

Nel corso dell'ultimo decennio, in Italia si sono susseguiti alcuni rilevanti tentativi di contrastare con strumenti di politica industriale l'arretramento competitivo del settore manifatturiero, promuovendo nel contempo uno sviluppo territoriale più equilibrato.

Oggi le politiche industriali si collocano all'interno di una cornice di riferimento nazionale per gli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione: la Strategia di specializzazione intelligente (S3) è uno strumento di *governance* strategico nella programmazione 2014-2020 per individuare le priorità di investimento in ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione dei territori, per costruire vantaggi comparati e percorsi di crescita sostenibile nel medio e lungo termine. La definizione delle S3 si basa sul processo interattivo di cooperazione strategica tra settore pubblico e settore privato ed ha rappresentato in Italia una straordinaria mobilitazione di risorse e conoscenze imprenditoriali che ha definito una scala di priorità di sviluppo tecnologico a partire da una mappatura del potenziale di sviluppo del paese condotta a livello sia nazionale che regionale. La Commissione Europea ha attribuito a tali strategie la funzione di prerequisito, la c.d. condizionalità *ex ante*, per l'utilizzo delle risorse dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE).

L'Italia ha definito una Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente (SNSI) e ventuno S3 regionali. A partire dalle traiettorie di sviluppo individuate a livello regionale ed in partenariato con rappresentanze di settori produttivi ed esperti di domini tecnologici, la SNSI ha individuato 5 aree tematiche (o mercati di riferimento) di interesse: a) Industria intelligente e sostenibile, energia e ambiente; b) Salute, alimentazione, qualità della vita; c) Agenda digitale, *smart communities*, sistemi di mobilità intelligente; d) Turismo, patrimonio culturale e industria della creatività; e) Aerospazio e difesa.

I principali veicoli di attuazione della SNSI sono: il "PON imprese e competitività" (PON-IC), con una dotazione finanziaria di circa 2,3 miliardi di euro; il PON ricerca e Innovazione (PON-RI), con una dotazione di circa 1,3 miliardi di euro; alcuni piani strategici finanziati dal FSC, come previsto dalla legge di stabilità 2015, art.1 comma 703. Tra gli interventi più significativi attuati direttamente dai PON in coerenza con la SNSI, il bando Horizon 2020 (PON IC), ha finanziato progetti di R&S per un valore di 150 milioni di euro nelle regioni meno sviluppate e per 30 milioni di euro nelle regioni in transizione. Con decreto ministeriale 8 novembre 2016, le risorse finanziarie per le regioni "meno sviluppate" sono state incrementate di 140 milioni di euro. In data 15 dicembre 2016, l'Autorità di gestione del PON RI e la Banca europea per gli investimenti (BEI) hanno sottoscritto un *funding agreement* per la costituzione di un "fondo di fondi" dalla dotazione iniziale di 200 milioni di euro che, attivando per la prima volta a livello nazionale una modalità innovativa di gestione dei fondi europei e nazionali per la politica di coesione, opererà con prestiti e venture capital in progetti di ricerca ad alto contenuto tecnologico nelle regioni del Sud Italia.

Nel settore "*Aerospazio e difesa*", è stato portato a completamento il piano strategico per la *space economy* con un forte coinvolgimento delle regioni interessate alle ricadute dell'area tematica. Il Governo ha avviato le procedure di attuazione nel 2017 del piano strategico al quale sono stati assegnati 350 milioni di euro di risorse FSC e a cui potranno concorrere risorse regionali.

Nel settore “*Industria intelligente e sostenibile, energia e ambiente*”, è stato definito un piano d’azione e un pacchetto di misure incentivanti denominato “Industria 4.0”, che si prefigge di rilanciare la produttività del sistema industriale sostenendone la diffusa digitalizzazione. Il piano d’azione punta a rafforzare le competenze tramite interventi nell’Università e la creazione di una rete di centri di competenza in grado di collegare produzione e ricerca. L’aumento della penetrazione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo verrà perseguito anche tramite interventi infrastrutturali - la diffusione presso le imprese della Banda ultra larga (BUL) fino a 100 Mbs - e incentivi agli investimenti - crediti di imposta per spese in ricerca e sviluppo, c.d. “super-ammortamento” e “iper-ammortamento”, *Patent Box*, incentivi alla patrimonializzazione delle imprese, incentivi agli investimenti in startup e PMI innovative, riduzione di IRES e IRI, tassazione agevolata per salari di produttività, accesso al credito tramite interventi del Fondo centrale di garanzia.

Nei settori “*Salute, alimentazione e qualità della vita*”, è stato costituito un Tavolo istituzionale presso Presidenza del consiglio dei ministri articolato in tre gruppi di lavoro, per la definizione dei piani strategici “*Salute*”, “*Agrifood*” e “*Bio-based Industry*”. Per non perdere le interrelazioni tra i diversi elementi è stata definita una *Strategia italiana per la bioeconomia*, attualmente in fase di pubblicazione.

All’attuazione degli obiettivi della SNSI a fine 2016 sono state destinate risorse finanziarie addizionali per circa 445 milioni di euro di fondi strutturali, cui si somma il contributo nazionale, portando le nuove risorse per la SNSI a circa 650 milioni di euro.

Nel corso del 2017, oltre all’espletamento delle procedure per la selezione dei primi progetti nelle suddette aree, si avvierà l’attuazione anche degli interventi relativi ad *Agenda digitale*, *Smart communities*, *Sistemi di mobilità intelligente e turismo*, *Patrimonio culturale e industria della creatività*, per le quali sono in fase di definizione i rispettivi piani strategici.

