

della Commissione Europea e al Presidente del Consiglio Europeo del 26 ottobre 2011 ed è stata accolta dal Vertice dei Paesi Euro dello stesso 26 ottobre 2011 nella dichiarazione approvata.

Su queste basi e sulla base dell'Accordo Governo-Regioni del Sud del 3 novembre 2011, è stato definito, di intesa con la Commissione Europea, il Piano di Azione Coesione, inviato il 15 novembre u.s. dal Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale al Commissario Europeo per la Politica Regionale. Il Piano dovrà essere finalizzato (negli importi finanziari) la lista degli interventi, le scadenze, etc.), e d'intesa con le Regioni interessate, entro il 15 dicembre prossimo.

Scopo del Piano di Azione è quello di rilanciare i programmi in grave ritardo, garantendo una forte concentrazione delle risorse su quattro priorità: agenda digitale, istruzione, occupazione e ferrovie. Il Piano si concentra sui Programmi regionali della Convergenza, estendendosi, per alcune tipologie di intervento, anche alle altre Regioni del Mezzogiorno. Ove fosse, utile e/o necessario può estendersi ad altre Regioni.

Il Piano di Azione, anticipando alcuni tratti dei nuovi Regolamenti Comunitari presentati dalla Commissione per il periodo di programmazione 2014-2020, permette di aggredire tre delle cause del ritardo: la frammentazione degli interventi; il mancato orientamento al risultato; le difficoltà di indirizzo del centro. Affronta tali criticità sulla base di quattro principi:

- **concentrazione** su tematiche di interesse strategico nazionale declinate regione per regione secondo le esigenze dei diversi contesti, attraverso un confronto tecnico fra Governo e Regioni;
- azione di **supporto e affiancamento da parte di centri di competenza nazionale**;
- fissazione di **risultati obiettivo** in termini di miglioramento della qualità di vita dei cittadini;
- **“cooperazione rafforzata” con la Commissione**, che entra nel Gruppo di Azione (guidato dal Dipartimento Politiche di Sviluppo) incaricato di governare e monitorare l'accelerazione.

Per quanto riguarda gli interventi sulla rete ferroviaria, una volta avvenuta la loro quantificazione, sulla base di un accordo con le Regioni (entro il 15 dicembre) essi saranno finanziati utilizzando le **risorse rinvenienti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale**. Tale riduzione consentirà anche di ridurre una volta per tutte i rischi di disimpegno automatico.

Sull'attuazione del Piano e di questi principi si è immediatamente concentrata l'azione di Governo.

### *II.3. Addizionalità degli interventi cofinanziati nel Sud: mancato rispetto*

In applicazione di uno dei principi fondanti della politica di coesione comunitaria, la Commissione, in cooperazione con ciascuno Stato membro, procede per l'obiettivo «Convergenza» a una verifica intermedia dell'addizionalità entro il 31 dicembre 2011. In particolare, il rispetto del principio dell'addizionalità è considerato verificato se la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile degli anni dal 2007 al 2010 è tale da essere coerente, ossia da non pregiudicare, il risultato finale relativo all'intero periodo 2007-2013 così come indicato, a inizio programmazione, nel calcolo dell'addizionalità ex ante.

**La verifica intermedia del principio, effettuata nel giugno 2011, ha evidenziato che il profilo di addizionalità a suo tempo negoziato e formalizzato nel QSN non è stato rispettato.**

Sulla base dei dati e delle stime disponibili<sup>20</sup>, la media annua della spesa pubblica nazionale per il periodo 2007-2010, al netto dei fondi strutturali, calcolata in termini medi annui e a prezzi costanti, risulta

<sup>20</sup> Le basi informative utilizzate per la verifica sono le seguenti: 2007 - 2008 - 2009: Conto consolidato del Settore Pubblico Allargato - Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT); 2010/2013: Quadro Finanziario Unico (QFU) delle risorse in conto capitale; Relazione Previsionale e Programmatica anni 2007-2010; Decisione di finanza pubblica 2011-2013; Piano degli investimenti degli Enti appartenenti al SPA laddove disponibili; Stime

pari, infatti, a 16.194,2<sup>21</sup> milioni di euro a prezzi 2006, un valore assai inferiore a quello (19.794,0) che si ottiene come media dei valori previsti ex ante per quegli stessi anni, in base ai quali era stata costruita la media ex-ante per il complesso del periodo 2007-2013 (cfr. Tab 7).

