

COMMISSIONI RIUNITE
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO (5^a)
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

2.

SEDUTA DI MARTEDÌ 6 DICEMBRE 2011

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE DELLA
CAMERA DEI DEPUTATI **GIANCARLO GIORGETTI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3	Barca Fabrizio, <i>Ministro per la coesione territoriale</i>	3, 20, 22
Audizione del Ministro per la coesione territoriale, Fabrizio Barca, sullo stato e le prospettive della politica di coesione e sviluppo (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati e dell'articolo 46, comma 1, del Regolamento del Senato della Repubblica):		Boccia Francesco (PD)	18
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3, 8, 20, 24	Bubbico Filippo (PD)	8
		Cambursano Renato (IdV)	15
		Causi Marco (PD)	9
		D'Antoni Sergio Antonio (PD)	10, 22
		Duilio Lino (PD)	11
		Fitto Raffaele (PdL)	16

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Italia dei Valori: IdV; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, La Discussione): PT; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Noi per il Partito del Sud Lega Sud Ausonia (Grande Sud): Misto-NPSud; Misto-FareItalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI.

	PAG.		PAG.
Mantini Pierluigi (UdCpTP)	19	Vannucci Massimo (PD)	19
Mascitelli Alfonso (IdV)	15	Vico Ludovico (PD)	11
Nannicini Rolando (PD)	11		
Poli Bortone Adriana (CN-Io Sud-FS)	12	<i>ALLEGATO</i> : Documentazione consegnata dal	
Vaccaro Guglielmo (PD)	13	Ministro per la coesione territoriale, Fabri-	
		zio Barca	25

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA V COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 14.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Ministro per la coesione territoriale, Fabrizio Barca, sullo stato e le prospettive della politica di coesione e sviluppo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati e dell'articolo 46, comma 1, del Regolamento del Senato della Repubblica, del Ministro per la coesione territoriale, Fabrizio Barca, sullo stato e le prospettive della politica di coesione e sviluppo.

Oggi abbiamo l'esordio del Ministro Barca, almeno in questa nuova veste di ministro. Lo abbiamo, infatti, già avuto ospite in audizione diverse volte in Commissione in un altro ruolo. Si tratta — in questa occasione — dell'audizione tradizionale di inizio mandato.

Ringraziamo il Ministro per aver dato immediata disponibilità a svolgere questo incontro davanti alle Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato.

Do ora la parola al Ministro Barca per lo svolgimento della relazione.

FABRIZIO BARCA, *Ministro per la coesione territoriale*. Ho accolto con molto piacere la richiesta di presentare al Parlamento e alle Commissioni riunite di Camera e Senato la fotografia dello stato della coesione territoriale che ho trovato con riferimento sia alla situazione economico-sociale sia alle politiche e alle risorse.

Oggi potrò illustrare, come è doveroso fare, le mie intenzioni programmatiche, la mia agenda, non solo in via di principio e con riferimento all'articolo 3 contenuto nel provvedimento che è in corso di emanazione e a cui farò riferimento, ma anche sulla base di un quadro informativo che voi mi avete invitato a fare e restituirvi.

Tale quadro, chiuso praticamente due minuti fa, è contenuto in una relazione che sarà consegnata formalmente agli atti durante questo incontro e che sarà a disposizione di tutti.

Partiamo, innanzitutto, dalla situazione economico-sociale. Desidero portare immediatamente alla vostra attenzione che, guardando i numeri, anche grazie al contributo, oltre che delle strutture a mia disposizione, della Banca d'Italia e dell'ISTAT, risulta che la situazione congiunturale delle due aree del Paese è differenziata. Abbiamo, infatti, un Paese in crisi con un'area particolarmente colpita. Lo sapete, in quanto conoscete i numeri sull'occupazione, come quelli sugli investimenti, anche con riferimento all'ultima indagine della Banca d'Italia di pochi giorni fa.

La situazione è peggiore al sud per un motivo chiarissimo: l'unico elemento trainante della domanda in questo momento in Italia sono le esportazioni, che nei primi

nove o dieci mesi dell'anno sono cresciute in tutto il Paese del 15 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Abbiamo una situazione straordinaria di tiraggio delle esportazioni, mentre accade che il sud abbia una quota di esportazioni molto più bassa della sua quota di PIL e di prodotto.

Questo è interessante, perché ci ricorda che, sicuramente, la vocazione del sud può anche andare al di là dell'industria, ma che, per un Paese come il nostro, senza un'industria esportatrice la situazione è seria. Oggi il sud paga la debolezza del suo assetto industriale, come lo pagherà nei prossimi mesi.

Questo ci ricorda — come sosteneva Lord Kaldor — che la congiuntura e la struttura sono due aspetti dello stesso fenomeno. La congiuntura esiste, ma è influenzata dalla struttura, per cui il sud ripaga anche congiunturalmente. Neanche il centro-nord va alla grande, ma esporta l'85 per cento delle esportazioni totali, con una crescita del 15 per cento e questo aiuta a trainare e a tenere i livelli occupazionali.

Questo ci riporta alla struttura su cui posso soffermarmi. Nella relazione che depositerò agli atti troverete notizie che conoscete benissimo, perché i divari di reddito sono noti. Vi faccio osservare solo un aspetto importante. Troverete, nella tradizione dei lavori del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico, di cui mi avvalgo, una fotografia dei divari sui servizi collettivi fondamentali. Dietro quei divari di reddito ci sono, infatti, divari nella qualità di servizi essenziali: la giustizia, la sicurezza, le acque, il settore idrico, la scuola e così via.

