

programmazione comunitaria, ribadendo così anche l'allineamento tra programmazione comunitaria e programmazione nazionale. Nello stesso anno, agli impegni assunti nel DEF fa seguito il recepimento con la legge di stabilità della proposta del Ministro delegato riguardante la dimensione finanziaria del fondo per le esigenze dell'intero ciclo di programmazione e il suo riparto in quote annuali, collegate all'andamento stimato della spesa. In seguito, saranno le leggi annuali di stabilità ad aggiornarne l'articolazione annuale, con la possibilità di riprogrammarlo soltanto dopo il primo triennio e previa intesa in sede di Conferenza Unificata. Venendo alle modalità di impiego del fondo, il decreto ne conferma la concentrazione prevalente nel Mezzogiorno a cui va destinato l'85 per cento delle risorse. Stabilisce, inoltre, che il fondo finanzia progetti strategici, individuati o come grandi progetti o come singoli interventi tra loro funzionalmente connessi. La norma pone l'accento sull'esigenza che gli interventi siano legati a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche sotto il profilo temporale. In particolare, l'attenzione alla tempistica e l'orientamento ai risultati sono i principi che trovano declinazione del Documento d'indirizzo strategico che dà avvio alla programmazione e definisce gli obiettivi e i criteri di utilizzo del fondo; le condizioni istituzionali che devono essere soddisfatte per il suo utilizzo; i criteri di ammissibilità degli interventi³; gli eventuali meccanismi premiali e sanzionatori da impiegare, i criteri per il cofinanziamento degli interventi, anche da parte dei privati; la coerenza con gli interventi aventi carattere ordinario.

Struttura portante della nuova governance della politica per la coesione territoriale è il Contratto istituzionale di sviluppo - CIS (art. 6) sottoscritto tra il Ministro delegato (d'intesa con il Ministro dell'Economia e gli altri Ministri interessati), le Regioni e le Amministrazioni competenti. Il CIS, a garanzia dell'accelerazione degli interventi e della qualità della spesa, fissa le responsabilità dei contraenti, il cronogramma di realizzazione degli interventi, i criteri di valutazione e di monitoraggio, le sanzioni in caso di inadempienza stabilendo le condizioni di definanziamento anche parziale degli interventi, ovvero la riatribuzione delle relative risorse ad un altro livello di governo, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Il CIS esplicita inoltre le attività eseguite dai concessionari di pubblici servizi se soggetti attuatori e gli strumenti per il controllo delle attività ad essi demandate.

L'attuazione della programmazione è coordinata e vigilata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica che controlla, monitora e valuta gli obiettivi raggiunti, individuando a questi fini gli opportuni strumenti di collaborazione con le amministrazioni che partecipano al processo di attuazione. In caso di inerzia o di inadempimento da parte delle amministrazioni responsabili, è prevista la possibilità di esercizio del potere sostitutivo ai sensi dall'art.120 della Costituzione

Il dettaglio sugli interventi realizzati è presentato nella relazione annuale che il Ministro delegato presenta alle Camere e alla Conferenza unificata.

¹ Più precisamente, la norma (art.3) stabilisce che il coordinamento della politica da parte del Ministro delegato sia esercitato d'intesa con il Ministero dell'Economia e Finanze; che l'adozione degli atti di indirizzo e di programmazione avvenga di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo Economico e con le altre Amministrazioni di settore eventualmente interessate. La concertazione con i Ministri dell'Economia e dello Sviluppo Economico è richiesta inoltre per l'adozione degli atti necessari a garantire la tempestiva attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali.

² Sul punto non è prevista l'intesa con Regioni e autonomie locali.

³ I criteri di ammissibilità per il finanziamento degli interventi devono far riferimento alla tempistica della realizzazione, ai risultati attesi, all'individuazione di una metodologia di valutazione degli impatti; alla sostenibilità della gestione; al possesso da parte dei soggetti attuatori degli interventi di un adeguato livello di capacità amministrativa e tecnica e di legalità.

L'attuale realizzazione di interventi della politica territoriale di coesione non riguarda, però, solo quanto definito in termini strategici e finanziari per il ciclo 2007-2013, bensì anche la continuazione d'interventi definiti e l'impiego di risorse assegnate nel periodo precedente (2000-2006). In particolare, è ancora in corso di attuazione (e in qualche caso di ridefinizione) una parte di interventi a valere sulle risorse del FAS assegnato a amministrazioni centrali e regionali prima del 2007 e di interventi a valere su risorse relative al ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006 formalmente conclusosi nel 2009. In quest'ultimo caso si tratta di risorse, oggi totalmente nazionali, che sono state riconosciute come disponibili alla chiusura dei programmi comunitari che hanno incluso contabilmente anche progetti il cui finanziamento era avvenuto su fonti finanziarie diverse e che hanno quindi 'liberato' fondi per nuovi progetti, in larga parte già individuati negli ultimi anni e quindi in corso di attuazione. Nei fatti, dall'avvio formale del ciclo 2007-2013 sono soprattutto interventi che fanno capo ad assegnazioni di risorse precedenti che hanno trovato attuazione più compiuta e completamento sul terreno nel periodo 2007-2011.

Se ciò è in parte scontato e insito nel funzionamento operativo dei cicli di programmazione, va tuttavia segnalato che gli interventi del ciclo 2007-2013 hanno incontrato particolari difficoltà di avvio. Benché l'anno 2011 sia stato il quinto anno di attuazione del ciclo, l'intervento complessivo, sia per la componente comunitaria, sia per quella nazionale, ha subito rallentamenti e ritardi, più accentuati nella componente della programmazione nazionale del FSC, interessata negli ultimi anni da forti riduzioni di risorse e frequenti reimpostazioni dell'impianto.

Per quanto riguarda l'attuazione della programmazione comunitaria in Italia, la presenza di un ritardo anomalo si era già resa molto evidente durante il 2010. L'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali comunitari nel ciclo 2007-2013 ha certamente evidenziato in tutti gli Stati membri grandi difficoltà nella fase di avvio, sia per la complessità del nuovo impianto programmatorio e gestionale, sia per gli effetti della crisi economica e finanziaria che ha comportato minore liquidità e minore propensione agli investimenti. Tuttavia, mentre dalla fine del 2009 nella quasi totalità degli Stati membri si è registrato un forte e progressivo recupero dei ritardi accumulati, l'Italia ha continuato a manifestare notevoli difficoltà nell'impiego dei fondi, rimanendo ancora a fine 2010 in coda nella graduatoria dei pagamenti effettuati dal bilancio comunitario in proporzione alle risorse assegnate (Tavola IV.1).

