. Lgs. 18-8-2000 n. 267.

¹⁰Cfr. il punto 3 di pagina 3 di questo documento.

l'effettivo esercizio del controllo, tali soggetti debbano trovare una modalità operativa, che consenta di esercitare tale controllo sull'ente in-house in maniera funzionale e coerente con il dettato giurisprudenziale.

LA DEROGA PREVISTA DALL'ART. 6 DELLA DIRETTIVA SERVIZI 92/50/CEE

La norma

Ai sensi dell'art. 6 della direttiva 92/50 "la presente direttiva non si applica agli appalti pubblici di servizi aggiudicati ad un ente che sia esso stesso un'amministrazione ai sensi dell'art. 1, lettera b), in base ad un diritto esclusivo di cui beneficia in virtù delle disposizioni legislative, regolamentari od amministrative pubblicate, purché tali disposizioni siano compatibili con il Trattato"

Le condizioni

Ai sensi dell'articolo 1, lettera b) della direttiva "servizi" (direttiva 92/50/CEE), per organismo di diritto pubblico si intende qualsiasi organismo:

- a) istituito per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale;
- b) avente personalità giuridica;
- c) la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione è soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito per più della metà da membri designati dallo Stato, dagli enti regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico.

Per quanto riguarda il primo requisito, si rileva che effettivamente distinguere tra bisogni di interesse generale con carattere industriale o commerciale da bisogni privi di tali connotazioni non è cosa agevole.

Tuttavia, possiamo riferirci a titolo di ausilio, alle conclusioni dell'Avvocato Generale nella sentenza Agorà¹².

L'Avvocato ha rilevato, infatti, che il fatto che un organismo non persegua uno scopo di lucro può costituire un elemento di presunzione del carattere non industriale o commerciale di un'attività "nella misura in cui un'attività industriale o commerciale mira in principio alla realizzazione di un beneficio"; inoltre, la possibilità di una liquidazione per ragioni di interesse pubblico è difficilmente conciliabile con la tesi della creazione di un organismo per soddisfare bisogni a carattere industriale o commerciale. Ad esempio, in un'impresa guidata esclusivamente da considerazioni economiche, la liquidazione può avvenire solo per motivazioni di tipo economico-finanziario.

Per converso, l'Avvocato Generale ha considerato elementi utili per la qualifica di un organismo come soddisfacente bisogni di interesse generale aventi carattere industriale e commerciale, le circostanze seguenti:

- che, nonostante l'assenza di uno scopo di lucro, i benefici realizzati dal soggetto in questione, non vengano distribuiti ma reinvestiti;
- che l'organismo debba finanziare la propria attività a partire dalle entrate realizzate;
- che lo statuto non contenga disposizioni in virtù delle quali eventuali perdite possano essere ripianate dai poteri pubblici;

- che l'ente sopporti solo le conseguenze economiche e finanziarie della sua attività e sia in concorrenza con altri soggetti: la combinazione di questi due elementi fa sì che la pressione esercitata dalla concorrenza renda improbabile che l'organismo si lasci guidare da considerazioni diverse da quelle economiche.

La sentenza Mannesmann ha chiarito che, oltre ad adempiere alla propria missione soddisfacendo bisogni di interesse generale, un ente è libero di svolgere altre attività, ferma restando impregiudicata la necessaria sussistenza dei tre, cumulativi, citati criteri di cui all'art. 1, lettera b) della direttiva "servizi" (direttiva 92/50/CEE).

Le istituzioni comunitarie trattano con particolare rigore questo tipo di fattispecie perché in presenza di determinate condizioni, gli organismi di diritto pubblico, ai sensi dell'art. 6 della citata direttiva "servizi", potrebbero essere beneficiari di affidamenti diretti.

Tali "condizioni" consistono nella presenza di:

- un diritto esclusivo,
- compatibile con il Trattato,
- attribuito all'organismo in esame in virtù di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative pubblicate.