Quella fotografia che trovate nella documentazione rappresenta, in qualche modo, un'agenda delle cose da fare. Normalmente, non si può alzare il reddito se non concedendo sussidi, ma non è questa la strada, perché abbiamo visto che i sussidi finiscono per infiacchire, ridurre l'incentivo a fare, per cui si possono cambiare le cose migliorando la qualità dei servizi collettivi. Il primo capitolo della

relazione depositata agli atti, dunque, illustra solo questi due fenomeni: perché la congiuntura è più bassa e qual è l'agenda dei servizi.

Vengo subito agli strumenti, alle politiche che sono chiaramente identificate dai due fondi che, come ben sapete, fanno riferimento, uno, al comma 5 dell'articolo 119 della nostra Costituzione, l'altro, al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Partiamo dai fondi comunitari, rispetto ai quali quella che illustro è una situazione che conoscete. Possiamo descriverla come molto seria, ma presidiata e con una forte opzione di rilancio già in pista. È molto seria, perché è triste trovarsi ventiseiesimo Paese di tutta l'Europa in termini di spesa, con l'accumulo di un ritardo rispetto agli altri Paesi che non avevamo sette anni fa.

Oggi, secondo i dati comparabili con gli altri Paesi, infatti, l'Italia — in termini di pagamenti eseguiti a valere sui fondi comunitari, che registrano valori più bassi, perché riferiti a somme già pagate da Bruxelles, mentre gli importi rendicontati sono più alti — è attorno al 7 per cento. Alla stessa data di sei anni fa eravamo attorno al 16 per cento. Il nostro Paese, dunque, allora era in posizioni intermedie tra i Paesi, mentre oggi è penultima.

Questa è una situazione insostenibile, perché determina rischi che riguardano, come si evince dal documento consegnato, addirittura questo mese. Ci sono almeno due programmi che si indicano con nome e cognome, i fondi sociali della Campania e della Sicilia, e sussiste un problema anche per il Programma operativo nazionale (PON) ricerca.

Esistono, quindi, delle aree di rischio presidiabili, evitabili — ciò, almeno, si impegna a fare il Governo — ma in questo momento esiste un rischio di perdere fondi già tra 30 giorni.

Inoltre, il dato ancora più preoccupante è un altro: fino all'inizio del 2011 le metodologie con cui le autorità di gestione hanno affrontato le emergenze sono state quelle di spostare i problemi in avanti nel

tempo. Quanti tra voi sono esperti di queste materie sanno benissimo quali sono gli strumenti.

In questi giorni, nel dialogo con i presidenti di regione, ho ereditato questa problematica che sto seguendo nelle orme e nella linea che era stata avviata dal mio predecessore, Raffaele Fitto. Questo è un argomento importante che riguarda un problema di consapevolezza: dai numeri sembrerebbe che la situazione possa essere non così grave, ma scoprirete che la non eccessiva gravità è dovuta — in parte — a grandi progetti inviati a Bruxelles che hanno l'effetto di sospendere i conti; tuttavia, se quei grandi progetti sono buoni, la nostra è una buona iniziativa, ma se quei grandi progetti non sono realizzabili, scopriremo tra due anni che abbiamo solo creato una bomba a orologeria.

Altri problemi sono nascosti dal fatto che sono stati costruiti strumenti di ingegneria finanziaria che appaiono molto eleganti, ma il grafico che mi sono fatto realizzare — destando una certa impressione — mostra che, mentre nel centro-nord gli stessi strumenti versano fondi alle imprese, nel sud, quegli strumenti hanno determinato un travaso in uno strumento finanziario, che per Bruxelles equivale a una rendicontazione, ma non è arrivato un euro ai beneficiari finali, cioè alle imprese, con il rischio che stiamo accumulando dentro questi serbatoi un problema finanziario, come si evince dalla tavola 5 della documentazione depositata.

Inoltre, anche un accorgimento geniale per il breve termine, come le rimodulazioni interne, delle quali i dettagli sono, francamente, abbastanza tediosi, determina uno spostamento di problemi per il dopo.

Sapete benissimo che, dall'inizio del 2011, sono stati adottati diversi provvedimenti, alcuni dei quali hanno determinato un'accelerazione, l'introduzione di un sistema sanzionatorio, un risveglio dell'attenzione delle regioni, che si sono trovate a dover rispettare certe scadenze. Soprattutto — vengo al punto più rilevante — la svolta è quella avvenuta con la lettera all'Unione europea del precedente Presi-

dente del Consiglio del 26 ottobre scorso, con il seguito che le è stato dato fino alla definizione del piano di azione il successivo 15 novembre, in seguito all'incontro dell'allora Ministro Fitto con il Commissario europeo Hahn.