Tavola IV.1 - PAGAMENTI ESEGUITI DALLA COMMISSIONE EUROPEA IN RAPPORTO ALLE RISORSE ASSEGNAME: QUARTO ANNO DI PROGRAMMAZIONE PER IL 2000-2006 E IL 2007-2013 (valori percentuali)

Stato	Programmazione 2000-2006 al 31.12.2003	Programmazione 2007-2013 al 31.12.2010
Regno Unito	13,9	20,2
Belgio	12,7	15,6
Olanda	8,8	9,9
Grecia	14,4	15,7
Francia	19,6	16,3
Danimarca	15,6	12,2
Irlanda	36,9	28,7
Germania	27,7	21,1
Svezia	26,8	19,4
Austria	29,5	21,1
Finlandia	25,6	18,3
Lussemburgo	12,2	8,6
Portogallo	33,7	19,0
ITALIA	16,6	7,4
Spagna	32,3	12,4
TOTALE EU	21,3	14,4

Fonle: Elaborazione DPS su dati del Sistema Finanziario Commissione europea (SFC)

Le ragioni del maggior ritardo italiano sono diverse. Per un aspetto non del tutto marginale, al minore tiraggio di risorse comunitarie dal bilancio contribuisce la circostanza tecnica dell'entità dei tassi di cofinanziamento nazionale nell'area della Convergenza (dove più si concentrano i Fondi strutturali), definiti in modo particolarmente ambizioso in Italia all'avvio del ciclo e che superano notevolmente quanto disposto ad esempio da Germania e Spagna su programmi analoghi¹⁰. Tuttavia, più che negli altri Paesi hanno pesato sia ritardi organizzativi rispetto alle nuove prescrizioni dei Regolamenti dei Fondi strutturali, sia una maggiore difficoltà a portare avanti un impianto programmatorio ambizioso in termini di opzioni tematiche (in questo ciclo più concentrate sui temi della ricerca e dell'innovazione) in presenza di un tessuto produttivo più fragile e interessato da una profonda crisi. Non è negabile anche una maturazione incompleta delle capacità istituzionali e amministrative, sia a livello centrale, sia territoriale, richieste da questo tipo di programmazione.

L'impianto strategico originario ha anche sofferto, in molti casi, di una mancanza di continuità e convinzione sia sul lato politico, sia sul lato amministrativo nel perseguire alcuni obiettivi difficili ma qualificanti, come l'iniziativa degli

¹⁰ Il cofinanziamento nazionale stabilito dai programmi italiani è notevolmente superiore al livello minimo previsto dai regolamenti comunitari (per l'area della Convergenza attorno al 50 per cento rispetto a un minimo di 25 per cento) e superiore non solo a quello dei nuovi Paesi UE 12 ma anche a quello di altri Stati dell'UE 15 grandi beneficiari della Coesione (per la Germania nell'area della Convergenza il cofinanziamento nazionale è intorno ai livelli minimi previsti dal Regolamento e poco al di sopra del minimo per la Spagna). Ciò si riflette anche sui pagamenti eseguiti dalla Commissione poiché parità di spesa certificata alla Commissione europea, più è alta la quota di cofinanziamento nazionale, minore è il pagamento su quella spesa da parte del bilancio UE.

Obiettivi di servizio per il Mezzogiorno¹¹. In alcune Regioni la formulazione iniziale dei programmi è stata riconsiderata, più fortemente che in precedenti esperienze, al cambio delle responsabilità politiche a segnalare quindi forse anche un difetto di sufficiente condivisione partenariale in sede di prima impostazione, con conseguenti successivi accumuli di ritardi attuativi.

Tra i programmi in maggiore affanno si annoverano soprattutto alcuni grandi programmi regionali della Convergenza che hanno la quota maggiore di risorse comunitarie. Nonostante i ritardi di attuazione, non si sono però prodotte sino al 31 dicembre 2011 significative perdite di risorse sul bilancio comunitario¹² (limitate a meno di 10 milioni di euro¹³), sia perché per alcune annualità le regole sul disimpegno automatico sono state sospese a livello europeo, sia perché sono stati utilizzati ampiamente tutti gli espedienti che i Regolamenti consentano per rimandare nel tempo i pagamenti effettivi.

Sostanzialmente non ancora avviato in termini di realizzazioni concrete è il ciclo 2007-2013 del Fondo per lo sviluppo e la coesione - FSC, le cui disponibilità finanziarie sono state sia complessivamente ridotte dalla sequenza di provvedimenti di contenimento del bilancio pubblico, sia progressivamente modificate nell'architettura programmatica.

La conseguente situazione d'incertezza rispetto agli investimenti effettivamente realizzabili si è, in alcuni casi, riflessa anche sugli stessi programmi comunitari aumentandone il ritardo. L'impostazione iniziale della programmazione 2007-2013 fatta con il QSN (organizzato su dieci Priorità strategiche) prevedeva infatti una programmazione unitaria degli interventi finanziati con i Fondi strutturali e con il FAS-FSC, ipotizzando tra l'altro che tale unitarietà potesse giovare all'avanzamento dei programmi comunitari¹⁴. Seppure quella previsione era forse eccessivamente ottimistica, la notevole riduzione delle risorse del FSC si è accompagnata anche a disposizioni che hanno reso incerta la loro legittima modalità di impiego, richiedendosi – pur nella comprensibile finalità di incrementare i rendimenti di risorse minori in entità – frequenti aggiustamenti nella programmazione regionale che hanno anche sottratto energie all'attuazione degli interventi anche dei fondi comunitari che in molti casi, e certamente per le regioni

¹¹ L'iniziativa Obiettivi di servizio prevista dal QSN 2007-2013 è diretta ad accompagnare, anche con un meccanismo premiale su cui erano stati originariamente appostati 3 miliardi di euro (delibere CIPE 82 e 166 del 2007), impegni di raggiungimento di specifici target per alcuni obiettivi di incremento di qualità e copertura dei servizi offerti ai cittadini nelle otto regioni del Mezzogiorno. Gli ambiti in cui sono previsti obiettivi da raggiungere sono i servizi d'istruzione, i servizi di cura all'infanzia e agli anziani, i servizi di gestione del servizio idrico e dei rifiuti urbani.

¹² I Regolamenti prevedono per ogni annualità contabile delle risorse impegnate per ciascun Fondo e Programma sul Bilancio comunitario disimpegni automatici della quota di risorse che non risultino effettivamente spese nel biennio successivo (questa regola è nota come n+2).

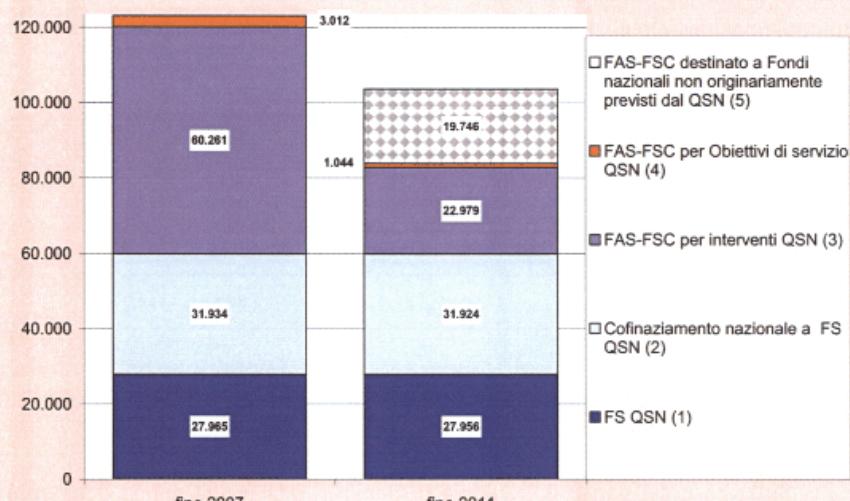
¹³ Al 31 dicembre 2011 le risorse andate in disimpegno sono pari a 7.465.426,77 euro a valere sull'annualità 2008 del POR Sicilia FSE, e 1.975.922,74 euro, a valere sull'annualità 2009 del POIN Attrattori. Il disimpegno delle risorse comunitarie comporta anche la parallela riduzione di disponibilità delle relative risorse di cofinanziamento nazionale.