In altri termini, per poter essere definito "organismo di diritto pubblico", un soggetto deve soddisfare i tre criteri in esame ed in più, per essere beneficiario di affidamenti diretti, deve essere titolare di un diritto esclusivo, che lo renda, per le sole attività "coperte" da detto diritto, unico affidatario.

L'attribuzione dell'esplicita definizione di "organismo di diritto pubblico", non è, ai fini delle direttive comunitarie in materia, sufficiente di per sé a rendere cogente tale definizione. Così, ad esempio, l'obbligo di conformarsi alla direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi non dipende, infatti, dalla mera attribuzione di tale qualificazione, né dall'inclusione di tale organismo nell'elenco allegato alla citata direttiva, bensì dal fatto che tale organismo soddisfi in concreto i criteri (cumulativi e non alternativi) delineati dalla direttiva "servizi" all'art. 1, lettera b).

Considerazioni

Ciò che rileva è, quindi, la situazione di fatto nella quale un determinato organismo opera e non il nomen juris che lo caratterizza, tanto che l'organismo compaia o, viceversa, non compaia negli elenchi allegati alla direttiva o al relativo decreto di recepimento.

Né, sotto altro profilo, l'eccezione prevista dall'articolo 6 della direttiva "servizi" (direttiva 92/50/CEE) può essere confusa con la nozione di in-house.

Benché, in entrambi i casi ci si trovi di fronte ad un rapporto tra l'amministrazione pubblica appaltante e un soggetto-altro affidatario, le due fattispecie sono profondamente diverse:

- nella fattispecie in-house è l'elemento soggettivo che determina le precondizioni di affidamento diretto (vale a dire, il rapporto interorganico con l'amministrazione e il tipo di controllo esercitato dall'amministrazione stessa);

- nella fattispecie dell'art. 6, è l'elemento oggettivo che determina le precondizioni di affidamento diretto (vale a dire l'attribuzione di un diritto esclusivo ad un soggetto qualificabile, come specificato al punto 1, organismo di diritto pubblico).

¹²A tal proposito non si comprende come mai il quarto comma, lettera a) dell'art. 113 preveda, nella prima parte della disposizione, che titolari del capitale siano più enti e, nella seconda parte, che il soggetto controllante destinatario dell'attività del soggetto in-house possa essere anche un solo ente pubblico.

¹³Cause congiunte C-223/99 e C-260/99.

¹³Causa C-44/96.

La politica di prossimità "allarga" l'UE

Definire insieme ai paesi partner dell'UE una serie di priorità quali la stabilità, la sicurezza e il benessere, al fine di condividere i benefici dell'allargamento dell'UE. Questo è, sinteticamente, il contenuto del "documento di strategia" proposto dalla Commissione europea il 12 maggio scorso. Lo scopo è quello di avviare l'attuazione della Politica europea di prossimità così come espressa nella Comunicazione del marzo 2003 "Europa ampliata - Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i no-

Con un documento strategico la Commissione propone di estendere gli effetti del recente allargamento ai paesi confinanti dell'Est e dell'area mediterranea

stri vicini orientali e meridionali". L'avanzamento dell'iniziativa della Commissione attende ora il pronunciamento del Consiglio. L'obiettivo dichiarato è che il processo di allargamento appena concluso - che ha esteso i confini dell'UE a dieci nuovi Stati - possa rappresentare una opportunità di crescita e sviluppo anche per i paesi vicini dell'Europa orientale e della regione del Mediterraneo e non si traduca, al contrario, in nuove linee divisorie. In particolare nella regione mediterranea la politica europea di prossimità si avvarrà del partenariato euromediterraneo per promuovere in-

frastrutture, interconnessioni e reti, specie quelle energetiche, e per rafforzare nuove forme di cooperazione. La costituzione attorno all'UE di un anello di paesi con buone prospettive per la democrazia e la crescita economica risponde ad preciso e diretto interesse dell'Unione per un futuro di stabilità, pace e prosperità.