III.3.2. La strategia per le aree urbane

La programmazione 2014-2020 afferma l’importanza di politiche urbane integrate e sostenibili, con una forza ulteriore rispetto al ciclo precedente. Ciò è particolarmente evidente nell’art. 7 “sviluppo urbano sostenibile” del Regolamento UE 1301/2013, che destina il 5 per cento della dotazione FESR di ogni Stato membro a sostenere le strategie per lo sviluppo urbano sostenibile ed integrato.

L’Accordo di partenariato declina l’Agenda urbana nazionale 2014-2020 in tre *driver* principali che costituiscono gli ambiti tematici di intervento prioritari nelle aree urbane:

- ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città;
- pratiche e progettazione per l’inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati;
- rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

Si sono quindi scelte tre modalità di attuazione dell'Agenda urbana in Italia, differenziate per tipologie di strutture urbane (Città metropolitane e Città medie/poli urbani), livello della programmazione (nazionale e regionale), e tipologia di strumenti (asse prioritario multisettoriale o "Investimento Integrato Territoriale").

Per le Città metropolitane³ è stato predisposto un Programma operativo Nazionale "Città metropolitane" (PON METRO), con una dotazione di 892 milioni di euro, 588 milioni provenienti dal FESR e 304 milioni dal FSE e destinato alle 14 città metropolitane, con una allocazione di circa 90 milioni di euro per ciascuna città del Sud e 40 milioni di Euro per quelle del Centro Nord e Sardegna.

Tutte le Regioni poi hanno identificato lo "Sviluppo Urbano Sostenibile" come obiettivo prioritario dei rispettivi POR o attivato lo strumento degli Investimenti Territoriali Integrati. Le risorse programmate a livello regionale sono oltre 1,5 miliardi di euro comprendendo sia azioni co-finanziate dal FESR che dal FSE con una allocazione distribuita per circa 1 miliardo nelle cinque regioni meno sviluppate, 100 milioni nelle tre regioni in transizione e 400 milioni in nove regioni più sviluppate.

Dal 2017 è, inoltre, operativo il Programma azione coesione complementare al PON "Città Metropolitane" 2014-2020 per il completamento e rafforzamento degli interventi in esso previsti. Il PAC mette a disposizione delle sei Città metropolitane delle Regioni meno sviluppate una dotazione finanziaria complessiva pari a 206 milioni di euro da destinare ad azioni complementari al PON e a sostenere il processo di costituzione relazionale e gestionale delle Città metropolitane.

Come ulteriori strumenti a sostegno della politica di sviluppo urbano, sono in corso di attuazione i cosiddetti "Patti per lo sviluppo delle città" in cui il Governo, le Regioni e le Città metropolitane di Bari, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia si impegnano su alcuni obiettivi prioritari, con finanziamento a valere sul FSC.

Infine, il Governo ha varato il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei Capoluogo di provincia e stanziato 156 milioni di euro - di risorse ordinarie, del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale e delle disponibilità del FSC. Sono stati attivati 120 progetti dedicati a: (i) migliorare la qualità del decoro urbano; (ii) mantenere, riusare e rifunzionalizzare aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti, per finalità di interesse pubblico; (iii) accrescere la sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana; (iv) potenziare le prestazioni e i servizi di scala urbana, tra i quali lo sviluppo di pratiche del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano e urbano; e (v) promuovere la mobilità sostenibile e l'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati.

³ Le 14 città metropolitane comprendono le 10 città metropolitane individuate con legge nazionale (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia) e le 4 città metropolitane individuate dalle Regioni a statuto speciale (Cagliari, Catania, Messina e Palermo).

Per quanto riguarda il PON METRO, tutte le Città hanno redatto un documento strategico e un Piano operativo che viene aggiornato trimestralmente. Le progettazioni delle singole operazioni sono in fase avanzata e i primi interventi sono in fase di attuazione.

III.3.3. La Strategia nazionale per le aree interne

L'Italia ha adottato la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) per contrastare la caduta demografica e rilanciare lo sviluppo e i servizi di cittadinanza - scuola, salute e mobilità - nelle aree interne del Paese, attraverso fondi ordinari della Legge di Stabilità 2014, 2015 e 2016 e interventi finanziati, anche con risorse comunitarie - FESR, FSE, FEASR, all'interno di programmi regionali.

Obiettivo della Strategia è il miglioramento delle tendenze demografiche in atto: riduzione dell'emigrazione, attrazione di nuovi residenti, ripresa delle nascite, modifica della composizione della popolazione per età a favore delle classi più giovani. Per realizzare questo obiettivo, gli interventi per lo sviluppo delle Aree interne sono perseguiti con due classi di azioni congiunte: (i) adeguare la qualità/quantità dell'offerta dei servizi essenziali; (ii) integrare lo sviluppo locale. L'Accordo di programma quadro (APQ), sottoscritto dalle Regioni, dal Sindaco capofila del sistema intercomunale di riferimento, dall'Amministrazione Centrale di Coordinamento e dalle altre Amministrazioni competenti per materia è lo strumento individuato per inquadrare l'attuazione della Strategia d'area e per assumere impegni puntuali fra Regioni, Centro e Enti locali.

FIGURA III.3: AREE SELEZIONATE NELL'AMBITO DELLA STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE



Fonte: elaborazioni del Comitato tecnico aree interne (CTAI) su dati Istat.