La qualità ha sempre scarseggiato nel sud, ma sul problema della quantità la svolta sembrava compiuta: perché siamo tornati indietro di una decina di punti percentuali? Fermandomi un attimo a riflettere — per quanto sia stato possibile in questi giorni — sono arrivato alla conclusione che i motivi sono quattro e sono stati affrontati nella soluzione avviata dal precedente Governo: innanzitutto vi è stato scarso presidio nazionale, non del centro di coordinamento, ma di quelli che abbiamo sempre chiamato centri di competenza settoriali, cioè uno scarso esercizio da parte dei ministeri di settore della loro funzione e vocazione, che non è quella di gestire i soldi, ma di dare assistenza, promuovere e spingere gli interventi; vi è stata inoltre frammentazione, a proposito della quale non devo dire nulla in quanto è una questione stranota; si è data poi molta attenzione ai processi — lo dico perché ho le mie colpe nella mia veste, per così dire, amministrativa, tanto per essere chiari — senza un'enfasi adeguata sui risultati in termini di qualità della vita dei cittadini, con il doppio risultato di non essere in grado di capire in che modo miglioriamo la qualità di vita dei cittadini con queste opere, ma anche di non fare arrabbiare sufficientemente la gente, cioè di non farla mobilitare sulle cose giuste.

Non si può, inoltre, non parlare dell'incertezza sui tagli, non perché non debbano essere attuati, ma perché quando si fanno dovrebbero essere definitivi. Se, infatti, i tagli sono avvertiti dalle autorità di gestione, da coloro che gestiscono i fondi, come non sufficienti, queste si aspetteranno un altro taglio e nell'attesa, poiché devono far quadrare i conti comunali o regionali, saranno caute nello spendere.

A ciò si è aggiunta — non devo dirlo al qui presente onorevole Raffaele Fitto — la morsa del patto di stabilità interno, quarto fattore di finanza pubblica.

L'operazione avviata dal Governo precedente e il piano di azione inviato a Bruxelles il 15 novembre scorso affrontano esattamente questi problemi, perché concentrano gli interventi — dove c'è la frammentazione — sulla scuola, con un programma che va, dove c'è un centro di competenza nazionale di valore, al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; sulle ferrovie, dove abbiamo un forte centro nazionale di competenza, che non ha fatto del sud la propria vocazione, ma che, se portato a farlo, potrebbe cambiare; su credito e occupazione; infine, sull'agenda digitale, che non vuol dire solo banda larga, ma può voler dire anche costruzione di grandi *data center* nel sud, che possono servire di appoggio al funzionamento dell'amministrazione pubblica e della sanità. Queste sono le quattro priorità identificate sin dalla lettera del precedente Presidente del Consiglio, questa è diventata l'agenda.

Un'altra delle criticità affrontate è quella dell'enfasi sui risultati. In quel documento è, infatti, scritto che saranno fissati degli obiettivi non solo in termini di soldi da spendere, ma di cosa vogliamo fare, ad esempio, in relazione alla scuola, per il miglioramento delle competenze; di quanti cittadini vogliamo servire con l'agenda digitale o con quale sanità; di quanto vogliamo ridurre i tempi di percorrenza in relazione alle ferrovie. Parliamo di uno spostamento di enfasi sul processo.

Manca a questo disegno — che il nostro Governo ha trovato — l'obiettivo di andare avanti, perché bisogna raggiungere entro il 15 dicembre prossimo, come sapete, un accordo che per ognuna di queste priorità indichi esattamente la lista dei progetti. Immaginerete che per raggiungere quest'obiettivo l'accordo politico generale raggiunto, dal mio predecessore, con le regioni, deve diventare un accordo su quanti «soldini» sono mobilitati.

Peraltro, una parte dell'operazione avviene come riprogrammazione interna ai programmi, mentre una parte avviene con una riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale, che determina una riduzione della dimensione dei programmi, e quindi del rischio di perdita, con la garanzia che questi fondi rimangano dedicati alle regioni ed esclusivamente a quel programma di ferrovie, che ha la caratteristica di richiedere talmente tanto tempo — ben più del 2015 — che è l'ultimo anno in cui si potevano usare i fondi.

L'idea sul tavolo di questo Governo è, dunque, quella di usare i fondi che si sarebbero dovuti spendere entro il 2015. Adesso si tratta di farlo, per cui in questi giorni è in corso una trattativa con le regioni per convincerle a disinnamorarsi di alcune cose, magari ritenute molto importanti regione per regione, persuadendole che, forse, se insistono ci sono dei rischi e facendo loro comprendere che il danno per la nazione, per il negoziato sui fondi comunitari e per quello sui fondi comunitari futuri, sarebbe grosso se non riuscissimo a tradurli in accordo politico. L'Italia non può presentarsi a quel tavolo con una perdita apprezzabile tra venti giorni e molto grossa nel 2012, se vuole avere rinnovati i fondi che Germania e altri Paesi non vogliono riconoscerci, nella convinzione che non li spenderemmo.

Interviene, peraltro, sul quarto dei problemi indicati, il citato articolo 3 del provvedimento legislativo in corso di emanazione, che può essere affrontato in due modi: in primo luogo, con la definitività a cui questa manovra di finanza pubblica ambisce, in quanto si tratta di una manovra di dimensione e impegno tali da garantire che non dovremo vararne un'altra, in modo da indurre decisioni con valore a medio termine; inoltre, come sapete, l'articolo 3 introduce una deroga al patto di stabilità interno pari a un miliardo di euro complessivi per ciascun anno tra il 2012 e il 2014, deroga compensata ai fini degli effetti sulla finanza pubblica attraverso un fondo di un miliardo di euro per ciascun anno, «preripartito» tra tutte le regioni italiane, ov-

viamente anche del centro-nord, con l'unico e banalissimo sistema realizzabile, ossia prendendo la dimensione dei programmi operativi regionali (POR) di tutte le regioni italiane e delle province autonome, sommandoli, individuando la percentuale di ognuno e assegnata, in questa compensazione, a ciascuno la sua parte. Si evita, in questo modo, come qualcuno aveva suggerito, di andare in Conferenza Stato-regioni. Questa norma è operativa dalla mattina successiva alla sua entrata in vigore, quindi di nuovo c'è una certezza finanziaria. Questo è quanto è stato fatto.