I paesi interessati alla politica europea di prossimità sono in Europa, Russia, Ucraina, Bielorussia e Moldavia; nella regione mediterranea, Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Siria, Tunisia e Autorità palestinese, ossia i partner non-Ue del partenariato euromediterraneo (tranne la Turchia, interessata ai negoziati di preadesione). Nella comunicazione la Commissione raccomanda di coinvolgere anche Armenia, Azerbaigian e Georgia.

Il documento proposto rappresenta l'esito dei colloqui che la Commissione ha sviluppato - su precisa delega del Consiglio europeo dell'ottobre 2003 - con i paesi partner dell'Europa orientale e della riva sud del Mediterraneo (Israele, Giordania, Moldavia, Marocco, Autorità palestinese, Tunisia e Ucraina) interessati ad accordi di partenariato e di cooperazione o accordi di associazione con l'Unione. In prospettiva si prevede un coinvolgimento anche dell'Egitto e del Libano. Nel documento strategico è riportato l'interesse dei nostri partner alla politica europea di prossimità, in particolare per suoi positivi riflessi in termini di sicurezza in linea con gli obiettivi della Strategia europea di sicurezza adottata dal Consiglio europeo nel dicembre 2003.

L'approccio proposto dalla Commissione per

la sua attuazione, si basa sulla condivisione di una serie di priorità da inserire in "piani di azione concordati" che spaziano dal rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle minoranze, allo Stato di diritto, al buon governo, alla promozione di relazioni di buon vicinato, all'applicazione dei principi di un'economia di mercato, allo sviluppo sostenibile, fino ad interessare alcuni obiettivi essenziali in materia di politica estera. Ma ri-

guarderanno anche altri argomenti essenziali, a cominciare dal dialogo politico che investe questioni di capitale importanza fra cui la lotta contro il terrorismo e la proliferazione di armi di distruzione di massa. In materia di giustizia e di affari interni i piani di azione consentiranno di assumere importanti impegni per questioni di drammatica attualità, come la gestione delle frontiere, la migrazione, il terrorismo, la tratta di esseri umani, droga e armi, il crimine organizzato, il riciclaggio di denaro e i reati finanziari ed economici.

Altro argomento è la politica di sviluppo economico e sociale, che offre ai partner l'occasione di partecipare a numerosi programmi dell'Unione, in particolare istruzione e formazione, ricerca e innovazione; ovvero di migliorare i legami con l'UE in materia di energia, trasporti, ambiente e società dell'informazione. Altra opportunità offerta dalla Politica di prossimità riguarderà il commercio, importante per i positivi riflessi sia sull'applicazione dei principi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, sia sulla convergenza con le norme comunitarie di settore.

Dopo 3-5 anni, una volta centrati gli obiettivi prioritari stabiliti nei piani di azione, potrebbero concretizzarsi nuove forme di partenariato sotto forma di "accordi europei di vicinato" che andrebbero a sostituire l'attuale generazione di accordi bilaterali.

Nei prossimi mesi la Commissione prevede di concludere i colloqui esplorativi con i paesi interessati e presentare progetti di piani d'azione al consiglio di cooperazione o di as-

Nel triennio 2004-2006 la copertura finanziaria dell'iniziativa sarà assicurata dagli strumenti Tacis, Meda e Interreg III

sociazione per la rispettiva approvazione. Fino al 2006 i piani di azione fruiranno dall'assistenza fi-

nanziaria dei programmi Tacis e Meda (strumenti finanziari di politica esterna dell'Unione dedicati, rispettivamente, ai Paesi dell'Europa orientale e a quelli del partenariato euromediterraneo), mentre dal 2007 un nuovo meccanismo finanziario, lo Strumento europeo di prossimità, opererà lungo la frontiera esterna dell'Unione allargata nell'ambito della cooperazione transfrontaliera.