Nel corso del 2016, si è concluso il lavoro di definizione e selezione della geografia delle aree interne. Il 31 dicembre 2016 le aree-progetto selezionate erano 71, distribuite nelle diverse Regioni del Paese e nella Provincia autonoma di Trento (cfr. Figura III.3). Queste aree progetto comprendevano 1066 comuni con una superficie complessiva di 50.000 chilometri quadrati (16,7 per cento del territorio nazionale) e una popolazione residente al censimento 2011 di 2 milioni e 100 mila abitanti (3,5 per cento della popolazione nazionale). Tutte queste aree presentano una forte perdita demografica e un marcato invecchiamento della popolazione e sono composte prevalentemente da comuni "periferici" e "ultra periferici".

Come previsto dall'Accordo di Partenariato, le aree individuate hanno cominciato a lavorare in maniera graduale, a blocchi di 23 aree per anno, e in maniera coerente con le disponibilità finanziarie. Le risorse complessivamente stanziati per la Strategia nazionale per le aree interne dalle varie leggi di stabilità ammontano a 190 milioni di euro. A queste risorse si devono aggiungere quelle che le regioni hanno stanziato nei rispettivi programmi operativi finanziati dal FESR, dal FEASR e dal FSE.

Individuate le aree pilota, si è dato avvio ad un percorso di esplicitazione e scrittura della Strategia d'area. Questa ha lo scopo di indicare le idee-guida per modificare le tendenze negative in atto sul territorio, i risultati che si intendono raggiungere in termini di qualità di vita dei cittadini, le azioni tramite le quali perseguire tali obiettivi.

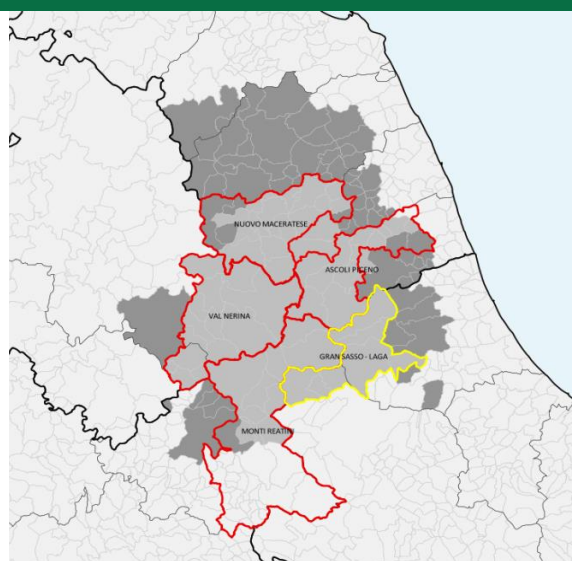
Al 28 febbraio 2017, tutte le aree pilota - soggetto dell'assegnazione e riparto stabilito con Delibera CIPE n. 9 del 28 gennaio 2015 - hanno elaborato la bozza di strategia e scritto il documento di intenti dei Sindaci, ovvero il Preliminare di Strategia. Per nove aree pilota - Alta Carnia, Antola -Tigullio; Basso Pesarese, Basso Sangro, Casentino-Val Tiberina, Madonie, Valchiavenna e Valtellina, Val Maira-Val Grana - è conclusa la strategia d'area, e per tre di queste (Valtellina, Valchiavenna e Basso Pesarese) è alla firma l'Accordo di programma quadro. Inoltre la bozza di Strategia è stata approvata in quindici ulteriori aree, tre delle quali sono in procinto di chiudere il preliminare di strategia.

Molte di queste aree fondano la propria strategia di rilancio sul binomio agricoltura e turismo, ponendo al centro il ripristino del paesaggio come sintesi della cultura locale e cercando di puntare sui nuovi abitanti, giovani, "rientranti", stranieri, tutti soggetti portatori di nuove competenze. In altre aree, invece, la costruzione della Strategia sembra ispirarsi ad una nuova visione di loro stesse a partire da un ripensamento dei servizi per la cittadinanza.

Una delle più importanti innovazioni della Strategia ha riguardato la spinta verso la gestione, in forma associata tra comuni, di funzioni/servizi, seppur in modo differenziato e adottando schemi flessibili e variabili da territorio a territorio. I comuni delle aree-progetto si sono strutturati per realizzare sistemi locali intercomunali permanenti, come richiesto dall'Accordo di Partenariato 2014-2020.

Dal 24 Agosto 2016 il Comitato Aree Interne è impegnato a lavorare sulle aree interessate dal sisma del 2016 e 2017. L'area del cratere, come individuata dal testo Coordinato del Decreto Legge 17 Ottobre 2016 n. 189, incrocia quattro aree già selezionate dallo

FIGURA III.4: SOVRAPPOSIZIONE DEI CONFINI DELLE AREE SELEZIONATE DALLA SNAI E LE AREE COINVOLTE NEGLI EVENTI SISMICI DEL 24 AGOSTO E DEL 26-30 OTTOBRE



Fonte: elaborazioni del Comitato tecnico aree interne (CTAI) su dati Istat.

Stato e dalle regioni come aree di concentrazione dell'intervento della Strategia Nazionale per le Aree Interne (Nuovo maceratese, Ascoli Piceno, Val Nerina e Reatino). Per la parte abruzzese è in corso di selezione anche l'area dell'Alto Aterno, per l'inserimento nella Strategia nazionale per le aree interne.

III.4. LE MISURE PER MIGLIORARE L'EFFICIENZA DELLA GESTIONE

III.4.1. La condizionalità *ex ante* dell'accordo di partenariato

In esito ai precedenti cicli di programmazione comunitaria, si è constatato, anche a livello europeo, che le principali cause dei ritardi che si verificavano in fase attuativa risiedevano spesso nella mancanza di strumenti che rendessero stabile il quadro normativo e regolatorio e individuassero priorità chiare cui indirizzare l'azione, come definite negli strumenti di pianificazione settoriale o in apposite strategie tematiche.