**Tav. 7 - Verifica intermedia del principio di Addizionalità:  
risultati ex ante e attuali per la media 2007-2010**  
(Milioni di euro a prezzi 2006)

	<b>Spesa Nazionale</b>				
	Totale (1)	di cui: Pubblica Amministrazione (2)	di cui: Imprese Pubbliche (3)	Fondi Strutturali (4)	Addizionalità (5)=(1)-(4)
Previsioni	22.457,8	17.504,5	4.953,2	2.663,8	19.794,0
Valori effettivi	18.872,5	14,345,2	4.527,2	2.678,2	16.194,2

Il mancato rispetto dell'addizionalità è evidentemente il risultato del peggioramento del quadro italiano di finanza pubblica, anche a seguito della crisi economica, con le connesse scelte di riduzione della dotazione finanziaria del FAS (cfr. par. III). **L'Italia nel luglio scorso ha quindi potuto avviare la procedura di revisione che è prevista in queste circostanze.**

#### *II.4. La posizione italiana sulla politica di coesione 2014-2020*

Con la proposta di Quadro Finanziario Pluriennale del 29 giugno 2011 la Commissione Europea ha avanzato una ipotesi di bilancio per gli anni 2014-2020 pari a 1025 miliardi di euro. Di questo importo alla politica di coesione europea sono assegnati 336 miliardi (circa il 33 % del bilancio). Successivamente (6 ottobre 2011) la Commissione ha avanzato una proposta di Regolamenti per la politica di coesione.

La proposta di Regolamenti è una base assai buona per realizzare la riforma a lungo auspicata di questa politica, orientandola ai “risultati” in termini di miglioramento della qualità della vita dei cittadini europei. Tuttavia, affinché la riforma sia efficace, appare necessario modificare questa proposta in diversi punti. Fra essi sono necessari:

- più forti garanzie di un rigoroso sistema di indicatori di risultato, senza confusione con la “riserva di premialità”;
- documenti di programmazione più leggeri incentrati sul legame fra azioni e risultati;
- “streamlining” della reportistica sui risultati, da portare al dibattito nel Parlamento Europeo;
- ulteriore rafforzamento delle condizionalità ex ante (per rafforzare le istituzioni necessarie al successo dei programmi);

<sup>21</sup> Per la ricostruzione dei dati di base l'Italia continua ad avvalersi della banca dati relativa alla ricostruzione di “Conti pubblici territoriali”, avente come oggetto la territorializzazione della spesa dell'intero settore pubblico allargato e delle imprese di pubblica utilità, già utilizzata per tutta l'attività di monitoraggio sulla verifica dell'addizionalità del periodo di programmazione precedenti e per la verifica ex ante della stessa. Tale banca dati, costruita ad hoc, è sottoposta ad un progetto di affinamento qualitativo e quantitativo costante che consente di disporre con estrema tempestività di dati regionali riferiti allo specifico sottoinsieme, le “spese connesse allo sviluppo”. Di ciò si è giovata la verifica del principio di addizionalità. Tutte le elaborazioni finalizzate alla verifica intermedia sono state effettuate sulla base delle soluzioni metodologiche adottate per la verifica ex ante, ampiamente discusse con gli uffici della Unione Europea. Per gli organismi del settore Extra Bilancio sono stati utilizzati, ove disponibili (Ferrovie dello Stato, Enel, Poste Italiane, Eni, Enav), documenti programmatici pluriennali o indicazioni strategiche predisposte dai singoli enti.

- più chiara definizione degli strumenti attuativi “rivolti ai luoghi”, che consentano a città e reti di cittadini, lavoratori, università e imprese di mettere sul tavolo le proprie necessità e le proprie ipotesi progettuali;
- un Codice europeo di condotta per il partenariato che garantisca davvero il contributo alle decisioni e alle realizzazioni da parte dei cittadini organizzati;
- garanzie di equità, appropriatezza ed efficienza delle misure sanzionatorie legato al rispetto delle raccomandazioni del Patto di stabilità.

**Concentrazione degli interventi su priorità coerenti con la Strategia Europa 2020, fissazione di target, rafforzamento del partenariato strategico con la Commissione Europea sono del resto le modalità che l'Italia – per reagire al grave ritardo dei suoi programmi - ha deciso di anticipare con il Piano di Azione Coesione.**

Il proseguimento del sostegno dell'Italia alla politica di coesione, sulla base del confronto con le Regioni, i Ministeri, partner istituzionali ed economico-sociali, è dunque legato alla determinazione con cui nei mesi prossimi si vorranno realizzare modifiche nelle direzioni indicate. Molto significativo, sotto questo profilo, è il lavoro di grande spessore svolto dalla Presidenza polacca, fortemente sostenuto dall'Italia.

Forti preoccupazioni sollevano invece le intenzioni della Commissione Europea in merito al riparto delle risorse fra Regioni e Stati Membri. In particolare, l'adozione di nuovi criteri di riparto potrebbe fortemente danneggiare le regioni del Sud che dai 21,6 miliardi di euro attuali (a prezzi 2011) potrebbero scendere sotto 19 miliardi, anziché salire oltre 25 come deriverebbe dall'applicazione della chiave di riparto attuale. E' nell'interesse dell'Italia agire con forza mirando a una conferma, almeno parziale degli attuali criteri per l'allocazione delle risorse alle regioni meno sviluppate, diversamente da quello che ha proposto la Commissione.