¹⁴ Il QSN aveva, infatti, disposto che, nel rispetto delle finalità e dei criteri previsti per i programmi operativi dei Fondi strutturali, sarebbe stato possibile considerare sui programmi comunitari spese derivanti dai progetti inclusi in tutti gli strumenti attuativi della programmazione unitaria, stante l'unica strategia.

del Mezzogiorno, fanno riferimento alle medesime responsabilità amministrative di settore.

La riduzione progressiva dell'entità del FAS-FSC 2007-2013 e la modifica dell'architettura dei suoi strumenti attuativi hanno anche condotto a una sensibile contrazione della quota di risorse destinate al Mezzogiorno che non ha mantenuto il livello, inizialmente stabilito, dell'85 per cento.

Figura IV.1 - RISORSE FINANZIARIE DEL QSN 2007-2013: SITUAZIONE A FINE 2007 E A FINE 2011 [milioni di euro]



Note: (1) Risorse dei Fondi strutturali comunitari 2007-2013 assegnate all'Italia e programmate secondo il QSN per programmi operativi regionali (POR), nazionali (PON) e interregionali (POIN). La differenza tra il dato di fine 2007 e quello di fine 2011 è dovuta a un modesto disimpegno sulle risorse comunitarie per i PO FSE Sicilia e POIN FESR Attrattori per un totale di 9.44 milioni di euro; (2) Risorse di cofinanziamento nazionale ai programmi operativi dei Fondi strutturali. La differenza tra il dato di fine 2007 e il dato di fine 2011 è dovuta alla riduzione del cofinanziamento nazionale parallelo al disimpegno di risorse comunitarie per i PO FSE Sicilia e POIN FESR Attrattori; (3) Risorse del FAS-FSC destinate all'attuazione della programmazione unitaria 2007-2013 attraverso programmi attuativi regionali (PAR), nazionali (PAN), interregionali (PAIN) e progetti speciali, inclusivo nel 2007, di riserve di programmazione. Nei dati di fine 2011 tali risorse riguardano solo i programmi regionali (PAR); (4) Risorse del FAS-FSC destinate al meccanismo premiale e al sostegno tecnico dell'iniziativa degli Obiettivi di servizi per il Mezzogiorno prevista dal QSN; (5) Risorse FAS-FSC destinate tra 2008 e 2009 ad alimentare tre Fondi nazionali per interventi su Infrastrutture, Sostegno all'occupazione e Sostegno alla competitività del Paese non originariamente previsti tra gli strumenti di attuazione nel QSN. Sono anche indicate le cosiddette 'pre-allokazioni' operate sul FAS-FSC da disposizioni di legge nel 2008. I valori di fine 2011 tengono conto della formalizzazione delle decisioni sull'entità dei Fondi nazionali della delibera del CIPE del 20 gennaio 2012.
Fonte: elaborazioni DPS

Se le risorse complessivamente disponibili per l'attuazione della strategia del QSN 2007-2013 sono state quindi molto ridimensionate per la componente FAS-FSC (Figura IV.1), la riduzione degli investimenti negli ultimi anni è comunque risultata generalizzata e non ha interessato solo quelli finanziati dalle risorse aggiuntive.

In particolare, le risorse ordinarie impiegate si sono andate riducendo anche a causa degli effetti del Patto di Stabilità Interno¹⁵ che, nel corso degli anni, ha

¹⁵ Nel Patto di stabilità e crescita siglato dai Paesi membri dell'Unione Europea, al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'Unione Economica e Monetaria europea, l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione costituisce il parametro principale di riferimento nel cui controllo gli Stati membri coinvolgono i vari livelli di governo esistenti. In Italia, a partire dal 1999, lo Stato ha coinvolto le Regioni e gli Enti locali assegnando loro specifici obiettivi non valicabili di spesa o di saldi netti attraverso il Patto di stabilità interno. Dai limiti di spesa o dalle poste rilevanti per il calcolo dell'indebitamento netto sono esclusi soltanto le spese di quota

costretto Regioni e Enti Locali a ridurre progressivamente, oltre alla loro spesa corrente, anche la spesa per lo sviluppo.

Assai inferiori alle attese della fase di avvio della programmazione 2007-2013 è quindi risultata la spesa strutturale per lo sviluppo nelle regioni del Mezzogiorno che ricadono nell'obiettivo comunitario cosiddetto della Convergenza. Ciò ha comportato l'effetto del non rispetto da parte dell'Italia degli impegni di addizionalità assunti nel QSN 2007-2013¹⁶. Nel corso del 2011 si è proceduto, infatti, alla verifica *in itinere* (secondo il calendario stabilito dai Regolamenti e dai documenti di lavoro¹⁷) che consiste in una valutazione della compatibilità della spesa strutturale nazionale realizzata dal 2007 al 2010 con il risultato concordato ex ante, all'inizio del ciclo, relativo all'intero periodo 2007-2013.

Tavola IV.2 - VERIFICA IN ITINERE DEL PRINCIPIO DI ADDIZIONALITÀ IN OBIETTIVO CONVERGENZA: QUADRO DI SINTESI [Media 2007-2010, milioni di euro, prezzi 2006]

	Spesa Nazionale			Fondi Strutturali	Addizionalità
	Totale	<i>di cui:</i> Pubblica Amministrazione	<i>di cui:</i> Imprese Pubbliche		
ex ante (2007)	22.457,8	17.504,5	4.953,2	2.663,8	19.794,0
Intermedia (2011)	18.872,5	14.345,2	4.527,2	2.678,2	16.194,2

Fonte: Elaborazioni DPS – Conti Pubblici Territoriali (CPT) su fonti varie

Sulla base dei dati e delle stime disponibili¹⁸, la media annua della spesa pubblica nazionale per il periodo 2007-2010, al netto dei Fondi Strutturali, è risultata

comunitaria dei Fondi strutturali (in quanto queste, anche se anticipate, ritornano come entrata di bilancio una volta documentate alla Commissione europea).

¹⁶ Il principio di addizionalità, sancito dall'art. 15 del Regolamento 1083/2006, stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico, i contributi dei Fondi Strutturali debbano avere carattere aggiuntivo non potendo, quindi, sostituirsi alle spese pubbliche a finalità strutturale dello Stato membro. Il livello di spese strutturali, che deve essere mantenuto nelle regioni che rientrano nell'obiettivo «Convergenza» nel corso del periodo di programmazione 2007-2013, è stabilito nel QSN (par. V.6) ed è uno degli elementi oggetto della decisione della Commissione di adozione del Quadro Strategico Nazionale (art. 28, par 3). La verifica dell'addizionalità ha luogo in tre momenti differenti: ex ante (all'inizio del periodo di programmazione - 2007), in itinere (a metà periodo - 2011) ed ex post (alla fine del periodo - 2016). I servizi della Commissione Europea e le autorità italiane hanno fissato nel Quadro Strategico Nazionale sia il profilo, crescente, di spesa nel periodo di programmazione, sia la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile, al netto dei Fondi Strutturali, che deve essere raggiunta per l'insieme delle regioni Obiettivo Convergenza. Per il periodo 2007-2013 tale livello di spesa è stato fissato pari, in media annua, a 20.612,6 milioni di euro (prezzi 2006). Tale cifra rappresentava un aumento del 15,3 per cento rispetto alla spesa media per il periodo 2000-2006 (17.871,3 milioni di euro a prezzi 2006). Tale quantificazione derivava ed era inquadrata nel contesto programmatico e negli obiettivi della strategia per lo sviluppo del Mezzogiorno, indicati nel DPEF 2007-2011 e fondati sulle risorse finanziarie programmate attraverso il Quadro Finanziario Unico (QFU) ricostruito su tali presupposti (vedi anche il paragrafo III.6).