Ovviamente, ed era ragionevole che fosse così, nella norma è scritto che per le regioni del centro-nord tale procedura è automatica, mentre per quelle del sud questa operazione è subordinata al fatto che queste ultime firmino con il Governo l'accordo del 15 dicembre.

Venendo ai fondi comunitari, il fondo per lo sviluppo e la coesione è stato tagliato ripetutamente, come sapete. Oggi è sceso complessivamente a 40,7 miliardi di euro, ripartiti in due parti. Parlo della programmazione fondo sviluppo ex fondo aree sottoutilizzate 2007-2013, perché la programmazione 2000-2006 è, sostanzialmente, in fase di attuazione: trovate nella documentazione a disposizione dati di monitoraggio sulla spesa.

Questa parte per il periodo di programmazione 2007-2013 è ripartita in una parte regionale, di 24 miliardi di euro, e in una restante parte centrale. Sulla parte nazionale trovate nel documento consegnato pochissimo, perché lo stato di conoscenza su di essa è ancora magmatico. Nel CIPE di oggi ho invitato le mie strutture, come le aveva invitate il mio predecessore, a fornire rapidamente un quadro, perché i tagli effettuati devono essere assegnati. Questo quadro di assegnazione di tagli non è ancora chiaro. Trovate, quindi, nella relazione l'immagine di una ricognizione in corso.

Il quadro regionale, invece, è estremamente chiaro. Il presidio c'è e ha consentito a questo Governo di ripartire immediatamente. Voi sapete che originariamente i fondi erano stati organizzati in

programmi attuativi regionali (PAR). L'operazione compiuta, coerente con la logica del piano di azione, che anzi per certi versi l'ha preceduta, è stata quella di rimanere in una gestione regionale, ma concentrata in alcune operazioni orizzontali. Troverete, quindi, una matrice che mostra gli importi regionali con degli assi verticali.

Non entro nei dettagli. Le regioni hanno potuto usare una parte di questi fondi per la sanità, come il Lazio, che ha deciso di usare l'intero importo del PAR per la sanità.

È interessante per lo sviluppo del sud e del centro-nord sapere che i PAR del centro-nord sono stati quasi tutti approvati, quindi sono in uno stato più avanzato, anche se non se ne è ancora avviata la spesa. Per il Mezzogiorno l'operazione di questo Governo è proseguire nella strada intrapresa, con un asse infrastrutture e un asse ricerca e innovazione, mentre era in istruttoria un asse ambiente.

Sull'asse infrastrutture tendenzialmente l'idea è di muoversi immediatamente, senza modifiche sui progetti scelti. Sull'asse ricerca, per il quale la delibera del CIPE approvata prevedeva una valutazione tecnica del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, non si rimarrà bloccati, ma a tale Ministero spetta una valutazione tecnica che, come abbiamo già detto alle regioni, potrebbe comportare la richiesta di alcune sostituzioni negli elenchi che erano stati individuati, la qual cosa richiederebbe un nuovo passaggio al CIPE.

Per l'asse ambiente stiamo lavorando per terminare l'istruttoria avviata. In altre parole, quando quest'istruttoria sarà terminata, le regioni potranno avviare la spesa su questi progetti con una logica non dissimile dal piano di azione.

Queste sono le due operazioni compiute e ho sentito che il mio Presidente del Consiglio parlava di 17 giorni. Adesso ne sono passati altri due, dovremmo essere a 19.

Si aggiungono gli altri due intendimenti, tra cui, ad esempio, secondo l'agenda programmatica del Ministro per

la coesione territoriale — che trovate in questo documento — quello di lavorare e portare non solo a compimento il piano il prossimo 15 dicembre, ma di presidiarne l'attuazione. Il bello arriverà la mattina dopo, quando si tratterà di far sì che i progetti vadano avanti.

Sui fondi di sviluppo, come ho detto, l'intenzione è di chiudere i tre assi e di avviarli, ma a ciò si aggiungono due altre linee di intervento sulle quali esprimo solo la mia intenzione e vi prego di non domandarmi più di tanto perché non sarei in grado di rispondere.

Innanzitutto, è mia intenzione concentrarmi, anche qui cogliendo uno spunto che viene dal Governo precedente, su alcuni pochi grandi progetti. È quanto era stato fatto di nuovo negli ultimi mesi con il progetto Pompei. Il disegno che riguarda Pompei ci è apparso particolarmente appropriato e, quindi, la scelta è quella di individuare, per quanto concerne il sud — se nel centro-nord ci sarà desiderio di una concentrazione, ben venga — grandi progetti e procedere con sei, sette, otto, nove grandi operazioni, che abbiano due valenze e due obiettivi.

Il primo è di assicurare con il presidio una garanzia ancora maggiore di risultato. È chiaro che Raffaele Fitto e il Commissario Hahn hanno regalato al Governo che succedeva qualcosa di molto affascinante, ma anche molto impegnativo. Se, infatti, finisse male un'iniziativa del genere, non avremo perso la faccia solo in Italia o in Europa, ma davanti al mondo. D'altronde, se perseguiremo questo obiettivo, avremo reso un servizio di straordinario valore. Ci sono alcune operazioni, quindi, la cui valenza è tale che richiede uno sforzo addizionale di presidio e di progetti.