La penalizzazione per l'Italia è evidentemente influenzata anche dalla pessima performance di questo ciclo di programmazione in termini di spesa. **Un forte sostegno delle Regioni al Piano di Azione Coesione (anche in termini di risorse riprogrammate e di riduzione del tasso di cofinanziamento) e un deciso avvio del Piano accrescerebbero dunque il potere negoziale dell'Italia. Al contrario, scelte miopi e ad alto rischio di singole Autorità di gestione dei fondi comunitari, oltre a provocare la perdita di fondi europei avrebbero forti esternalità negative, indebolendo il potere negoziale dell'Italia: ciò non potrebbe mancare di riflettersi sulla quota di fondi che verrà riconosciuta a quelle Autorità al momento del riparto dei fondi 2014-2020.**

### *II.5. Le strutture in house*

L'attuazione della politica regionale comunitaria impone uno sforzo operativo di cui sono componenti importanti, se in grado di agire con efficienza e tempestività, le strutture in house dell'Amministrazione centrale dotate di competenze adeguate.

Fra queste il Ministro per la coesione, per lo svolgimento dei compiti ad esso assegnati, si avvale, in forza di quanto esplicitamente previsto dal DPCM 10 giugno 2010, dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa (di seguito Agenzia) sulla quale esercita altresì, attraverso il Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica, le funzioni connesse al cosiddetto controllo analogo. Del resto, l'Agenzia è stata, negli ultimi anni, oggetto di una rilevante azione di riordino e dismissioni disposta dalla legge 296 del 2007 (art.1, commi da 459 a 466) che ne ha sostanzialmente precisato la missione prioritaria quale braccio operativo della politica di coesione.

L'Agenzia ha mutato l'organizzazione operativa interna della società capogruppo in relazione al disegno della nuova missione e con riferimento agli obiettivi a essa assegnati. Per quel che riguarda le

società controllate, queste sono attualmente 6 (nel 2007 erano 32, di cui 17 regionali oggi totalmente dismesse) con 20 consiglieri di amministrazione (erano 168 nel 2007).

Sotto il profilo operativo l'Agenzia è impegnata, a supporto dell'Amministrazione centrale e dovendo rispondere alla sua domanda, nello svolgimento di un insieme di attività molto ampio e articolato con rischi rilevanti di dispersione della sue capacità operative. Tali rischi sono peraltro accresciuti se non determinati da una committenza pubblica che ha attribuito all'Agenzia compiti aggiuntivi specifici, spesso di natura quasi emergenziale e qualche volta anche impropri rispetto al dettato della sua missione. Compiti cui l'Agenzia ha dovuto far fronte, in molti casi, utilizzando risorse professionali e finanziarie esistenti, non potendo fruirne di aggiuntive.

**Ogni generalizzazione sull'efficienza, sulla qualità e sull'efficacia della sua azione – in particolare per quanto riguarda il suo apporto all'attuazione delle politiche di coesione – sarebbe quindi inappropriato. Come in tutte le strutture complesse e a cui è richiesto un impegno a vasto raggio, nell'Agenzia coesistono punti di robustezza tecnico - operativa (come gli interventi territoriali e di progettazione per le risorse culturali del Mezzogiorno; o la gestione degli strumenti per lo sviluppo dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego) e altri per i quali prevalgono debolezze (per esempio: l'attrazione di investimenti esteri).**

Stante l'obiettivo di valorizzare appieno le potenzialità e le capacità con cui l'Agenzia può sviluppare il ruolo a essa assegnato nell'accompagnare, su mandato del Ministro per la coesione, l'attuazione della politica regionale comunitaria e nazionale (le cui risorse concorrono del resto a formare in media oltre il 90% del suo fatturato annuale), **si tratta quindi di operare nel merito in due direzioni: nel breve termine per focalizzare il suo intervento su pochi obiettivi prioritari attraverso l'azione comune del suddetto Ministro e dei Ministri di settore; nel medio termine, valutando ruolo e funzioni dell'Agenzia nell'ambito più generale dell'azione del Governo per l'efficientizzazione degli apparati centrali.**

### III. Stato di attuazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione

#### III.1. Risorse disponibili (dopo i tagli)

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, così rinominato con d.lgs. n.88 del 2011, già Fondo per le aree sottoutilizzate (articoli 60 e 61 della legge n. 289/2002 - legge finanziaria per il 2003), è un fondo pluriennale utilizzato per finalità di riequilibrio economico e sociale in attuazione del comma V dell'art 119 della Costituzione, nel Sud e nel Centro-Nord del paese. In base al Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN), il Fondo, attraverso la realizzazione di investimenti pubblici e l'erogazione di incentivi alle imprese, dovrebbe contribuire alla realizzazione di una strategia di politica regionale unitaria assieme ai Fondi strutturali comunitari discusso nel paragrafo II.