¹⁷ Il calendario dei lavori è il seguente (Cfr. Working document n. 3 - *The verification of additonality for the Convergence objective, June 2006*): Entro il 31 Luglio 2011: predisposizione di tavole aggregate e annuali con dati definitivi per gli anni 2007-2009 e dati previsioni per il 2010; Entro il 31 Ottobre 2011: se necessario, integrazioni metodologiche sulla base dei commenti della Commissione; Entro il 31 Dicembre 2011: consegna delle informazioni finali.

¹⁸ I dati di riferimento per la stima derivano da: Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT), Conto consolidato del Settore Pubblico Allargato, vari anni; BDU, dati di monitoraggio sui Fondi Strutturali, vari anni; Quadro Finanziario Unico (QFU) delle risorse in conto capitale, vari anni; Documenti programmatici ufficiali (Relazione Previsionale e programmatica, Decisione di finanza pubblica, Programma di stabilità dell'Italia, DPEF); Piano degli investimenti degli Enti appartenenti al SPA.

pari a 16.194 milioni di euro a prezzi 2006, un valore inferiore a quello previsto *ex ante* per quegli stessi anni (pari a 19.794), in base ai quali era stata costruita la media *ex-ante* per il complesso del periodo 2007-2013 (Tavola IV.2).

Sulla base di questo risultato si sono determinati i presupposti per i quali, in base agli orientamenti comunitari, è prevista la possibilità di rivedere il livello della spesa per il rimanente periodo. Coerentemente con il peggiorato quadro programmatico e le mutate condizioni di finanza pubblica, la spesa pubblica nazionale ammissibile media durante il periodo 2007-2013 è stata rivista al ribasso, da 20.612,6 milioni di euro (prezzi 2006) a 15.821,3 milioni di euro (prezzi 2006) (Tavola IV.3).

Tavola IV.3 - REVISIONE DELLA VERIFICA DI ADDIZIONALITÀ EX ANTE OBIETTIVO CONVERGENZA: QUADRO DI SINTESI [milioni di euro, prezzi 2006]

		Spesa Nazionale			Fondi Strutturali	Addizionalità
		Totali	di cui: Pubblica Amministrazione	di cui: Imprese Pubbliche		
Ex ante (2007)	Media 2000-2006	20.355,9	15.915,8	4.440,1	2.484,6	17.871,3
	Media 2007-2013	23.326,6	18.442,5	4.884,0	2.714,0	20.612,6
Intermedia (2011)	Spesa Nazionale				Fondi Strutturali	Addizionalità
	Totali	di cui: Pubblica Amministrazione	di cui: Imprese Pubbliche			
	Media 2000-2006	20.295,7	15.908,1	4.387,7	2.800,3	17.495,5
	Media 2007-2013	18.764,0	13.892,4	4.871,6	2.942,7	15.821,3

Fonte: Elaborazioni DPS – Canali Pubblici Territoriali (CPT) su fonti varie

Con riferimento alla verifica intermedia la Commissione ha comunicato in data 17 ottobre 2011 che “il livello della spesa effettiva è in linea con i *trend* osservati per gli indicatori comparabili e disponibili nelle statistiche ufficiali della U.E.”, accettando quindi le stime presentate. Con riferimento invece alla proposta di revisione del livello *ex ante* ad oggi non si sono ancora concluse le attività negoziali con la Commissione finalizzate a garantire l'accettazione del nuovo livello proposto.

IV.2.1.2 Le azioni di riordino, accelerazione e riqualificazione della programmazione intraprese nel 2011

Nel 2011 i ritardi nell'attuazione di molti (anche se non di tutti i) programmi dei Fondi strutturali 2007-2013 e i tagli delle risorse FAS-FSC hanno condotto a provvedimenti per affrontare due urgenze, già evidenziate durante la seconda metà del 2010: 1) impostare un percorso più controllato per assicurare l'utile impiego delle risorse comunitarie; 2) portare a termine la fase ricognitiva sugli impieghi del FAS assegnato (già avviata nel 2010 con deliberazioni del CIPE) in modo da indirizzare le somme disponibili su progetti effettivamente percorribili, necessari e in carenza di finanziamento. Un percorso di riordino, accelerazione e riqualificazione della spesa è

stato pertanto formalmente avviato dalla delibera del CIPE 1 del gennaio 2011 e ha interessato sia la componente di programmazione comunitaria, sia quella nazionale.

Per quanto riguarda la programmazione dei fondi strutturali, d'intesa con la Commissione Europea, sono state dapprima adottate misure di accelerazione dell'avanzamento dei programmi stabilendo target obbligatori d'impegno e spesa e conseguenti rimodulazioni e riprogrammazioni in caso di mancato rispetto degli stessi¹⁹. Quindi, dopo l'estate, si è provveduto a una più ampia azione di riqualificazione, con l'impostazione e approvazione del Piano d'azione per la Coesione relativo ai territori del Mezzogiorno e che ha effettuato riprogrammazioni d'intesa con la Commissione europea e le amministrazioni interessate²⁰. Nell'ambito della definizione del Piano si sono anche conclusi accordi con i titolari dei programmi operativi regionali (dell'area della Convergenza e della Sardegna) per addivenire a una riduzione della quota di cofinanziamento nazionale, da reimpiegare in ulteriori interventi e investimenti nelle medesime aree territoriali con un orizzonte attuativo però più lungo di quello consentito dal ciclo 2007-2013.

Complessivamente, il Piano provvede al reindirizzo e concentrazione di risorse anche su alcuni ambiti di rilievo per gli obiettivi di Europa 2020, con la finalità di ottenere traguardi concreti per la fine del periodo di programmazione e anticipare metodologie e indirizzi della futura programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020²¹.

La definizione del Piano è stata articolata per fasi, da concludersi comunque entro la prima metà del 2012. Nell'autunno 2011, le riprogrammazioni hanno interessato prevalentemente i programmi regionali della Convergenza in maggiore difficoltà attuativa²²; nella primavera del 2012 un medesimo percorso è stato avviato anche per i programmi nazionali dell'area. L'entità della riprogrammazione finanziaria della prima fase (relativa a risorse dei programmi regionali), definita nei suoi contenuti principali a dicembre 2011, è stata di oltre 3 miliardi di euro comprensivi dello scorporo di oltre 1 miliardo e mezzo di cofinanziamento nazionale dedicato a interventi su reti e nodi ferroviari nel Mezzogiorno. La seconda riprogrammazione di risorse è in corso.

¹⁹ Vedi oltre, nel paragrafo IV.2.2, il Riquadro IV. D Misure di accelerazione – Target periodici.

²⁰ Il 15 dicembre 2011 è stato siglato un accordo per l'avvio operativo del Piano d'azione tra i Presidenti delle otto regioni del Mezzogiorno e i Ministri principalmente coinvolti (titolari delle deleghe alla Coesione, Lavoro e Politiche sociali, Sviluppo economico, infrastrutture e trasporti, Istruzione, università e ricerca).