C'è anche un altro senso, e uso parole del mio collega Francesco Profumo, con cui ho intensamente lavorato — insieme a Corrado Passera e Corrado Clini — in queste settimane: dico con molta franchezza che ci piacerebbe che alcuni di questi divenissero prototipi di buoni progetti, non solo per il resto del sud ma anche per il centro-nord, ossia provenisse dal sud non soltanto un recupero, ma un

segnale di salto in avanti. Riteniamo che alcuni progetti al sud possano ambire a questo ruolo.

Quanto al secondo intendimento, che riguarda il quarto asse di lavoro, l'obiettivo è quello di una trasparenza moderna, di *open data*, dati straordinari disponibili presso il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica concernenti due aspetti: la qualità dei servizi prodotti e i tempi di attuazione degli interventi.

Esistono, infatti, dati straordinari costruiti in questi anni dal suddetto Dipartimento. Mi ritrovo con la fortuna di non dovere compiere nessuno sforzo se non quello di renderli disponibili, il che significa — ad esempio — di consentire ai cittadini di un comune che hanno visto che c'è un'opera in corso e vogliono sapere come mai la vedono da due anni e continua a non andare avanti, di entrare in questo sito per verificare se i tempi di realizzazione sono maggiori, inferiori o uguali a quelli di opere simili e della stessa dimensione finanziaria, in modo da prendersela con i soggetti responsabili. Penso che sia fondamentale questa che ho chiamato nel documento con franchezza «competizione e cooperazione territoriale». Non si tratta di mettere alla berlina chi si comporta male, ma di far sì che i cittadini lo sappiano e, eventualmente, l'amministrazione migliori, qualche volta al centro-nord, qualche volta le amministrazioni «gemelle» del sud — che hanno fatto molto di meglio di altre del sud — diano una mano a capire perché da qualche parte si è andati avanti e da qualche altra no.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

FILIPPO BUBBICO. Apprezzo molto la ricognizione del Ministro Barca. Trovo importante promuovere questo sforzo, coinvolgere tutte le amministrazioni interessate, tutte le autorità di gestione perché, appunto, non valga il meccanismo di rinviare i problemi all'anno successivo, dal momento che siamo vicini alla conclusione della programmazione.

Proprio per questo vorrei sottoporre una questione problematica. Tra le criticità individuate è presente anche il tema della frammentazione. Si tratta di una questione piuttosto opinabile, perché spesso si ritiene che progetti di scarsa dimensione finanziaria esprimano direttamente una scarsa qualità, e quindi si assume che per realizzare qualità possa essere sufficiente concentrare le risorse su grandi interventi.

Siamo alla fine del 2011, l'anno 2015 è domani, le opere vanno concluse al 2013 e occorre rispettare i programmi finanziari. Apprezzeremo i temi del disimpegno automatico da qui a 20 giorni, e quindi capiremo esattamente di che si tratta e io trovo che la questione frammentazione vada ponderata rispetto alla realizzabilità delle grandi opere.

Sulle infrastrutture, allora, vorrei chiedere al Ministro se non ritiene, nell'ambito degli impegni assunti recentemente con la Commissione europea, che si possa accedere anche a interventi legati non alle infrastrutture, ma ai sistemi di trasporto, tanto da agire sul miglioramento della qualità del materiale rotabile, ad esempio, nel sistema ferroviario, o su interventi di manutenzione straordinaria, i cui impatti in termini di risultato potrebbero essere particolarmente significativi.

Mi chiedo anche se, ad esempio, sulla scuola non possa essere praticabile un intervento teso a farne le cattedrali civili intorno alle quali le comunità possano riconoscersi, luoghi sicuri dal punto di vista della stabilità, delle norme di sicurezza impiantistica, luoghi decorosi ed efficienti dal punto di vista energetico oltre che, naturalmente, luoghi nei quali è possibile trasferire conoscenze e alimentare una domanda di conoscenza e di competenze.

Vorrei concludere segnalando l'importanza di avere un occhio attento ai processi di crescita che vanno alimentati. Mi chiedo, quindi, e chiedo al Ministro se la riprogrammazione delle opere non possa essere orientata alla soddisfazione degli obiettivi di servizio già indicati e se, quindi, il nuovo metro di valutazione non

possa far riferimento a modalità già condivise che, eventualmente, meriterebbero di essere apprezzate più nel dettaglio.

MARCO CAUSI. Ringrazio il Ministro per la chiara e competente relazione. Vorrei rivolgergli alcune domande.

È evidente che il Ministro e tutti noi abbiamo un compito immediato di salvataggio di questa fase e di rimessa in cantiere di una buona posizione negoziale per la prossima fase. Tuttavia, lei ritiene, signor Ministro, che nei prossimi mesi, una volta superata questa fase di emergenza, potrebbe essere il caso di riconsiderare alcuni degli elementi del decreto approvato — in ambito del federalismo fiscale — sugli interventi di coesione e di sviluppo, e quindi sulla nuova programmazione *post* 2014?

Glielo chiedo soprattutto in relazione a una questione che abbiamo discusso con l'allora Ministro Fitto in Commissione bicamerale per il federalismo fiscale, e cioè se il Ministro ritenga di aprire ulteriori spazi diretti per i soggetti territoriali che possano essere direttamente beneficiari di azioni di programmazione.