L'avvio della programmazione dei piani di azione per il periodo 2004-2006 sarà assicurato da finanziamenti aggiuntivi che per i Paesi partner ammontano a 255 milioni di euro a titolo di Tacis e di Meda e a circa 700 milioni di euro per i Paesi membri nell'ambito del programma di cooperazione transfrontaliera Interreg III.

Per il prossimo periodo di programmazione, la Commissione intende dotare le annualità dello Strumento europeo di prossimità di maggiori risorse finanziarie rispetto al triennio 2004-2006.

L'Ungheria punta alla convergenza

Dopo la Polonia, l'Ungheria è il più importante beneficiario delle risorse del bilancio comunitario nel gruppo dei nuovi Stati Membri e la sfida principale che vuole vincere, anche grazie ai contributi comunitari, è quella della convergenza verso il livello di sviluppo socio-economico dell'UE. Tale traguardo rappresenta l'obiettivo globale del QCS ungherese, che specifica chiaramente come a questo scopo ci sia bisogno da un lato, di accrescere la produttività e dall'altro, di utilizzare in modo efficace le risorse umane. Il documento di programmazione chiarisce il ruolo principale che riveste una coerente politica economica nazionale, ma insiste anche sull'importanza che avranno

gli investimenti pubblici sostenuti dai fondi strutturali e dal fondo di coesione. Il disegno del QCS mira a favorire la crescita economica, la coesione sociale e la protezione dell'ambiente, anche in una prospettiva di lungo termine. Parte integrante della strategia è quindi incentrata sul principio orizzontale dello sviluppo sostenibile, sul rispetto dell'acquis in materia di ambiente e delle pari opportunità. L'Ungheria, inoltre, intende puntare anche sulla concentrazione degli interventi finanziati dai fondi strutturali in quei settori che permettono di sfruttare più efficacemente i vantaggi comparati. In particolare l'impegno sarà rivolto a migliorare l'ambiente economico e la capacità di innovazione. Grande importanza

verrà accordata, in tal senso, alle misure sull'istruzione e la formazione nonché a quelle volte a creare legami più efficaci tra le istituzioni e le imprese attive nei settori ricerca e sviluppo. Nell'insieme la strategia ungherese si sforza di raggiungere un equilibrio soddisfacente tra gli obiettivi del rafforzamento del potenziale di crescita e della riduzione del divario interno, dello sviluppo economico e della protezione dell'ambiente. Il QCS sosterrà in maniera sostanziale una vasta gamma di misure destinate a migliorare la competitività del settore produttivo, ivi compresa l'agricoltura. Più di un terzo dell'allocazione totale dei Fondi strutturali obiettivo 1 sarà diretto a misure direttamente centrate sul miglioramento dell'ambiente economico e sui bisogni di investimento delle imprese, in particolare delle PMI. Si prevedono inoltre notevoli sforzi per l'adeguamento alle norme ambientali dell'UE, in relazione alla infrastrutturazione la cui qualità può rappresentare un importante leva per lo sviluppo socio-economico. Al momento attuale si registrano evidenti criticità sia quantitative che qualitative. Gli investimenti per le infrastrutture nei trasporti giocheranno un ruolo importante anche per ridurre le disparità regionali interne e migliorare la competitività delle regioni ungheresi facilitando il commercio e la mobilità della manodopera. In particolare, il fondo di coesione si concentrerà sull'estensione della rete autostradale e l'ammmodernamento delle linee ferroviarie di connessione alle reti transeuropee, l'estensione delle installazioni multimodali ed il miglioramento dei trasporti pubblici. Il supporto accordato alle iniziative finanziate dal fondo di coesione rappresenterà più di un terzo del volume totale dell'assistenza strutturale dell'UE all'Ungheria. Tali progetti dovranno essere di dimensione significativa ed avere un costo minimo di 10 milioni di euro. Per evitare complicazioni o rigidità riguardo alla gestione finanziaria - considerando il breve pe-