²¹ Per una discussione degli elementi principali della futura programmazione 2014-2020, si veda più avanti in questo capitolo, il paragrafo IV.4.

²² Oltre alle regioni della Convergenza (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Basilicata, in phasing out) hanno colto l'opportunità di aderire da subito al Piano di azione anche Molise, Abruzzo e, soprattutto, Sardegna (in phasing in) nell'obiettivo Competitività. La Sardegna è stata l'unica regione nell'Obiettivo Competitività ad aver effettuato una riduzione del cofinanziamento nazionale.

RIQUADRO IV.C – IL PIANO D’AZIONE COESIONE

Nel corso del Vertice Europeo del 26 ottobre 2011 l’Italia ha assunto formalmente l’impegno di accelerare e riqualificare l’utilizzo dei Fondi Comunitari 2007/2013, dando seguito a quanto delineato con la lettera del Presidente del Consiglio dello stesso 26 ottobre ai Presidenti della Commissione Europea e del Consiglio Europeo. L’assunzione di tale impegno si basava sulla consapevolezza del potenziale di crescita inutilizzato delle Regioni del Mezzogiorno, a fronte di un grave ritardo nell’utilizzo dei Fondi Comunitari.

Per dare attuazione a tali impegni il Governo italiano, d’intesa con la Commissione Europea, ha scelto di effettuare un’ampia riprogrammazione delle risorse comunitarie attraverso un Piano di Azione¹ il cui impianto, concordato con le Regioni, è stato inviato alla stessa Commissione il 15 dicembre. Al piano si affianca lo sblocco di risorse nazionali ordinarie e della politica regionale. La nuova strategia per il Sud si basa infatti sull’idea che le politiche regionali non possono sostituire il buon funzionamento delle istituzioni ordinarie, ma devono costituirne un fattore propulsivo e innovativo.

La strategia adotta un nuovo metodo di intervento che, avvalendosi di un partenariato rafforzato con la Commissione europea, anticipa molti principi del futuro periodo di programmazione:

- *integrare politica regionale e nazionale per lo sviluppo, rafforzando i presidi di competenza offerti dal Governo centrale;*
- *ridurre l’incertezza dei flussi di finanza pubblica;*
- *concentrare gli interventi su un numero limitato di priorità (fra cui scuola, sicurezza e giustizia; mobilità; cura degli anziani e dell’infanzia);*
- *mettere al centro dell’impegno programmatico i risultati attesi e non solo i processi per conseguirli;*
- *offrire ai cittadini informazioni e strumenti per conoscere in tempo reale le decisioni di investimento, per valutarle e per farne oggetto di dibattito pubblico.*

Il Piano di Azione concentra gli interventi su alcuni temi già presenti nel QSN 2007-2013 su cui appare possibile raggiungere traguardi significativi per la fine della programmazione (istruzione, agenda digitale, servizi di cura), su azioni finalizzate a attenuare gli effetti della crisi economica sui lavoratori in condizione di maggiore fragilità (credito d’imposta occupazione), su pochi importanti progetti dimostrativi nel campo dei beni culturali, della giustizia e della formazione. Per avviare in modo incisivo un’azione di più lungo periodo sulla mobilità ferroviaria si sono scorporate risorse di cofinanziamento nazionale che troveranno attuazione anche oltre la fine del periodo di programmazione 2007-2013.

Istruzione. Gli interventi sull’istruzione riguardano:

- *aumento delle competenze di base e di inglese per circa 5.000 scuole, con il coinvolgimento di circa 1 milione e mezzo di studenti, pari all’85 per cento del numero complessivo degli studenti delle stesse scuole;*
- *contrastò alla dispersione scolastica in contesti mirati;*
- *raccordo scuola-lavoro, con interventi su orientamento e bilancio di competenze*

¹ Per accelerare e riqualificare l’utilizzo dei Fondi Comunitari nelle Regioni Convergenza (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) l’Italia, di concerto con la Commissione Europea, ha effettuato la riprogrammazione di 3,7 miliardi di euro, di cui 2,1 attraverso la riduzione del cofinanziamento nazionale della programmazione comunitaria, messi a disposizione di finalità di sviluppo.
http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2011/Attuazione_del_Piano_di_Azione_15_12_11versione_e_rivista_20-12-11.pdf

Il Piano è stato successivamente aggiornato il 15 febbraio 2012:
http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/PAC_aggiornamento_1.pdf

per circa 3.200 scuole, con il coinvolgimento di circa 95.000 studenti (il 13.5 per cento del numero complessivo degli studenti);

- *riqualificazione di 1472 edifici scolastici, pari al 37 per cento di quelli della scuola dell'obbligo, per i profili di sicurezza, tecnologici ed energetici;*
- *rafforzamento delle dotazioni tecnologiche e dei laboratori in 1.388 scuole per oltre 800.000 studenti destinatari di intervento.*

Tali azioni impegnano risorse per complessivi 974 milioni di euro, che si aggiungono al rafforzamento delle linee di intervento già in corso dei Programmi nazionali per un valore complessivo di poco inferiore a 2 miliardi di euro.

Credito di imposta occupazione. Lo strumento è volto a favorire l'occupazione di lavoratori svantaggiati (ad esempio: disoccupati di lunga durata, donne residenti in aree a bassa occupazione femminile, giovani inoccupati) e molto svantaggiati (disoccupati di più lungo periodo). Con il finanziamento previsto, pari a 142 milioni di euro a valere sui POR FSE, potranno essere assunti circa 8.000 lavoratori svantaggiati e circa 3.000 molto svantaggiati.

Agenda digitale. Gli interventi riguardano l'offerta di banda larga di base per tutti i cittadini entro il 2013 e di banda ultralarga a 100 mbps per il 50 per cento della popolazione e a 30 mbps per il 100 per cento della popolazione, la dotazione del Mezzogiorno con data center, impegnando risorse per un totale di circa 320 milioni di euro.

Ferrovie. È stata programmata una riduzione del cofinanziamento nazionale pari a 1.445 milioni di euro, interamente destinata a progetti di ampliamento e modernizzazione della rete ferroviaria. Tali risorse si aggiungono ad altri 5 miliardi di euro del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e di risorse ordinarie, attivando investimenti per complessivi 6.5 miliardi di euro.

Nell'ambito del Piano, la Regione Siciliana ha realizzato un'ulteriore riduzione del cofinanziamento regionale per finanziare un Programma straordinario di modernizzazione del sistema della formazione professionale, basato su strumenti di qualificazione dell'offerta. Sempre nel Piano, è stato avviato il Progetto Pompei, per la messa in sicurezza delle insulae, realizzando in un contesto ad elevata criminalità, condizioni di assoluta sicurezza e legalità dei lavori. Un intervento è in corso di preparazione in tema di riduzione dei tempi della giustizia civile (nel Mezzogiorno essi variano da un minimo di 1109 a un massimo di 1695 giorni, a fronte di un dato del Nord che varia da un minimo di 594 a un massimo di 1025 giorni) attraverso l'uso di strumenti organizzativi e telematici.