Oggi facciamo una programmazione tutta intermediata dalle regioni, mentre noi avevamo proposto un terzo di programmazione direttamente orientata, invece, ai comuni e agli altri enti territoriali che, soprattutto nel campo dei servizi pubblici locali, potrebbero essere più veloci nella realizzazione: vorrei sapere se questo non potrebbe essere un ingrediente per il futuro.

Vorrei, inoltre, chiederle se ritiene che ci sia spazio anche per qualche misura *shock*, forte, sulla questione dell'occupazione, ad esempio, tramite l'utilizzo del credito d'imposta.

Infine, tornando di nuovo al futuro, il Ministro ci ha riconsegnato il tema di amministrazioni centrali dello Stato che, pur avendo avuto molto spazio, hanno difficoltà a elaborare al loro interno procedure, competenze e organizzazioni volte alle politiche territoriali. Questo è un tema rilevante perché, se vogliamo fare coordinamento, occorre trovare qualcuno che se

ne occupi. Se i ministeri hanno difficoltà a fare coordinamento, abbiamo un problema.

Vorrei chiedere al Ministro se ritiene, da questo punto di vista, sempre proiettandosi oltre l'emergenza — so di costringerlo a un esercizio difficile per lui e lo ringrazio davvero per il lavoro enorme svolto in questi primi giorni di mandato — che in futuro proposte del tipo di quelle avanzate dalla SVIMEZ, di riconsiderazione di organismi tecnici nazionali di tipo federale, possano avere qualche ruolo nel risolvere il tema di come le nostre amministrazioni centrali si occupano delle politiche territoriali.

SERGIO ANTONIO D'ANTONI. Anch'io ringrazio per questa puntuale ricostruzione e informazione. È chiaro che tutti diamo per scontata la parte iniziale. Non è questa l'occasione, ma dovremmo un poco più soffermarci sulla strutturalità della crisi a cui si è aggiunta una congiuntura di questa portata.

Probabilmente, dovremmo fare una riflessione più ampia su come si può risolvere o affrontare la strutturalità. Restiamo, infatti, sempre in un ambito per ora urgente di occuparci di problemi urgenti, ma credo che il tipo di struttura che ha oggi l'assetto meridionale del nostro Paese, con una congiuntura che l'ha devastata, ha determinato condizioni veramente pesanti. Ora è inutile insistere sull'occupazione, sulla tenuta, sul reddito, sull'aumento della povertà. Abbiamo un problema più generale di cui prendere atto come Paese e, a mio avviso, questo finora non è accaduto.

Abbiamo la sfida dei tempi e delle risorse e io voglio capire bene alcune cose. Va bene l'accordo del 15 novembre scorso e quello da realizzare con le regioni entro il 15 dicembre prossimo. Dobbiamo recuperare queste somme, altrimenti rischiamo tanto. Voglio capire esattamente a cosa ci porterebbe tutto questo: a poter spendere, con il citato articolo 3, 12 miliardi di euro in tre anni? È questo, infatti, l'oggetto della questione perché, se copriamo noi con un miliardo di euro

fuori dal patto di stabilità interno il 25 per cento della spesa e l'Europa ci copre il restante 75 per cento, vuol dire che possiamo mettere con certezza in atto una spesa per investimenti pari a 12 miliardi di euro in tre anni.

Se è così, poi il Ministro mi risponderà — voglio saperlo con certezza — l'accordo da fare entro dicembre deve riguardare questa quantità di risorse, tenendo conto dell'importanza di questa quantità per scattare — se ho capito bene — dato che la norma dice che senza l'accordo non scatta. In questo senso c'è una precisa responsabilità.

La partita delle risorse restanti, quella che è stata definita di 40 miliardi di euro, si somma a tutto questo? In riferimento alle cifre, infatti — non voglio fare polemiche, siamo tutti nello stesso Governo — vorrei capire per una volta definitivamente di cosa parliamo. I 40 miliardi di euro sono collegati ai 12 miliardi di euro? Sono un'altra partita? Finalmente, ci vuole grande chiarezza su quello che abbiamo e su quello che siamo in grado di spendere per responsabilizzare tutti, finirla con le polemiche reciproche, tra centro e periferia — regioni contro Stato e Stato contro regioni — e arrivare alla conclusione che, se ognuno non si assume la sua responsabilità, il danno è tale che si sbatterà la testa contro il muro e ognuno se la potrà prendere, se ci crede, con il destino cinico e baro.

Un'operazione di chiarezza va fatta, per cui dentro questa domanda c'è l'altra: i 24 miliardi di euro delle regioni sono programmi attuativi regionali (PAR) non approvati? Se non sono approvati, quando e come lo saranno? I 16 miliardi di euro nazionali sono, invece, come il Ministro ha detto, in corso di svolgimento?

Noi usciamo da forti polemiche sulle risorse FAS e simili, ma se vogliamo invece dare un contributo positivo a questa nuova fase, dobbiamo sapere esattamente quanto ci mette lo Stato, quanto debbono le regioni fare e quanto deve fare l'Europa. In questo modo, ognuno potrà rispondere di quello di cui è responsabilizzato.