La parte del Fondo relativa al periodo di programmazione 2000-2006 – solo assai lievemente ridotta dalle manovre finanziarie rispetto al suo importo originario (65.522 milioni di euro) – è pressoché interamente assegnata, e in misura significativa spesa (cfr. paragrafo III.3). **La parte del Fondo relativa al periodo di programmazione 2007-20013, ancora interamente da utilizzare, è oggi pari a 40.664 milioni di euro (incluse le risorse già trasferite alle Amministrazioni destinatarie).**

Tale valore di 40,7 miliardi è quanto rimane dell'importo originario di 63,3 miliardi dopo successivi tagli intervenuti per esigenze di finanza pubblica a partire dal 2008.

La dimensione dei tagli, il quadro di incertezza sull'effettiva disponibilità del Fondo, i forti ritardi nelle attività di programmazione (cfr. oltre) hanno prima frenato, poi impedito la realizzazione del disegno di programmazione unitaria del Fondo stesso assieme ai fondi comunitari. Tali criticità hanno anche reso opaco il quadro informativo. Le valutazioni e le informazioni che seguono sono dunque solo preliminari e costituiscono una sommaria base di lavoro.

Gli ultimi tagli effettuati<sup>22</sup>, pari a 10.440 milioni (tav.8), devono ancora essere imputati tenendo conto delle esclusioni previste: programmazione regionale esentata dalla disposizione normativa di cui all'art. 10, c. 4, del decreto legge n. 98/2011, e successive modifiche; assegnazioni per la prosecuzione degli interventi per la ricostruzione dell'Abruzzo (DPCM, 28 settembre 2011). Si dovrà altresì tenere conto dello stanziamento aggiuntivo di 2.800 milioni di euro per l'anno 2015 previsto dalla legge di stabilità (articolo 33, comma 3), da destinare prioritariamente alla prosecuzione di interventi indifferibili infrastrutturali, nonché per la messa in sicurezza di edifici scolastici, per l'edilizia sanitaria, per il dissesto idrogeologico e per interventi a favore delle imprese sulla base di titoli giuridici perfezionati alla data del 30 settembre 2011, già previsti nell'ambito dei programmi nazionali per il periodo 2007-2013.

<sup>22</sup> Riassuntivamente le destinazioni dei primi 18.248 milioni di euro di tagli hanno riguardato: misure di stabilizzazione della finanza pubblica per 12.963 milioni di euro (di cui 3.645 milioni imputati alla programmazione 2000-2006); esenzione ICI prima casa 1.150 milioni di euro; finanziamento servizio sanitario nazionale per 1.310 milioni di euro (di cui 5 milioni imputati alla programmazione 2000-2006); riqualificazione energetica del patrimonio edilizio per 934 milioni di euro; finanziamento per i comuni di Roma, Catania, Napoli e Palermo per 880 milioni di euro; emergenza rifiuti in Campania per 450 milioni di euro; agevolazioni post-terremoto Marche, Umbria, Molise e Puglia per 326 milioni di euro; altro per 213 milioni di euro

Tav. 8 - Riduzioni recenti del Fondo Sviluppo e Coesione

Riduzioni	2011	2012	2013	2014	2015	Totale
Ex art. 40, c. 1-bis DL 98/2001	950,43					950,43
Tab. E legge di stabilità 2012		3.350,53	2.533,98	1.802,52	1.802,52	9.489,54
Totale	950,43	3.350,53	2.533,98	1.802,52	1.802,52	10.439,96

Sarà dunque necessario portare tempestivamente a compimento<sup>23</sup> la ricognizione in atto da tempo degli impegni giuridicamente vincolanti in essere, al fine di identificare imputazioni appropriate dei tagli (cfr. paragrafo III.2.2).

### III.2. Programmazione 2007-2013

#### III.2.1. Programmazione regionale

Al complesso delle Regioni sono assegnati 24.023,1 milioni di euro secondo una chiave di riparto prestabilita, di cui 3.913,2 milioni di Euro, destinati alla Programmazione Interregionale e al progetto speciale “Obiettivi di servizio” (Area Mezzogiorno).

L'effettivo utilizzo delle risorse da parte delle Regioni è stato condizionato a regole che si sono modificate nel tempo creando un **contesto di elevata incertezza**, frenando nel Sud la realizzazione della programmazione unitaria prevista dal QSN nel 2007, e **facendo sì che neppure nelle Regioni del Centro-Nord più efficaci e tempestive, potesse sino ad oggi – a distanza di oltre quattro anni – avviarsi alcun intervento**.