Ulteriori riprogrammazioni sono state avviate nella primavera 2012 per definire una seconda fase del Piano, anche sulla base degli esiti delle verifiche circa il raggiungimento di obiettivi di avanzamento finanziario fissati (in aggiunta a quelli comunitari). Le azioni del Piano saranno pertanto integrate con altri interventi, tra cui di particolare rilievo quello in materia di servizi di cura per bambini (servizi socio-educativi alla prima infanzia) e anziani (assistenza ai non autosufficienti), interventi per l'inclusione sociale particolarmente rilevanti in questa fase di compressione del reddito disponibile delle famiglie.

Il Gruppo di Azione, che ha la responsabilità di indirizzo del Piano e al quale partecipano componenti della Commissione Europea, monitora l'avanzamento delle azioni, garantendo il rispetto rigoroso dei disimpegni automatici previsti dal Piano stesso in relazione allo stato di "avanzamento degli impegni giuridicamente vincolanti sul totale degli impegni delle risorse programmate e dell'avanzamento della relativa spesa"; a tali disimpegni consegue "una riduzione della quota di cofinanziamento nazionale" da riprogrammare nel Piano nelle stesse Regioni.

Con la finalità di allentare il vincolo imposto dal Patto di stabilità interno sull'attuazione dei programmi della coesione, si è poi provveduto nell'ambito del cd. decreto Salva Italia (D.L. 201/2011, terza manovra correttiva dell'anno 2011), a prevedere la possibilità di non conteggiare la spesa di cofinanziamento ai Fondi strutturali (art. 3) fino a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014 a compensazione di cui è stato istituito un apposito Fondo di cassa. La deroga si applica nei confronti di ciascuna regione nei limiti di impiego derivanti per ciascuna dall'applicazione della chiave di riparto con cui sono stati assegnati i Fondi strutturali 2007-2013. In considerazione di quel riparto, la deroga opera quindi per quasi l'80 per cento per le regioni del Mezzogiorno.

Per quanto riguarda la programmazione del FSC, sostanzialmente bloccata nell'attuazione fino a tutto il 2010, nella seconda metà del 2011 è stata avviata la ricomposizione di un quadro organico delle disponibilità al fine di dare certezza alle responsabilità attuative e sbloccare i fondi²³.

Nell'area del Mezzogiorno le risorse 2007-2013 già assegnate alle regioni sono state indirizzate in larga parte, con l'accordo delle amministrazioni titolari, a interventi nel campo delle infrastrutture, della ricerca e della tutela e risanamento ambientale che hanno costituito oggetto di decisioni del CIPE e troveranno attuazione concreta a partire da metà 2012. Nell'area del Centro-Nord, si è avviato il trasferimento delle risorse a titolarità regionale in modo da facilitare l'attuazione dei relativi programmi (PAR).

Per quanto riguarda le risorse FSC gestite a livello nazionale (interessate da un nuovo taglio da parte della seconda manovra correttiva del 2011), dopo un'attenta ricognizione dello stato degli impegni sulle assegnazioni già effettuate e della valenza delle operazioni, si è provveduto con determinazione del CIPE a inizio del 2012 a riconfermare le assegnazioni (largamente connesse a investimenti infrastrutturali) per quelle operazioni che risultavano già formalmente avviate e per gli interventi indifferibili. A questo fine sono state anche utilizzate risorse dello stanziamento aggiuntivo di 2.800 milioni di euro per l'anno 2015 previsto dalla legge di stabilità (legge 183 del 2011, articolo 33, comma 3) a parziale compensazione dei tagli²⁴. Le risorse a titolarità nazionale riguardano interventi sia nelle aree del Mezzogiorno, sia nelle aree del Centro Nord²⁵.

A conclusione di queste operazioni e a completamento dei percorsi ricognitivi disposti dal CIPE nel 2010 sulle risorse ancora disponibili (anche derivanti da cicli pregressi) si è anche individuata la dimensione complessiva delle risorse ancora da programmare, cioè da finalizzare a interventi. Si tratta largamente di risorse che

²³ Per maggiori dettagli, si veda oltre nel capitolo il paragrafo IV.2.3.

²⁴ La disposizione ha previsto lo stanziamento come 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.

²⁵ Per il dettaglio dell'articolazione e della dimensione delle operazioni confermate, si vedano in Appendice le tavole a.III.1.f Fondo strategico e a.III.1.g Fondo infrastrutture.

dovranno essere programmate nell'area del Mezzogiorno nel corso del 2012, o a cura delle singole regioni nell'ambito dei diversi strumenti attuativi di riferimento oppure con delibere del CIPE (Tavola IV.4).

Tavola IV.4 - RISORSE DISPONIBILI E ANCORA DA FINALIZZARE A INTERVENTI DELLA POLITICA REGIONALE DI COESIONE – SITUAZIONE A MARZO 2012 (milioni di euro)

Arearie Fonti	FSC 2007-2013 (1)	FSC 2000-2006 (2)	Risorse liberate sulla programmazione comunitaria 2000-2006 (3)	TOTALE
Mezzogiorno per interventi	5.339,3	1.427,5	2.374,2	9.141,0
Obiettivi di servizio per meccanismo premiale e interventi	1.031,8	-	-	1.031,8
Centro Nord per interventi	-	121,9	-	121,9

(1) Si tratta delle risorse, al netto dei tagli, già assegnate alle Regioni o a programmi interregionali, ma non oggetto di programmazione formale per la mancata presa d'atto del PAR. Non sono pertanto incluse le risorse 2007-2013 assegnate alle Regioni e Province autonome, ma programmate attraverso PAR per cui è avvenuta l'approvazione definitiva (presa d'atto) da parte del CIPE, né quelle già oggetto di decisioni di destinazione a interventi specifici operati dal CIPE, né le risorse che sono state impiegate per altri fini. Nel caso degli Obiettivi di servizio, sono rappresentate le risorse residue al netto dei tagli e delle riprogrammazioni verso altre finalità definite dal CIPE nel corso del 2011.

(2) Si tratta di risorse originalmente assegnate alle Regioni prima del 2007 e per cui è stata accertata la disponibilità in quanto non ancora programmate, derivanti da economie o programmate su interventi successivamente definanzati.

(3) Si tratta delle risorse derivate dai progetti contabilizzati sui programmi comunitari 2000-2006, ma originalmente coperti con altre fonti finanziarie e che le regole per la programmazione 2000-2006 hanno inteso destinare a nuovi progetti nei medesimi ambiti in cui queste risorse sono state "recuperate". Tali risorse, cosiddette "liberate" sono state provvisoriamente definite nell'ammontare complessivo in oltre 11 miliardi di euro, ma sono state in gran parte già riprogrammate secondo le regole definite in accordo con la Commissione europea. L'ammontare presentato nella tavola si riferisce pertanto alle risorse, afferenti alle sole regioni Campania e Sicilia, per cui non è ancora stata individuata la destinazione specifica.

Fonte: elaborazioni DPS

Per quanto riguarda gli Obiettivi di servizio, oggetto di una notevole riduzione di disponibilità finanziaria rispetto alla definizione iniziale del meccanismo premiale, nei primi mesi del 2012 si sono compiute le istruttorie necessarie alla ridefinizione dell'entità delle risorse da assegnare in ragione dei progressi compiuti sui singoli obiettivi da parte delle amministrazioni partecipanti al relativo meccanismo premiale, con la prospettiva di provvedere entro l'estate all'assegnazione delle risorse e all'indicazione delle relative modalità d'impiego.