Per queste ragioni, il Regolamento 1303/2013 (art. 19 e allegato XI) prevede che ciascuno Stato membro verifichi al proprio interno il soddisfacimento di una serie di pre-condizioni che influiscono sensibilmente sulla qualità e l'efficacia della spesa dei fondi (condizionalità *ex ante*). Si tratta di prerequisiti puntualmente definiti dagli stessi regolamenti per ciascun obiettivo tematico e di prerequisiti di natura orizzontale che condizionano in maniera trasversale l'accesso ai fondi.

Per le condizionalità non soddisfatte o parzialmente soddisfatte al momento dell'approvazione dell'Accordo di Partenariato sono stati definiti, d'intesa con la Commissione europea, 13 Piani di azione indicando le misure necessarie per il soddisfacimento degli adempimenti previsti entro la data limite del 31 dicembre 2016.

Come per l'Accordo di Partenariato, sono stati definiti Piani di azione per le condizionalità *ex ante* non soddisfatte o parzialmente soddisfatte anche per ciascun Programma Operativo, nazionale o regionale. Per i soli Programmi Operativi cofinanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e/o dal Fondo Sociale Europeo sono stati definiti ben 320 Piani di azione.

Ad oggi, molte delle condizionalità sono già soddisfatte per la Commissione europea e risultano comunque effettuati tutti i rilevanti adempimenti previsti. La chiusura definitiva delle procedure di verifica del loro soddisfacimento avverrà nel corso del 2017.

La tabella III.6 illustra in sintesi i passi compiuti nel soddisfacimento della Condizionalità *ex ante*, con riferimento agli adempimenti più significativi dei Piani di azione dell'Accordo di Partenariato.

Come bilancio a valle dei quattro anni di cooperazione istituzionale per il soddisfacimento delle condizionalità *ex ante*, si registra un sensibile avanzamento sia in ordine al corretto recepimento e attuazione della normativa comunitaria sia in ordine al rafforzamento generale della *governance* di molte politiche.

TABELLA III.6: ACCORDO DI PARTENARIATO "PIANI D'AZIONE CONDIZIONALITÀ EX ANTE"

Condizionalità Tematiche e Generali	Stato dell'arte alla approvazione dell'AdP	Adempimento previsto	Adempimenti al 31.12.2016
1.1 Ricerca e innovazione	Non soddisfatta	Strategia di specializzazione intelligente nazionale	La Strategia ha concluso il suo iter il 12 aprile 2016
1.2 Infrastrutture per la ricerca e l'innovazione	Parzialmente soddisfatta	Piano nazionale Infrastrutture per la ricerca	Il PNIR ha concluso il suo iter il 26 aprile 2016
2.1 Crescita digitale	Non soddisfatta	Strategia nazionale per la Crescita digitale	La Strategia ha concluso il suo iter il 28 luglio 2016
2.2 Infrastruttura di reti d'accesso di nuova generazione (NGN)	Parzialmente soddisfatta	Strategia nazionale Banda Ultralarga	La Strategia ha concluso il suo iter il 12 agosto 2016
4.1 Efficienza energetica di infrastrutture, edifici pubblici ed abitazioni	Parzialmente soddisfatta	Misure per requisiti minimi prestazione energetica nell'edilizia, articoli 3, 4, 5 e 11 direttiva 2010/31/UE	Archiviato l'EU Pilot sul recepimento della Direttiva il 10 ottobre 2016
6.1 Settore delle risorse idriche	Parzialmente soddisfatta	Recupero costi dei servizi idrici art. 9.1 e Piano di gestione art 13 direttiva 2000/60/CE	L'Autorità per l'Energia Elettrica e il GAS con Delibera del 23 dicembre 2014 ha introdotto il nuovo metodo tariffario che prevede l'esplicitazione dei costi ambientali e della risorsa. I Piani di gestione di distretto idrografico approvati il 27 ottobre 2016 ^[1]
7.1 Trasporti	Non soddisfatta	Piano/quadro generale dei trasporti (compreso TPL) che sostiene lo sviluppo dell'infrastruttura e migliora l'accessibilità alla rete globale e alla rete centrale TEN-T, che soddisfi i requisiti giuridici per una VAS.	Approvato il 27 ottobre 2016 l'Allegato Infrastrutture 2015 che costituisce il documento individuato per il superamento della condizionalità
7.2 Trasporti			
7.3 Trasporti			
9.1 Inclusione attiva	Parzialmente soddisfatta	Piano Nazionale di Contrasto alla Povertà	Adottato il 26 maggio 2016 il DM per l'estensione della sperimentazione della SIA (Sostegno all'inclusione attiva) all'intero territorio nazionale
G.4 Appalti pubblici	Parzialmente soddisfatta	Strategia riforma appalti pubblici	La Strategia è stata approvata il 14/12/2015. Approvato anche il D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ^[2]
G.5 Aiuti di Stato	Parzialmente soddisfatta	Reingegnerizzazione BDA	Reingegnerizzazione della BDA: prima versione del Registro operativa da luglio 2016
G.6 Normativa ambientale	Parzialmente soddisfatta	Superamento procedura di infrazione su norma nazionale per screening dei progetti tramite Linee guida	Linee guida pubblicate con DM 52/2015 del Ministero dell'ambiente

^[1] DPCM del 27 ottobre 2016 (GU Serie Generale n. 25 del 31-1-2017).