riodo di attuazione - si è deciso di declinare il QCS ungherese in soli 5 programmi operativi, ciascuno dei quali collegato ad un solo asse, con l'unica eccezione dell'assistenza tecnica che deve poter essere gestita da ciascuna Autorità di Gestione. Mentre tale struttura in assi singoli è funzionale alla semplificazione della gestione finanziaria, ciascun programma operativo contribuisce alla realizzazione di più obiettivi specifici del QCS. Con lo stesso approccio, ogni PO si articola in un numero limitato di assi, ciascuno dei quali è generalmente finanziato da un solo fondo. L'unica eccezione è rappresentata dal PO Agricoltura e Sviluppo Rurale che ha incorporato, oltre a quelle FEOGA anche le misure dello SFOP. Il finanziamento dei fondi strutturali per il QCS 2004-2006 raggiunge circa 2 miliardi di euro a prezzi correnti. Il contributo nazionale sarà di 700.274.609 euro, completato da 5.730.918 euro dal settore privato. L'Ungheria riceverà inoltre circa 1,11 miliardi di euro di fondo di coesione. La BEI dovrebbe fornire prestiti fino a 445 milioni di euro. Il Ministero delle Finanze è l'unica autorità di pagamento per i quattro fondi strutturali e il fondo di coesione. La programmazione e l'attuazione dei fondi preadesione hanno fatto emergere diverse lacune la cui risoluzione è essenziale per un più efficace utilizzo delle risorse comunitarie. Necessari, in tal senso, risultano una migliore gestione delle risorse umane (con particolare attenzione alla formazione), il rafforzamento del coordinamento interministeriale, lo sviluppo della capacità dei proponenti di progetti, la creazione di un robusto sistema di controllo e la semplificazione delle procedure di pagamento. A causa della breve durata dell'attuale periodo di programmazione per i nuovi paesi non è prevista la valutazione di metà periodo. Le autorità di gestione svolgeranno un esame annuale degli indicatori e valutazioni tematiche ad intervalli regolari.

QCS E PO ungheresi per il periodo 2004- 2006

| | Autorità di Gestione | Assi Prioritari | Fondi | Contributo UE in MEURO | Contributo UE in % |
|---|---|---|------------------------|------------------------|--------------------|
| Quadro Comunitario di Sostegno | Ufficio per il Piano di Sviluppo Nazionale e i Fondi Comunitari (sotto la responsabilità del Ministro senza portafoglio per il coordinamento dell'integrazione europea) | 1-Miglioramento della competitività del settore produttivo 2-Sviluppo dell'occupazione e delle risorse umane 3-Miglioramento delle infrastrutture per i trasporti e protezione dell'ambiente 4-Rafforzamento delle potenzialità regionali e locali 5-Assistenza tecnica | FESR, FEOGA, FSE, SFOP | 1.995.717.160 | 100% |
| PO Agricoltura e Sviluppo Rurale | Ministero dell'Agricoltura e dello Sviluppo Rurale | Miglioramento della competitività del settore produttivo | FEOGA, SFOP | 429 | 21,5% |
| PO Competitività Economica | Ministero dell'Economia e dei Trasporti | Miglioramento della competitività del settore produttivo | FESR | 317 | 15,89% |
| PO Sviluppo delle Risorse Umane | Ministero dell'Occupazione e del Lavoro | Sviluppo dell'occupazione e delle risorse umane | FESR, FSE | 562 | 28,2% |
| PO Protezione Ambientale e Infrastrutture | Ministero dell'Economia e dei Trasporti | Miglioramento delle infrastrutture per i trasporti e protezione dell'ambiente | FESR | 327 | 16,4% |
| PO Sviluppo Regionale | Ufficio Nazionale per lo Sviluppo Regionale (Ufficio del Primo Ministro) | Rafforzamento delle potenzialità regionali e locali | FESR, FSE | 359 | 18,01% |