IV.2.2 La programmazione comunitaria

IV.2.2.1 Il quadro complessivo dell'avanzamento finanziario della programmazione 2007-2013

Nel complesso i programmi dei fondi strutturali collegati al QSN 2007-2013²⁶ presentano a fine 2011 un livello di attuazione non molto soddisfacente. Considerando l'insieme dei programmi delle due aree obiettivo (Convergenza - CONV e Competitività regionale e occupazione - CRO²⁷) gli impegni sono pari a 29,1 miliardi di euro (49,0 per cento delle risorse programmate) e i pagamenti a 13,8 miliardi (23,3 per cento delle risorse programmate). I programmi dell'area CRO sono più avanti con impegni pari a 8,5 miliardi di euro (54,0 per cento delle risorse programmate) e pagamenti per 5,2 miliardi (33 per cento delle risorse programmate). Più in ritardo i programmi dell'area CONV in cui si concentra la quota più significativa delle risorse, con impegni pari a 20,5 miliardi di euro (47,2 per cento delle risorse programmate) e pagamenti per 8,6 miliardi (19,8 per cento delle risorse programmate).

Tavola IV.5 - QSN 2007-2013 – PROGRAMMI COMUNITARI Monitoraggio dello stato di attuazione al 31 dicembre 2011 (milioni di euro e percentuali)

Obiettivo	Fondo	Costo totale	Impegni		Pagamenti	
			v.a.	% su C. tot.	v.a.	% su C. tot.
		1	2	2=2/1	4	5=4/1
Convergenza	FESR	35.916,3	16.846,5	46,9	6.727,1	18,7
	FSE	7.668,2	3.720,2	48,5	1.905,9	24,9
	<i>Total/e</i>	<i>43.584,5</i>	<i>20.566,7</i>	<i>47,2</i>	<i>8.633,0</i>	<i>19,8</i>
Competitività	FESR	8.176,5	4.134,1	50,6	2.385,2	29,2
	FSE	7.638,1	4.412,3	57,8	2.833,3	37,1
	<i>Total/e</i>	<i>15.814,6</i>	<i>8.546,4</i>	<i>54,0</i>	<i>5.218,5</i>	<i>33,0</i>
<i>Total/e</i>		59.399,1	29.113,1	49,0	13.851,5	23,3

Fonte: elaborazioni DPS su dati Monitoraggio 2007-2013

Per recuperare il ritardo accumulato, come già prima discusso, sono state però definite specifiche misure dirette per un verso a recuperare efficienza nella gestione (definizione di target di avanzamento finanziario periodici per ognuno dei programmi, Riquadro IV.D) e per altro verso a migliorare qualità ed efficacia degli interventi, attraverso la concentrazione di risorse su alcuni ambiti allo scopo di consentire un avanzamento importante per la fine della programmazione in termini di risultati concreti (si veda prima il Riquadro C- Il Piano di azione Coesione).

²⁶ Si ricorda che il Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013 è il documento di strategia generale per le politiche di coesione realizzate in ambito nazionale a valere sia sui fondi comunitari, sia su altre fonti finanziarie, predisposto dall'Italia a norma dei Regolamenti dei fondi strutturali 2007-2013 e approvato con decisione formale dalla Commissione europea nel luglio 2007.

²⁷ L'area CONV ricomprende cinque regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia e Basilicata, quest'ultima in regime cosiddetto di *phasing out* dall'obiettivo CONV). L'area CRO ricomprende tutte le regioni e provincie autonome del Centro-Nord e tre regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise e Sardegna, quest'ultima in regime cosiddetto di *phasing in* nell'obiettivo CRO).

RIQUADRO IV.D – MISURE DI ACCELERAZIONE DEI PO 2007-2013: TARGET PERIODICI

Con la Delibera CIPE 1/2011 è stata avviata, d'intesa con la Commissione europea, un'azione per accelerare l'attuazione individuando target di impegno e spesa al 31 maggio, 31 ottobre e 31 dicembre 2011 e prevedendo, in caso di mancato raggiungimento, misure correttive (graduate in funzione della distanza dal target) sotto la forma di riprogrammazioni obbligatorie all'interno di ciascuna area obiettivo.

Con la decisione del Comitato Nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria del 30 marzo 2011, i target sono stati commensurati alle soglie di avanzamento finanziario necessarie a evitare perdite di risorse sul bilancio comunitario (per cosiddetta regola n+2 che prevede il definanziamento, dopo un biennio, di quanto non speso dell'annualità di riferimento) e così definiti:

31 maggio 2011: livello di impegni pari al 100 per cento del target n+2 del 31 dicembre 2011

31 ottobre 2011: livello di spesa da certificare alla Commissione europea pari al 70 per cento del target n+2 del 31 dicembre 2011

31 dicembre 2011: livello di impegni pari all'80 per cento del target n+2 del 31 dicembre 2012

In risposta a questo provvedimento già a maggio 2011 i programmi dell'obiettivo CONV hanno fatto registrare un incremento degli impegni pari al 71,9 per cento. Consistente è stato anche l'incremento delle spese certificate al 31 ottobre, che sono cresciute, rispetto al 31 dicembre 2010, del 40,5 per cento nell'obiettivo Convergenza e del 52,8 per cento nell'obiettivo CRO.

Per i programmi che non hanno conseguito i target stabiliti sono scattate le misure previste: il Programma interregionale (POIN) Attrattori ha così subito una decurtazione di 15 milioni a beneficio del Programma nazionale (PON) Istruzione. Il POR FESR Sardegna, unico programma in phasing in CRO e per cui non si potevano prevedere spostamenti di risorse su altri programmi, ha effettuato una riprogrammazione interna da tempo già individuata come necessaria, pari a 49 milioni. Al 31 ottobre 2011 non è stata adottata alcuna misura correttiva nei confronti dei programmi risultati in ritardo sui target di quella data (POIn Attrattori ed Energie e PON Ricerca cofinanziati dal FESR, POR Campania e Sicilia cofinanziati dal FSE), in quanto le regole adottate prevedevano che le misure correttive operassero solo in caso di effettivo disimpegno a fine anno.

In ragione dell'utilità del meccanismo sperimentato nel 2011, il Comitato nazionale ha poi approvato (il 27 febbraio 2012) nuove disposizioni di accelerazione che fissano target di spesa certificata alla Commissione europea. In accordo con la Commissione e in considerazione dell'approssimarsi della fine del periodo di programmazione, si sono considerati non più gli impegni, ma esclusivamente le spese effettivamente sostenute e certificate, anche in considerazione dell'esigenza di accelerare i rimborси comunitari. Su queste basi il documento approvato dal Comitato nazionale ha affiancato al target di fine anno, già implicito nelle disposizioni comunitarie (soglia n+2 di fine anno), altri due target infrannuali, per il 2012 e per il 2013 articolati come segue:

31 maggio 2012: 20 per cento della soglia n+2 al 31 dicembre 2012;