^[2] D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture."

Fonte: NUVEC – ACT.

II.4.2 Piani di Rafforzamento Amministrativo e l'aumento della capacità amministrativa

I Piani di rafforzamento amministrativo (PRA) costituiscono lo strumento operativo attraverso il quale ogni Amministrazione impegnata nell'attuazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali accelera, esplicita e rende operativa,

con riferimento a cronoprogrammi definiti, l'azione per rendere più efficiente l'organizzazione della sua macchina amministrativa. Dal 2015, l'Italia, in raccordo con la Commissione Europea, ha avviato un preciso percorso di attuazione. Dal punto di vista dell'attuazione, allo stato attuale, tutte e 29 le Amministrazioni titolari di PO hanno un PRA approvato e formalizzato.

Nel 2017, al termine della prima fase biennale, è stato previsto di avviare una seconda fase con una revisione dei PRA basata su una valutazione dei risultati conseguiti. I Programmi Operativi Regionali e il PON *Governance* e Capacità Istituzionale 2014-2020 intervengono, inoltre, a soddisfare le esigenze emergenti dai PRA. Il Programma nazionale di *Governance* prevede anche un obiettivo finalizzato a migliorare la capacità delle Pubbliche Amministrazioni di essere efficienti ed efficaci nell'attuazione delle politiche di sviluppo e degli investimenti pubblici, attraverso un migliore coordinamento tra i diversi livelli istituzionali coinvolti e forme di cooperazione istituzionale.

IV. LE POLITICHE PER IL MEZZOGIORNO

La questione meridionale è riemersa al centro dell'azione del Governo con l'esecutivo Renzi e la elaborazione di un Masterplan per il Mezzogiorno nel 2015. La decisione di istituire nel Governo Gentiloni la figura del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno è motivata dalla gravità e dalla persistenza del divario tra il Mezzogiorno e le altre aree del paese e rafforza l'azione innovativa avviata dal Governo Renzi: con il Masterplan e i Patti per il Sud è stata avviata una nuova politica meridionalista, fondata sulla forte condivisione di responsabilità con le Amministrazioni territoriali. I risultati di questa nuova enfasi, per quanto limitati, sono visibili nella inversione di rotta del Mezzogiorno negli ultimi due anni, tutti gli indicatori economici sono in miglioramento, pur in una situazione ancora difficile (vedi Cap. I).

Il Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno ha il compito di collegare l'attività del Governo a quella delle amministrazioni territoriali e di integrare la politica per la coesione territoriale nella più generale politica economica del Governo stesso. Ciò implica un doppio canale di responsabilità per il Ministro. Da un lato egli è responsabile nei confronti delle amministrazioni territoriali, operando quale loro referente per il Governo. Si tratta però di un processo simmetrico: come si vedrà nella *governance* dei Patti, gli amministratori regionali e locali saranno responsabili per quanto di loro competenza all'interno dei processi condivisi nei confronti del Governo. Per altro verso, il Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno deve far diventare la questione dello sviluppo delle aree in ritardo, e in particolare del Mezzogiorno, parte integrante delle politiche generali del Governo, a cominciare dalla politica economica e dalla politica sociale.

IV.1. I Patti per lo sviluppo

Un elemento qualificante della nuova strategia per il Mezzogiorno è costituito dall'adozione del Masterplan per il Mezzogiorno e la sottoscrizione dei Patti per lo sviluppo con tutte le Regioni e con le Città metropolitane del Mezzogiorno e un Contratto istituzionale di sviluppo specifico con la Città di Taranto.

Successivamente, su richiesta delle Amministrazioni, sono stati firmati anche Patti con regioni e città metropolitane del Centro-Nord, in particolare con le Regioni Lazio e Lombardia; con le Città metropolitane di Milano, Firenze, Genova e Venezia.

I Patti costituiscono una nuova modalità di intervento che supera sia la storica logica di intervento straordinario programmato dal centro, sia la logica dell'intervento decentrato che finiva per evidenziare una carenza di coordinamento e di scelta delle priorità strategiche. In questa modalità gli interventi vengono proposti dalle comunità sulle quali hanno un impatto, ma

all'interno di un quadro strategico concordato e coordinato, che consente l'integrazione di risorse dei diversi livelli di governo

I Patti per lo sviluppo, firmati dal Governo centrale e i Presidenti di Regione o Sindaci di città metropolitana, definiscono, in un unico atto amministrativo e programmatico, gli interventi prioritari, le azioni da intraprendere per attuarli e gli ostacoli da rimuovere, la tempistica e le reciproche responsabilità.

TABELLA IV.1: PATTI PER IL SUD (milioni di euro)

Regione Abruzzo	753,4
Regione Basilicata	565,2
Regione Calabria	1.198,70
Città di Reggio Calabria	133
Regione Campania	2.780,20
Città di Napoli	308
Regione Molise	378
Regione Puglia	2.071,50
Città di Bari	230
Regione Sardegna	1.509,60
Città di Cagliari	168
Regione Siciliana	2.320,40
Città di Catania	332
Città di Messina	332
Città di Palermo	332

Fonte: Delibera CIPE n. 26 del 10 agosto 2016.

La struttura dei Patti è stata impostata in coerenza con: gli obiettivi tematici della politica di coesione, gli strumenti e le risorse a disposizione (interazione e integrazione tra vari fondi), la strategicità degli interventi sia in ambito territoriale che nazionale, la maturità progettuale e la relativa tempistica di realizzazione.