Fonte: QCS 2004-2006 per l'Ungheria (versione del 7/1/04 disponibile sul sito dell'uff. per il Piano di Sviluppo Nazionale)

POLITICHE ECONOMICHE

Sulla GUUE del 30 aprile 2004, la Commissione europea ha pubblicato un bando per rinnovare la costituzione di una Rete europea per le previsioni economiche. Alla fine dell'anno in corso terminerà, infatti, la collaborazione con la struttura appositamente creata nel 2001 per assistere i responsabili politici della zona euro nelle loro valutazioni economiche. La Commissione, con il presente bando, intende continuare a sostenere e promuovere analisi macroeconomiche di elevata qualità realizzate dal mondo della ricerca. Compito della rete sarà fornire analisi complementari relative agli sviluppi e alle politiche economiche nella zona euro dopo l'adesione all'UE dei nuovi Stati. La struttura dovrebbe essere composta di istituti di ricerca indipendenti e dovrebbe produrre relazioni semestrali per supportare il dibattito sulla politica economica della Commissione e dell'Eurogruppo. Uno degli istituti partecipanti provvederà al coordinamento della rete. La cooperazione tra Commissione e rete assumerà forma di una convenzione quadro di partenariato per un periodo di tre anni. L'invito è rivolto ad enti ed istituti aventi uno status giuridico in uno degli Stati membri dell'UE. Il contributo della Com-

missione non potrà superare il 50% delle spese sostenute dalla rete. Termine ultimo per la presentazione della proposte è il 25 giugno 2004.

Ogni ulteriore informazione può essere reperita all'indirizzo Internet:

http://europa.eu.int/comm/economy_finance/tenders/call404_en.htm.

ENERGIA E TRASPORTI

La Commissione europea intende contribuire all'organizzazione di conferenze di interesse europeo nel settore dei trasporti e dell'energia per promuovere, in particolare, il tema della sicurezza e dell'ottimizzazione delle risorse in questi settori. Sulla GUUE del 29 aprile 2004 è stato pubblicato un invito a presentare proposte per la concessione di sovvenzioni di importo limitato per la realizzazione di tali iniziative. I temi delle conferenze dovranno interessare più Stati membri e coinvolgere pubblico e partecipanti provenienti da paesi diversi. L'importo della sovvenzione sarà compreso tra il 10 e il 30% del totale dei costi ammissibili. Termine per la presentazione delle domande è il 30 giugno 2004. Possono partecipare persone giuridiche di tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Per ogni informazione rivolgersi al seguente

indirizzo Internet:

http://www.europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/home/calls/index_it.htm.

PARTI SOCIALI

Sulla GUUE del 23 marzo 2004 è stato pubblicato un invito a presentare proposte per "Informazione, consultazione e partecipazione dei rappresentanti delle imprese". I finanziamenti sono destinati a specifiche misure intese a rafforzare la cooperazione transnazionale dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro di imprese operanti in più Stati membri per ciò che concerne scambio di informazioni; azioni di preparazione alla partecipazione dei lavoratori alla Società europea; azioni innovatrici in materia di diffusione dei diritti all'informazione, consultazione e partecipazione. L'invito è rivolto ad organizzazioni in rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro di livello regionale, nazionale, europeo, settoriale o interprofessionale. Il termine ultimo per la presentazione delle candidature è il 10 settembre 2004. Informazioni e documenti sono disponibili sul sito web:

http://forum.europa.eu.int/Public/irc/empl/european_works_council/library.

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione
Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari

Unione europea
Questo Comitato di Sviluppo DG 1
2000-2006

Con i Fondi europei, 51.000 milioni di euro per le regioni italiane del Sud che vogliono crescere.

L'Europa può farci grandi.

www.gps.besiro.it
Numero Verde
800 444 555



www.qcs.tesoro.it

Stampa

Primaprint snc - Via dell'Industria, 71 - VITERBO