Originariamente la delibera CIPE n. 166/2007 ha previsto, per l'utilizzo da parte delle Regioni e Province Autonome delle risorse FAS 2007-2013, l'elaborazione, da parte di ciascuna di esse, di un Programma Attuativo Regionale (PAR) o Provinciale, da sottoporre alla presa d'atto del CIPE, previa istruttoria del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione. La presa d'atto del CIPE costituisce presupposto per la messa a disposizione delle risorse con apposito provvedimento dirigenziale (punto 3.1.3 delibera n. 166 del 2007) a chiusura del procedimento.

Tale presa d'atto ha avuto luogo, per nove Regioni del Centro Nord già nel marzo 2009, sulla base di un giudizio positivo sulla qualità della programmazione. Tuttavia, solo nel luglio 2011, a seguito di nuovi adempimenti richiesti dalla delibera Cipe 1/2011, si è potuto chiudere il procedimento di messa a disposizione delle risorse FAS (per un ammontare complessivo di 3.156,738 Meuro).

Nel frattempo, sono stati presentati ed è stata conclusa l'istruttoria dei Programmi Attuativi della Provincia Autonoma di Trento e delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Veneto, che potranno, pertanto essere portati alla decisione del CIPE. La Regione Lazio, invece, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 2 comma 90 della legge n. 191/2009 di utilizzare il FAS a copertura del piano di rientro del deficit sanitario, ha destinato a tale scopo l'intera dotazione spettante del FAS (796 mln di Euro), rinunciando, di conseguenza, alla relativa programmazione per spese di investimento.

<sup>23</sup> E' l'impegno assunto nella seduta del CIPE del 6 dicembre 2011.

**Tav. 9 - Distribuzione e stato programmazione risorse 2007-2013  
per le Regioni del Centro-Nord (in mln di Euro)**

Regioni	Assegnazioni FAS 2007-2013	Presa d'atto del Cipe
Emilia Romagna	241,279	SI
Friuli-Venezia Giulia <sup>1</sup>	160,386	
Lazio <sup>2</sup>	796,782	
Liguria	288,507	SI
Lombardia	714,018	SI
Marche	202,937	SI
P.A. Bolzano	72,478	SI
P.A. Trento <sup>1</sup>	48,631	
Piemonte	750,022	SI
Toscana	638,735	SI
Umbria	213,692	SI
Valle D'Aosta	35,07	SI
Veneto <sup>1</sup>	513,419	

<sup>(3)</sup> Il PAR è stato presentato dalla Regione ma manca la presa d'atto del CIPE.

<sup>(4)</sup> Dotazione impiegata a copertura del piano di rientro del deficit sanitario.

Ancora più in ritardo è lo stato delle cose per le Regioni del Mezzogiorno, che complessivamente dispongono, al netto delle risorse destinate alla citata Programmazione Interregionale e agli Obiettivi di servizio, di 15.434 milioni di euro. I numerosi provvedimenti normativi succedutisi nel tempo, hanno inciso sia sull'ammontare delle assegnazioni FAS sia sui criteri di selezione degli interventi ammissibili. Solo per le Regioni Molise e Abruzzo sono state ravvisate le condizioni per la presa d'atto (nel 2011) dei Programmi da parte del CIPE. I ritardi maturati hanno peraltro offerto al Governo, nella seconda metà del 2011, l'opportunità di percorrere, d'intesa con le Regioni, la strada di una **concentrazione degli interventi su alcuni assi strategici** (individuati a seguito di un percorso noto come "Piano Sud"). Si tratta in via di principio di una scelta non dissimile da quella compiuta con il Piano di Azione e Coesione (cfr. paraf. II.3) per i fondi strutturali comunitari.

Tale percorso ha sinora condotto alla programmazione di due assi: "Infrastrutture" e "Innovazione, ricerca e competitività" in due delibere CIPE, in data 3 agosto 2011 e 30 settembre 2011 (tuttora in corso di registrazione alla Corte dei Conti). Per l'asse "Innovazione, ricerca e competitività" è previsto che gli interventi individuati dal CIPE siano preliminarmente sottoposti alla valutazione del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca. L'attività istruttoria è avviata anche per la priorità "Ambiente".

Va rilevato che hanno esercitato la facoltà per il ripiano parziale dei debiti sanitari anche le Regioni Siciliana (per 686 milioni di euro), Abruzzo (per 160 milioni di euro) e Campania (per 322 milioni di euro).