A ciascun Patto è associata una *governance* del processo semplificata, con l'individuazione di due responsabili unici (uno a livello centrale e l'altro a livello di amministrazione regionale o locale) e di un Comitato di indirizzo e controllo interistituzionale.

In data 10 agosto 2016, il CIPE ha deliberato l'assegnazione di 13,4 miliardi di euro ai Patti sottoscritti nel Mezzogiorno, Patti per il Sud.

TABELLA III.7: PATTI PER IL SUD: TEMATIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI A VALERE SULLE RISORSE FSC 2014-2020 PER AREA TEMATICA EX DELIBERA CIPE 25/2016

Area Tematica FSC	Risorse FSC 2014-2020 (M€)	Quota %
1. Infrastrutture	5.623,20	41,9%
2. Ambiente	4.689,35	35,0%
3A. Sviluppo economico e produttivo	1.370,59	10,2%
3B. Agricoltura	176,31	1,3%
4. Turismo, cultura e valorizzazione delle risorse naturali	1.160,86	8,7%
5. Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione	332,66	2,5%
6. Rafforzamento PA	58,12	0,4%
<i>Non tematizzato</i>	<i>0,90</i>	<i>0,0%</i>
TOTALE	13.412,00	100,0%

Nota: Le risorse non tematizzate si riferiscono a quote minime residue non programmate.

Fonte: Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche di coesione

A fronte di tale assegnazione, gli interventi previsti mobilitano un investimento complessivo di risorse pari a 39,2 miliardi di euro. Una quota pari a circa il 36 per cento delle risorse è indirizzata ad interventi infrastrutturali, in coerenza con la vocazione del Fondo FSC, ed una percentuale pari a circa il 30 per cento è destinata ad interventi volti ad affrontare tematiche di rilevanza ambientale.

Tutti i Comitati di indirizzo per i Patti con le Regioni e le Città meridionali sono già stati costituiti e sono stati nominati i responsabili unici per il monitoraggio degli interventi. A partire dal mese di gennaio, il Ministro per la coesione territoriale e per il Mezzogiorno partecipa con i presidenti delle Regioni interessate alle riunioni dei Comitati di indirizzo di tutti i Patti fin qui sottoscritti, per monitorare direttamente la tempestiva partenza degli interventi previsti e per esaminare eventuali criticità. L'Agenzia per la coesione territoriale, che presiede ciascun Comitato, ha redatto un Report sulla situazione dei diversi Patti.

IV.2. L'accelerazione della spesa e il miglioramento della capacità progettuale.

Il principale problema delle politiche per il Mezzogiorno è stato in passato quello della difficoltà di spendere le risorse della coesione in tempi adeguati, formulando delle priorità di *policy* e delineando e rispettando un quadro programmatico completo con una scelta di progetti efficienti. Nel 2014, ad uno stato avanzato del ciclo di programmazione 2007-13, l'Italia, ed in particolare alcune regioni meridionali, rischiavano concretamente di non essere in grado di assorbire le risorse comunitarie assegnate, con grave pregiudizio sia diretto, finanziario, che indiretto, reputazionale. Attraverso una azione di riprogrammazione delle risorse e di forte sostegno amministrativo ad alcune Autorità di Gestione in particolare del Mezzogiorno, il Governo Renzi è riuscito ad invertire la rotta e ad accelerare i processi di allocazione e spesa, al punto da chiudere il ciclo 2007-13 con il pieno assorbimento dei fondi europei, la cui certificazione presso la Commissione si è chiusa il 31 marzo 2017. In particolare il Governo è riuscito ad imprimere una significativa accelerazione alla spesa correlata ai fondi europei, specialmente nel 2015, anno in cui la spesa è aumentata circa del 50 per cento rispetto alla media degli anni precedenti, con pagamenti per quasi 10 miliardi in un anno (dati Banca dati unitaria). La ripresa del Mezzogiorno nel 2015 è stata in effetti in parte collegata a questa accelerazione e alla maggiore spesa in conto capitale, salvo constatare *ex-post* che la composizione settoriale dell'incremento di prodotto interno lordo, con forti incrementi nel settore dell'export, in particolare alimentare, indica che la ripresa ha una consistenza e deriva da cause multiple che vanno al di là di una interpretazione meccanica tra investimenti e crescita (vedi sezione I.2).

Proprio al fine di consolidare la ripresa della capacità di programmazione e di spesa effettiva il Governo Gentiloni ha istituito la figura del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno. Le priorità immediate per il Ministro sono quindi: l'attuazione spedita dei programmi di spesa e investimento già definiti, ed in particolare dei Patti per il Sud; la definizione e realizzazione di misure specifiche di incentivo per il Mezzogiorno che consentano di riavviare gli investimenti privati e la convergenza del Mezzogiorno; la realizzazione di condizioni eque ed efficienti per il finanziamento delle imprese meridionali.

Al fine di realizzare la missione dell'accelerazione della spesa, i programmi del Masterplan e dei Patti per il Sud sono sottoposti nel 2017 ad un monitoraggio continuo dal Ministro in prima persona in stretto coordinamento con i Presidenti di Regione e i Sindaci delle Città metropolitane. Per quanto riguarda l'attuazione degli investimenti degli altri programmi e in particolare gli investimenti di una certa dimensione, una Direttiva del Ministro per la coesione territoriale e per il Mezzogiorno del marzo 2017 ha fornito indicazioni ad INVITALIA per la istituzione di un Fondo italiano per lo sviluppo (FIS), col compito di integrare varie fonti finanziarie, anche private, al fine di progettare e realizzare investimenti coerenti con i programmi della coesione territoriale. La missione del FIS sarà quella di migliorare la qualità progettuale, di velocizzare le procedure di attuazione degli investimenti, utilizzando anche proprie anticipazioni sui fondi SIE, ed infine di attrarre sugli investimenti della coesione risorse private, al fine di massimizzare l'effetto leva dei fondi pubblici e aumentare l'investimento potenziale.