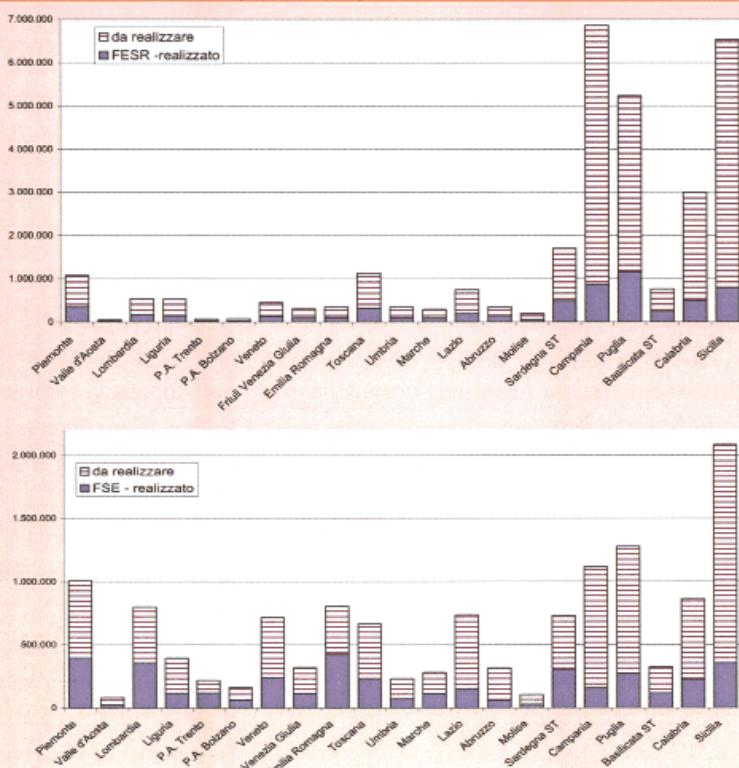
31 ottobre 2012: 70 per cento della soglia n+2 al 31 dicembre 2012;

31 maggio 2013: 40 per cento della soglia n+2 al 31 dicembre 2013;

31 ottobre 2013: 80 per cento della soglia n+2 al 31 dicembre 2013.

La necessità di avanzare più celermente con l'attuazione delle realizzazioni sul terreno, e quindi con i pagamenti, rimane l'esigenza primaria della programmazione 2007-2013 in questa fase, soprattutto (ma non solo) per molti programmi regionali e nazionali dell'area della Convergenza. Come evidenziato dalle Figure IV.2 e IV.3, al di là di alcuni casi particolarmente virtuosi (quali i programmi nazionali FESR e FSE nel campo dell'Istruzione e alcuni programmi del Centro Nord) e in cui le realizzazioni concrete sono avanzate in modo soddisfacente, la quota di risorse effettivamente ancora da spendere entro la fine del ciclo rimane molto elevata. La riduzione del cofinanziamento nazionale in corso di definizione formale attraverso il Piano d'Azione Coesione potrà certamente agevolare il percorso di completamento dei programmi (riducendo gli importi da spendere entro la fine del ciclo), ma non elimina la necessità di intensificare molto l'impegno attuativo.

Figura IV.2 - STATO DI AVANZAMENTO DEI PROGRAMMI REGIONALI FESR E FSE AL 31 DICEMBRE 2011¹ (milioni di euro)

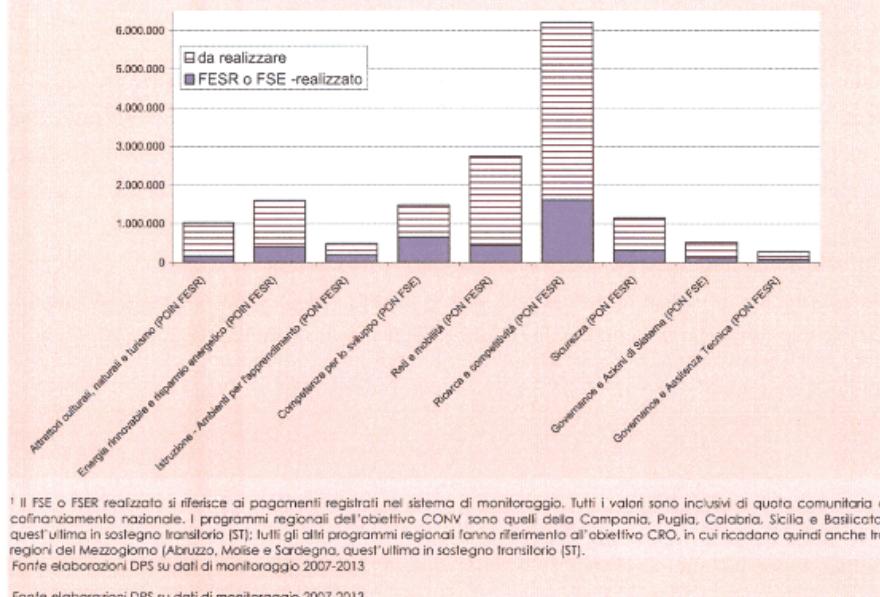


¹ Il FSE o FSER realizzato si riferisce ai pagamenti registrati nel sistema di monitoraggio. Tutti i valori sono inclusivi di quota comunitaria e cofinanziamento nazionale. I programmi regionali dell'obiettivo CONV sono quelli della Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Basilicata, quest'ultimo in sostegno transitorio (ST); tutti gli altri programmi regionali fanno riferimento all'obiettivo CRO, in cui ricadono quindi anche tre regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise e Sardegna, quest'ultima in sostegno transitorio (ST)).

Fonte elaborazioni DPS su dati di monitoraggio 2007-2013

Fonte elaborazioni DPS su dati di monitoraggio 2007-2013

Figura IV.3 - STATO DI AVANZAMENTO DEI PROGRAMMI INTERREGIONALI E NAZIONALI FESR E FSE IN OBIETTIVO CONVERGENZA AL 31 DICEMBRE 2011¹ (milioni di euro)



IV.2.2.2 Stato di attuazione della programmazione 2007-2013 per settori d'intervento

Al quinto anno di programmazione la distribuzione delle risorse nei diversi settori d'intervento ha subito alcune variazioni rispetto all'impostazione iniziale definita all'atto della prima approvazione dei programmi²⁸. Tali modifiche sono il frutto delle rimodulazioni finanziarie operate dai programmi operativi in risposta sia a stime sull'assorbimento potenziale della spesa, sia a sollecitazioni diverse e sono, entro certi limiti, fisiologiche nella natura di programmi pluritematici e a durata lunga quali sono quelli dei fondi strutturali. E' inoltre da segnalare che nuove modifiche saranno definite certamente già nell'anno in corso a seguito della riprogrammazione prevista dal Piano d'azione Coesione (vedi prima il Riquadro IV.C).

Rispetto alla dotazione programmatica iniziale, a fine 2011 nel complesso appaiono diminuite soprattutto le risorse destinate al turismo, al miglioramento dell'accesso all'occupazione, all'inclusione sociale dei gruppi svantaggiati e alla società dell'informazione. A tali riduzioni corrispondono incrementi più consistenti

²⁸ La categorizzazione UE in settori di intervento-temi prioritari delle risorse programmate, impegnate e spese non ha direttamente implicazioni strategiche (poiché a parità di settore, gli obiettivi sottostanti e la finalità delle azioni specifiche possono differire in modo anche rilevante), ma offre una chiave utile per rappresentare la natura tematica degli interventi ed è, comunque, un parametro di riferimento obbligatorio nei documenti di programmazione e nell'attività di monitoraggio. Per questo motivo, pur nella consapevolezza dell'esistenza di differenze nelle strategie sottostanti, è spesso utilizzata dalla Commissione per fornire un quadro comparato a livello europeo.