Infine, per mettere in moto l'economia, di fronte alla crisi devastante, non è il caso di usare, di questi 12 miliardi di euro che abbiamo a disposizione, un *quid* — penserei almeno a 2 miliardi — per crediti di imposta sull'occupazione e per gli investimenti che rilancino la condizione veramente drammatica in cui ci troviamo? L'Europa ci ha già autorizzato sull'occupazione: se ci autorizza anche sugli investimenti, questa potrebbe essere una cosa certa, automatica, senza burocrazia, che ci darebbe risultati positivi.

LUDOVICO VICO. Signor Ministro, auguri intanto per il lavoro faticoso che ha davanti. Partirò dal 3 agosto ultimo scorso per comprendere in questa audizione una serie di aspetti, tra i quali quelli cui ha accennato e che leggeremo tra un po'. In relazione alla delibera CIPE concernente le infrastrutture, abbiamo per il cosiddetto Piano per il Sud 7,3 miliardi di euro. L'allora Ministro Fitto è qui presente. La domanda che si pone, dopo una serie di dati già forniti, è, se mi permette — senza andare nei procedimenti complicati che devono competere a ognuno per la sua responsabilità — la seguente: a che punto siamo sul versante delle infrastrutture previste in quella delibera che è presso la Corte dei conti, cercando di capire se la copertura, non quella di competenza, ma quella di cassa c'è?

Vorrei comprendere se nel piano generale per la ripresa del Paese sul versante delle infrastrutture quelle risorse ex FAS — le chiameremo così — fungeranno ancora per il Mezzogiorno come risorsa ordinaria, in sostituzione della risorsa aggiuntiva, quale originariamente, anzi, istituzionalmente era.

Quanto al capitolo delle ferrovie, in relazione a quanto lei ci ha riferito, non vorrei affascinarmi, né affascinarla, né insistere su temi come piano per il sud, Euro-sud, accordo del 25 per cento, correzione presente nella manovra, accordo definitivo, — che come auspico, le regioni meridionali sigleranno per intero il 15 dicembre prossimo — su tutto il lavoro svolto fino a ora. La domanda è — me lo

consenta, Ministro — abbastanza grezza: l'obiettivo di indirizzo va verso i potenziamenti, l'adeguamento sud, Europa, sud-nord o servirà ai contratti di servizio?

Non sarei dispiaciuto se servisse anche ai contratti di servizio sulla lunga percorrenza, ma non è il futuro del Paese, che dovrebbe essere altro, e quindi pongo la domanda, anche se penso che la riflessione dovrà essere compiuta e svolta nell'immediato futuro.

ROLANDO NANNICINI. Ringrazio anch'io il Ministro. Vorrei parlare del patto di stabilità interno. Il tema principale è rappresentato, certo, dagli elementi di competenza e di concorso tra vari soggetti, Europa, Stato, regioni e altri enti, però nel 2012 — non ho in mano le tabelle, ma svolgo solo alcune riflessioni — nel saldo di cassa sono considerate queste opere tra entrate e uscite, per quanto riguarda le spese in conto capitale?

Quello che, infatti, in generale la nostra esperienza ci insegna è che — abbattute le spese di investimenti nel Paese da parte degli enti locali — alla fine con il patto di stabilità interno concepito in forma termini di competenza mista non abbiamo certezze se non assicuriamo, quando usciamo dalla pubblica amministrazione, la copertura per cassa.

Buon lavoro, quindi, signor Ministro, ma dovrete annunciarci le cifre con tabelle di competenza e di cassa, perché come parlamentare credo ben poco al cambiamento della situazione. Con riferimento alla finanza pubblica, infatti, seguendo trasmissioni televisive e discussioni in generale, sentiamo anche da persone bene informate che i soldi ci sono, ma non c'è la capacità di spendere.

Non è così: la capacità esiste, come la possibilità di gestire gli appalti, ma non esiste la cassa per la copertura degli obiettivi che ci diamo integrando la finanza degli enti locali, delle regioni, dello Stato e dell'Unione europea. Quando usciamo dalla pubblica amministrazione, ci vuole la copertura di cassa.

LINO DUILIO. Anche io le faccio molti auguri, signor Ministro, per il suo lavoro,

e le auguro anche di scalfire almeno un poco il contesto strutturale di cui parlava Lord Kaldor incidendo, appunto, sulla modifica dei dati di struttura.

Vorrei rivolgerle alcune domande che spostano leggermente il tiro e attengono alla condizione in cui ci troveremo tra poco, dopo aver assolto i nostri impegni, per quanto possibile e accelerando un poco, evitando di perdere danaro, entro il 2013, in particolare con riferimento a quanto si sta elaborando — a livello comunitario — sulle politiche di coesione per il periodo 2014-2020.

Innanzitutto, vorrei richiamare la sua attenzione su una questione di metodo. Da tempo immemorabile succede che il Governo va a Bruxelles a sostenere certe cose, il Parlamento va a Bruxelles a sostenerne magari altre: non necessariamente le cose coincidono, anche perché Governo e Parlamento non dialogano sulle posizioni da esprimere a Bruxelles, non si incontrano. Sarebbe opportuno che cominciassimo a sostenere le stesse cose, per quanto possibile, e a parlare la stessa lingua.