**Tav. 10 - Distribuzione e stato programmazione risorse 2007-2013  
per le Regioni del Sud (in mln di Euro)**

Regioni	Priorità		Altre destinazioni		Residuo da attribuire	Totale	Presenza d'atto del CIPE
	"Infrastrutture (delibera Cipe 3/08/2011)	"Innovazione, ricerca e competitività" del 30/09/2011	Copertura debito sanitario regionale	Altro <sup>(1)</sup>			
Abruzzo*		5	160	607,7	-	772,8 <sup>(2)</sup>	SI (30.09.2011)
Basilicata	259,4	12			497,6	769,0	
Calabria	863,4	63,9			668,6	1595,9	
Campania	1.345,1	68,7	322	530,2	1.240,8	3506,8	
Molise				407,1		407,1	SI (03.08.2011)
Puglia	1.015,4	250			1.529,2	2794,6	
Sardegna	1.073,4	241,4	0	111,0	520,4	1946,2	
Sicilia**	1.092,9	38,8	686	610,8	1.255,9	3684,4	SI <sup>(3)</sup> (31.07.2009)
<b>Totale</b>	<b>5.649,6</b>	<b>679,8</b>	<b>1.168,0</b>	<b>2.266,9</b>	<b>5.712,4</b>	<b>15476,7</b>	

<sup>(1)</sup> La voce "Altro" include: a) Le risorse assegnate ai PAR delle Regioni Molise e Abruzzo, per un totale di 1014,832 mln di Euro; b) Le somme FAS pre-allocate per effetto di disposizioni di legge (432 mln ex d.l. 196/2010 su compensazioni ambientali in Regione Campania; 111,044 ex d.l. 162/2008 per il G8 in Sardegna); c) L'importo di 200 mln di Euro destinato all'Accordo di Programma Termini Imerese in Sicilia; d) Le somme destinate a copertura finanziaria di varie ordinanze di protezione civile per fronteggiare situazioni di emergenza (509 mln di Euro)

<sup>(2)</sup> Il valore del PAR Abruzzo include anche l'importo corrispondente al taglio iniziale del 5% (ex Del. Cipe n.1/09), tenuto conto della condivisione espressa dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 16/12/2010 di porre tale taglio a carico di tutte le altre Regioni pro quota, "qualora il Governo non volesse intervenire con il FAS nazionale".

<sup>(3)</sup> Successivamente alla presa d'atto del Cipe, le risorse della Regione Siciliana sono state coinvolte nell'attuazione del cd. Piano per il Sud.

### III.2.2. Programmazione nazionale

Provvisoriamente il quadro di informazioni predisposto dagli uffici è quello che segue.

L'originaria ipotesi di ripartire le risorse per Programmi nazionali è stata radicalmente modificata dalla previsione normativa, contenuta nel D.L. n. 185/2008, art. 18, che ha individuato, come destinatari delle risorse, tre Fondi settoriali: "Fondo infrastrutture"- destinato a interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di trasporti e mobilità di livello nazionale, le reti di telecomunicazione ed energetiche, gli interventi di messa in sicurezza delle scuole, le opere di risanamento ambientale, l'edilizia carceraria e le infrastrutture museali e archeologiche e l'innovazione tecnologica, "Fondo sociale per occupazione e formazione" – destinato in larga misura al finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga e "Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale" – destinato a finalità di programmazione strategica per il sostegno dell'economia reale e delle imprese.

Tenuto conto che il Fondo occupazione risulta interamente trasferito, le riduzioni ancora da operarsi di cui al paragrafo III.1, ove fossero esclusivamente confermati i valori dei trasferimenti già intervenuti e le destinazioni per la ricostruzione dell'Abruzzo, comporterebbero la riconfigurazione della dimensione dei fondi.

Su questo quadro informativo si dovrà tornare in sede di ricognizione per l'assegnazione dei tagli dell'estate 2011.

**III.3. Programmazione 2000-2006****III.3.1. Programmazione regionale**

A fronte dei 23 mld di euro assegnati alle Regioni e Province Autonome nel periodo 2000-2006 (di cui l'85% al Mezzogiorno), circa 19,1 mld di euro sono stati programmati tramite Accordi di Programma Quadro (APQ), strumento negoziale che oltre alle risorse ex-FAS, ha attratto anche risorse ordinarie e comunitarie, concorrendo a finanziare oltre 23.000 interventi (di cui 13.400 nel Mezzogiorno). Di questi circa 6.200 risultano oggi conclusi (27% di quelli complessivamente finanziati).

Il livello di avanzamento, al 30 giugno 2011 era pari al 75,2% nel Centro Nord e al 44,3% nel Mezzogiorno (50,3% a livello nazionale). (Tavola 11).