IV.3. I primi interventi del nuovo governo per il Mezzogiorno

La istituzione della figura del Ministro per la coesione territoriale ed il Mezzogiorno ha coinciso con la disamina in Parlamento del decreto legislativo 243/2016 con interventi urgenti per la coesione con particolare riferimento ad alcune situazioni critiche nel Mezzogiorno. Tale occasione ha dimostrato in effetti come la innovazione istituzionale in oggetto abbia consentito un nuovo approccio e una nuova centralità dei problemi del Mezzogiorno. Il DL consta di diversi interventi a favore del Mezzogiorno d'Italia, dalle misure per l'ILVA e Bagnoli a quelle per la creazione di un'Agenzia per collocamento e riqualificazione dei lavoratori portuali di Taranto e Gioia Tauro, di misure sul commissariamento idrico nei casi di procedura d'infrazione, e di misure per il G7. Si tratta di interventi che, pur volti ad affrontare emergenze, hanno però un carattere strategico rilevante.

In fase di conversione, il Governo ha tuttavia ritenuto di incorporare nel provvedimento due interventi cruciali, che rispondono a esigenze fortemente sentite nel dibattito anche accademico sulle politiche per il Mezzogiorno e dalle conseguenze di grande respiro.

La questione forse di più ampio respiro sull'intervento nel Mezzogiorno tramite FSC e Fondi comunitari è stata quella della sua addizionalità rispetto alla spesa ordinaria in conto capitale. Andava scongiurata per il futuro la possibilità che alcune amministrazioni centrali, a causa della diminuzione della spesa aggregata in conto capitale, implicitamente adottassero un criterio di sostituzione nella allocazione della spesa ordinaria d'ora in avanti, e penalizzassero le regioni del Mezzogiorno. A tal fine, l'art. 7 bis della Legge di conversione del menzionato DL impegna le Amministrazioni centrali a destinare alle Regioni, nei propri stati di previsione, un volume complessivo annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale, proporzionale alla popolazione, o altro criterio appropriato di distribuzione. Le risorse ordinarie vengono così orientate al rispetto del principio di equità distributiva. Le risorse della politica di coesione, per le quali valgono i vincoli di destinazione previsti per i fondi SIE ed FSC, e quindi prevalentemente destinate al Mezzogiorno, hanno invece la funzione di sostenere la crescita del Mezzogiorno e ridurre il divario, dando attuazione al comma 5 dell'art.119 della

Costituzione. Inoltre il Governo ha, nella seconda parte del 2016, monitorato attentamente il funzionamento del credito d'imposta per investimenti nel Mezzogiorno e nelle zone in transizione, istituito con la legge di Stabilità per il 2016. La verifica ha rivelato che la misura, nella sua configurazione originaria, non ha funzionato secondo le aspettative, con un utilizzo di risorse subottimale. Di fatto le richieste di credito d'imposta si sono attestate a una frazione delle disponibilità stanziata per il 2016. Da un'analisi delle problematiche, è emerso che lo scarso utilizzo era dovuto principalmente alla intensità dell'agevolazione, insufficiente a creare una significativa differenza con altre aree del Paese, e alla deduzione prevista di ammortamenti su investimenti pregressi nella base di calcolo del credito d'imposta.

Il Governo ha agito su tutte le criticità al fine di stimolare l'investimento privato nelle Regioni meridionali. In particolare le intensità di aiuto sono state aumentate ai massimi consentiti dalla legislazione europea (al 45 per cento per le Piccole imprese, 35 per cento per le medie e 25 per cento per le grandi imprese). La deduzione degli ammortamenti dalla base di calcolo, che penalizzava chi aveva già investito negli esercizi precedenti, è stata abolita. I massimali per l'investimento ammissibile sono stati aumentati fino a 3 milioni per le piccole, e 10 milioni di euro per le medie imprese. Quest'ultima misura in particolare mira a rendere disponibile il credito d'imposta anche ad imprese che crescano in maniera molto veloce, al fine di favorire le imprese in consistente crescita dimensionale.

Parallelamente il Governo ha messo in campo nella Legge di Stabilità per il 2017 la misura di decontribuzione totale per un anno sui nuovi assunti a tempo indeterminato, che a partire dal 2017 è limitata al Mezzogiorno (misura incentivo occupazione sud).

Si noti che gli incentivi connessi con il credito d'imposta sono cumulabili con quelli nazionali quali il super- e iper-ammortamento. Il complesso di incentivi fiscali che si configura può consentire una partecipazione implicita dello Stato ai nuovi investimenti nel settore industriale al Mezzogiorno fino all'80 per cento dell'investimento stesso fino a 15 milioni di euro. Se consideriamo la contemporanea presenza della misura della decontribuzione, il vantaggio fiscale complessivo e differenziale per un investimento è veramente consistente.

Al fine di evitare che l'investimento non avvenga comunque per effetto di strozzature nel sistema di finanziamento anche a causa della crisi del sistema bancario, il Governo ha incoraggiato l'operazione di acquisizione della Banca del Mezzogiorno-MCC, da parte di INVITALIA. L'obiettivo, come da piano industriale di INVITALIA deve essere quello di ri-focalizzare la Banca del Mezzogiorno sulla propria *mission* originaria di banca per lo sviluppo, integrando la funzione che ha svolto positivamente in questi anni col Fondo di garanzia, con le funzioni più proprie di concessione del credito, attivando le sinergie possibili con l'utilizzo dei fondi per la coesione.