**Tav. 11 - Stato di attuazione risorse 2000-2006**

Macro- Area	Regione	Numero Progetti			Valore			
		Totale	di cui conclusi		Totale *	di cui Fas regionale	Fas regionale realizzato	
		(n)	(n)	(%)	(mln di euro)	(mln di euro)	(mln di euro)	(%)
Centro- Nord	Emilia-Romagna	560	248	44,30%	3.480,3	150,5	110,1	73,2%
	Friuli - Venezia Giulia	256	130	50,08%	486,5	108,3	79,8	73,7%
	Lazio	1.379	248	18,0%	1.649,3	633,9	374,9	59,1%
	Liguria	629	174	27,7%	712,6	358,9	319,1	88,9%
	Lombardia	1.849	915	49,5%	10.568,4	361,4	333,5	92,3%
	Marche	386	245	63,5%	1.867,8	208,8	114,3	54,7%
	P.A. Bolzano	68	36	52,9%	182,4	38,5	33,6	87,2%
	P.A.Trento	66	30	45,5%	609,2	20,5	19,1	93,3%
	Piemonte	1.786	1.110	62,2%	2.071,2	662,0	525,2	79,3%
	Toscana	1491	550	36,9%	13.304,8	508,2	411,2	80,9%
Centro- Nord	Umbria	592	125	21,1%	1.800,8	268,4	156,9	58,5%
	Valle d'Aosta	65	10	15,4%	135,2	23,3	18,8	80,5%
	Veneto	613	267	43,6%	2.200,0	367,4	292,1	79,5%
	<b>Totale</b>	<b>9.740</b>	<b>4.088</b>	<b>42%</b>	<b>39.068,5</b>	<b>3.710,1</b>	<b>2.788,7</b>	<b>75,2%</b>
	Mezzogiorno	Abruzzo	1.145	356	31,10%	1.245,1	693,7	493,7
Basilicata		712	99	13,9%	2.489,4	751,1	391,2	52,1%
Calabria		2.260	254	11,2%	8.817,1	1678,4	774,3	46,1%
Campania		2.460	451	18,3%	8.385,6	3.853,0	1.672,7	43,4%
Molise		1.456	422	29,0%	1.037,1	494,2	358,7	72,6%
Puglia		2.177	186	8,5%	6.234,8	2.728,4	1.424,9	52,2%
Sardegna		1.041	201	19,3%	5.422,3	1.546,0	770,0	49,8%
Sicilia		2.154	185	8,6%	16.880,7	3.693,2	949,4	25,7%
<b>Mezzogiorno Totale</b>	<b>13.405</b>	<b>2.154</b>	<b>16,1%</b>	<b>50.512,0</b>	<b>15.438,0</b>	<b>6.835,0</b>	<b>44,3%</b>	
<b>Totale complessivo</b>	<b>23.145</b>	<b>6.242</b>	<b>27,0%</b>	<b>89.580,5</b>	<b>19.148,2</b>	<b>9.623,6</b>	<b>50,3%</b>	

\* Comprende risorse ordinarie e comunitarie.

Forte è la differenziazione regionale, con la Lombardia e Trento oltre il 90% e la Sicilia poco sopra il 25%.

complesso una forte relazione tra stato di avanzamento economico e dimensione finanziaria degli interventi. Le verifiche disposte in base alla Delibera CIPE n. 79/2010, per gli interventi con criticità nell'avvio e nell'avanzamento, per un ammontare pari a 6.870 milioni di euro, hanno prodotto il definanziamento da parte delle Regioni di interventi per 96 milioni di euro e l'individuazione di interventi proposti per il definanziamento per ulteriori 350 milioni di euro. Tali esiti sono stati fatti propri dal CIPE con delibera del 30 settembre 2011.

### ***III.3.2. Programmazione nazionale***

Nel periodo di programmazione 2000-2006 sono state assegnate alle Amministrazioni Centrali 42,7 miliardi di euro destinati per circa i due terzi a incentivi alle imprese attraverso il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed il Ministero per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca. Dalla ricognizione realizzata al 31 Maggio 2008, i cui esiti sono stati sanciti con delibera Cipe n. 79 del 30 luglio 2010, sono risultate impegnate o programmate in APQ risorse per 37,5 miliardi di euro. Le residue disponibilità sono state impiegate per 1,5 miliardi per finanziare gli ammortizzatori in deroga e, per la residua parte, per dare copertura alle riduzioni di volta in volta operate dai diversi provvedimenti di finanza pubblica succedutisi nel tempo. Risultano al momento esclusi dalle operazioni di taglio 106 milioni di euro originariamente assegnati al Dipartimento della Funzione Pubblica.

### ***III.4. "Risorse liberate"***

Le risorse generate dalla rendicontazione sui Programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali di progetti originariamente finanziati con altre fonti di finanziamento, cosiddette "risorse liberate", sono pari a 10.224 milioni di euro. Di queste le risorse già oggetto di impegno giuridicamente vincolanti ammontano a 5.425 milioni di euro, così come accertato dalle verifiche effettuate ai sensi della delibera Cipe n. 79/2010. All'esito di tale ricognizione sono state quindi individuate, quali riprogrammabili, al netto di possibili contestazioni, risorse per un importo pari a 4.798 milioni di euro.

#### ***IV. Politiche nazionali: riflessi sul Sud***

Lo sviluppo di un territorio, ancor più di un territorio arretrato, non dipende solo dalle politiche territoriali aggiuntive a esso destinate – come quelle previste dall’art. 119, comma quinto della Costituzione italiana – ma anche e soprattutto dalle politiche ordinarie: sia dalle spese ordinarie che arrivano in quel territorio (dal loro riparto e qualità) e dal modo in cui norme e regolamenti a valenza nazionale impattano in quel territorio stesso.

Come risulta dal progetto di ricerca sul Sud condotto nel 2008-2009 dalla Banca d’Italia, questo profilo assume particolare rilievo per il Sud. Scriveva a tale proposito il Governatore Draghi, concludendo quel progetto<sup>24</sup>: **“le politiche regionali possono integrare le risorse disponibili, consentirne una maggiore concentrazione territoriale, contrastare le esternalità negative e rafforzare quelle positive. Ma non possono sostituire il buon funzionamento delle istituzioni ordinarie”**. E nella presentazione degli Atti di quel Convegno, il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, riprendendo l’introduzione del Governatore Draghi, scriveva: **“Declinare le politiche generali in modo sapiente sul territorio tenendo conto cioè dei loro diversi «potenziali di applicazione» nel Nord e nel Sud del paese, è certamente compito arduo: ma si può eluderlo, o bisogna provarsi a perseguirlo?”**.

Le politiche regionali non possono dunque sostituirsi al buon funzionamento delle istituzioni ordinarie ma possono e devono incalzare e anticipare il rinnovamento e l’aumento di qualità della gran massa della spesa pubblica.

**Nel rilanciare le politiche per il Sud è dunque importante avere chiare le difficoltà che questa “declinazione territoriale” della politica ordinaria incontra. Proprio per capire in che modo la politica regionale possa orientare quella ordinaria. Aiutano a tale scopo alcuni esempi.**

#### **Istruzione**

Manca nel Sud una tradizione radicata di cooperazione fra scuole capace di avviare e sostenere, come è pratica diffusa in molte aree del Centro Nord, attività di autovalutazione e mutuo apprendimento. Di questo aspetto non può non tenere conto una politica nazionale, eventualmente anticipando proprio nel Sud pratiche di assistenza tecnica e supporto alla auto-diagnosi. Inoltre, le condizioni di particolare disagio di molte aree suggeriscono di considerare nel Sud modalità particolari di selezione, reclutamento e remunerazione degli insegnanti.

#### **Infrastrutture**

I tempi decisamente più lunghi e i costi spesso più elevati per la realizzazione di opere infrastrutturali nel Sud suggeriscono l’esistenza sia di deficit di capacità nella costruzione e gestione dei bandi, sia di frequenti pressioni criminali o di uno “scoraggiamento amministrativo” indotto dal timore di tali pressioni. Ne deriva che nel Sud andrebbero considerate forme aggiuntive di “accompagnamento”.

#### **Efficienza amministrativa**

Le misure di semplificazione amministrativa realizzate negli ultimi anni hanno privilegiato soprattutto interventi di carattere trasversale basati sull’impiego di modelli dichiarativi (ad esempio: DIA, SCIA) che risultano però poco appropriati nelle fattispecie più complesse, che richiedono comunque valutazioni discrezionali da parte della Pubblica Amministrazione. Poco è stato fatto inoltre per riorganizzare il back-office delle amministrazioni la cui funzionalità, unitamente alla presenza di un quadro normativo chiaro, è essenziale per il funzionamento di questi modelli. Tali profili di carattere generale appaiono particolarmente rilevanti per il Sud. Inoltre con specifico riguardo alle funzioni amministrative relative all’attività d’impresa, dove la disciplina è di fonte regionale e locale, va ridisegnato il sistema incentivante previsto per i procedimenti amministrativi che regolano l’avvio e lo svolgimento dell’attività d’impresa. E’ indispensabile rendere accessibili e comprensibili dai cittadini le informazioni sui tempi di

<sup>24</sup> Banca d’Italia, Il Mezzogiorno e la politica economica dell’Italia, giugno 2010.

attuazione delle fasi dei processi attuativi e sui loro esiti.

### **Giustizia**

I divari sui tempi della giustizia civile richiamati nel paragrafo I in presenza di un assetto normativo e procedurale unitario, spingono a concentrare l'attenzione sull'organizzazione. Il progetto "Miglioramento delle performance della giustizia" realizzato in cooperazione fra i Ministeri di Grazia e Giustizia e della Funzione Pubblica e finanziato con fondi comunitari è un esempio da valutare al fine di elaborare strategie di riorganizzazione.

Per queste e per altri temi corrispondenti ai servizi collettivi passati in rassegna nel paragrafo I, la politica regionale può svolgere un ruolo di indirizzo e di innovazione.

Ciò a sua volta avrà luogo se, come prefigura il Piano di Azione e Coesione di cui al paragrafo II, i centri di competenza nazionale sapranno compiere un salto di qualità nell'indirizzo, nel monitoraggio e nell'affiancamento tecnico.