Per l'immediato futuro il Governo è impegnato a definire misure localizzate ulteriori di incentivazioni fiscali, di semplificazione e di accesso facilitato a servizi pubblici ed infrastrutturali, per aree in crisi o comunque con fattori produttivi pesantemente sottoutilizzati, che siano compatibili con la normativa europea sugli Aiuti di Stato. Sarà a breve avviata una interlocuzione con la Commissione europea sul tema della istituzione di Zone economiche speciali, che ove possibile, estendano i benefici fiscali già notevoli, presenti in tutto il Mezzogiorno, sulla

base di precisi progetti industriali di area, anche in questo caso in programmazione coordinata con gli enti territoriali.

Questi importanti interventi di rafforzamento delle politiche per il Mezzogiorno, messi in campo in tempi relativamente brevi dimostrano un'attenzione per la questione meridionale differente da quella del recente passato. L'obiettivo è quello di fare del 2017 un anno di svolta per il Mezzogiorno.

V. LA TRASPARENZA E L'ORIENTAMENTO AI RISULTATI NELLE POLITICHE DI COESIONE

L'orientamento ai risultati è un tema il cui rilievo è costantemente ribadito, ma che per essere reso effettivo va nutrito da sforzi congiunti tra: visibilità al pubblico e possibilità di lettura ampia delle politiche; occasioni di partecipazione al dibattito e monitoraggio civico; strumenti di misurazione oggettiva che consentano il monitoraggio di variabili e indicatori rilevanti per apprezzare lo stato e l'evoluzione delle trasformazioni in atto; iniziative stabili che mantengano l'attenzione alla funzionalità dei progetti finanziati alle trasformazioni e miglioramenti effettivi sugli obiettivi condivisi.

V.1. OPENCOESIONE: LA TRASPARENZA E LA PARTECIPAZIONE DIFFUSA

V.1.1. Il valore degli open data per un migliore utilizzo delle risorse

L'iniziativa OpenCoesione, avviata nel 2012, rappresenta la strategia nazionale di *open government* sulle politiche di coesione. OpenCoesione coniuga trasparenza, collaborazione e partecipazione e si rivolge a cittadini, amministrazioni, imprese, ricercatori e media per favorire un migliore uso delle risorse pubbliche, grazie alla diffusione e alla possibilità di riutilizzare dati e informazioni sulla programmazione e l'attuazione degli interventi, pubblicati sul portale OpenCoesione, <http://www.opencoesione.gov.it>.

Sul portale OpenCoesione sono disponibili, con aggiornamenti bimestrali, i dati relativi ai singoli progetti attivi inseriti nel Sistema di monitoraggio unitario. I dati di dettaglio sull'attuazione dei progetti finanziati dalle politiche di coesione comprendono, tra l'altro, risorse assegnate ed effettivamente spese, localizzazioni, ambiti tematici, soggetti programmatori e attuatori degli interventi e tempi di realizzazione e sono sia navigabili attraverso mappe e visualizzazioni interattive, sia scaricabili in formato open data, per un libero riutilizzo, con un insieme di variabili più ampio rispetto a quanto navigabile sul portale.

L'ultimo aggiornamento sui progetti in attuazione del ciclo 2007-2013 riporta circa 1.000.000 di progetti e oltre 100.000 soggetti coinvolti. L'alimentazione del monitoraggio per il ciclo 2014-2020, che mette a disposizione oltre 130 miliardi di euro tra risorse specifiche delle politiche di coesione e altri fondi considerati nell'ambito dell'Accordo di Partenariato Italia 2014-2020, è in via di finalizzazione operativa.

FIGURA IV.1: QUADRO DELLE RISORSE FINANZIARIE PER IL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2014-2020
(Importi in milioni di euro)



Fonte: OpenCoesione (http://www.opencoessione.gov.it/risorse_2014_2020/) - Aggiornamento al 9 marzo 2017.

Negli ultimi mesi, sono state promosse diverse iniziative di riuso di open data resi disponibili da altre fonti che, opportunamente integrati con i dati sui progetti finanziati dalle politiche di coesione, consentono di potenziare significativamente il patrimonio informativo reso disponibile agli utenti. È il caso della pubblicazione del “focus scuole” che integra i dati sui progetti finanziati dalle politiche di coesione nelle scuole di Calabria, Campania, Puglia e Sicilia (<http://www.opencoessione.gov.it/focus-scuole/>) o del portale OpenPartecipate (<http://openpartecipate.agenziacoesione.gov.it/>), il progetto di comunicazione e diffusione del Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT), che consente la libera consultazione dei dati finanziari e anagrafici dei soggetti a cui la Pubblica Amministrazione affida la gestione di servizi o beni pubblici e di cui detiene un controllo significativo. La scelta di un portale sulle partecipate pubbliche locali è strettamente legata alla politica di *open government* attuata dal Sistema CPT, ma anche all’obiettivo di supportare i policy maker nelle scelte di governo, nella convinzione che il processo di riorganizzazione del comparto delle partecipate debba essere supportato da solide analisi sulla distribuzione territoriale e settoriale dei soggetti, sulla dimensione finanziaria e sulla performance temporale. Dal confronto effettuato, emerge che dei 3.815 soggetti attivi nel 2014 e presenti in OpenPartecipate, 704 sono anche attuatori di progetti finanziati con politiche di coesione e gestiscono circa 50.000 progetti, per circa 9 miliardi di euro.