Ovviamente, avendo appena cominciato, lei non è colpevole di nulla, ma mi risulta che l'altro giorno in Consiglio affari generali a Bruxelles il Governo è intervenuto e, ad esempio, ha sostenuto esattamente il contrario di una posizione che, andando qualche volta a Bruxelles, come il presidente Giorgetti ricorderà, era stata sostenuta da noi. Per quanto riguarda, cioè, il quadro delle risorse proprie a livello di bilancio comunitario, abbiamo asserito che, essendo risibile la dimensione del bilancio comunitario all'interno della quale, evidentemente, ricade anche il discorso delle risorse che concernono i temi di cui lei si occupa, siccome ognuno è in crisi, sarà bene che al massimo diamo quello che diamo, anzi sarebbe meglio ridurre, addirittura, il contributo al bilancio comunitario. Ritengo che questa sia una logica un poco perversa, contraddittoria con lo spirito europeo e negativa per quanto riguarda i riflessi sulle risorse di cui disporre a livello comunitario per le politiche di coesione.

Vorrei sapere se questa posizione, espressa l'altro giorno nel Consiglio affari generali dell'Unione europea, è intellettualmente originale e propria di chi è andato a parlare oppure se rifletta una convinzione del nuovo Governo, che su questo argomento ha già meditato e, quindi, ha assunto una posizione con la quale ci piacerebbe quanto meno confrontarci.

Inoltre, sempre in materia del futuro quadro strategico, al quale saremo vincolati, si pone la questione di non facile soluzione — mi rendo conto — che, sempre richiamando Lord Kaldor, potrebbe essere molto delicata, riguardante la condizionalità, non solo *ex ante* ma anche *ex post*, che potrebbe determinare la situazione rovinosa per molti Paesi, tra cui anche il nostro, del cane che si morde la coda, impedendo di fare affidamento, sostanzialmente, sui fondi strutturali. Qualora, infatti, non si ottemperi in pieno ai vincoli posti a livello comunitario, l'Europa non dà più i soldi. Questo significa invitare al suicidio chi si trova in certe condizioni, addirittura un suicidio assistito.

Da ultimo, sempre a livello di quadro strategico, vorrei al discorso del cosiddetto *capping*, che lei ricorderà. In riferimento al tasso di assorbimento di ogni Paese dei fondi comunitari che l'Unione pensa di abbassare dal 3 al 2,5 per cento, noi avevamo proposto un abbassamento quanto meno al 2 per cento. Vorrei sapere se lo ritiene un obiettivo degno di menzione o, comunque, di posizione, sapendo che non sarà facile ottenere questo risultato, ma che certamente per noi sarebbe rilevante.

ADRIANA POLI BORTONE. Innanzitutto, anche io mi unisco a tutti coloro che le fanno gli auguri, signor Ministro. La ringraziamo anche per questa che consideriamo una prima informativa. Lei ricorderà che in occasione della presentazione del Governo chiedemmo la *due diligence* sulla situazione complessiva del Mezzogiorno e lei cortesemente ha risposto che è assolutamente disponibile. Siamo, quindi, anche qui in attesa che al più

presto si possa conoscere realmente e con esattezza la situazione del sud d'Italia, atteso che anche lei ha voluto ricordare all'inizio del suo discorso che l'Italia è un Paese duale, così come si legge in tutti i documenti presentati dall'Italia all'Unione europea, e che il *gap* tra nord e sud è aumentato piuttosto che diminuire.

Non è stato neanche molto rassicurante ciò che lei ha detto quando ci ha ricordato che siamo tornati indietro di 10 punti percentuali e che, comunque, indubbiamente è importante il piano d'azione che è stato presentato. Dire oggi che è stato tardivo è rilevare una cosa oggettiva, ma in fin dei conti l'importante è che in qualche modo si sia fatto e che si cerchi di recuperare il tempo perduto.

Rispetto al tempo perduto, sappiamo bene che, in carenza di fondi statali — ormai ci troviamo di fronte a questo, dobbiamo sapere ben utilizzare tutti quanti i fondi comunitari che ancora sono disponibili, anche attraverso quella leva di cofinanziamento che, in qualche modo, ci sembra anche abbastanza rassicurante. Ci ha parlato del miliardo di euro annui per tre anni, una leva che D'Antoni diceva potrebbe muovere 12 miliardi complessivamente. Ci auguriamo che questo sia vero, nella pratica oltre che nella teoria.

Siamo preoccupati, però, di un fatto, signor Ministro, di cui le diremo subito. Abbiamo rivisto anche le delibere CIPE, in particolare la delibera n. 1 del 2011, nella quale erano anche indicati strumenti abbastanza interessanti, come i contratti istituzionali di sviluppo, dei quali però fino a questo momento non abbiamo avuto notizia. Eppure essi erano volti a definire responsabilità, tempi, modalità di attuazione degli interventi, condizionalità, secondo quanto sarà disciplinato con decreto legislativo e così via, ma non mi pare che sia accaduto ancora niente del genere, benché sia trascorso, anche in questo caso, un anno. Non vorremmo che si dovesse perder tempo nelle riprogrammazioni e non si dovessero portare a termine, invece, realmente i programmi.

Vorremmo anche noi sapere, come il collega che mi ha preceduto, che fine

fanno i contenuti della delibera CIPE del 3 agosto scorso, che tempi ci sono. In quella delibera, se ricordo bene, si parlava di circa 7,5 miliardi di euro di interventi; poi abbiamo letto sui giornali che la cifra si era ridotta a 5 miliardi di euro. Anche qui, quindi, si perdono un po' i miliardi per strada e ci farebbe piacere sapere come e per quale motivo sono stati eventualmente ridotti gli interventi.

Gradiremmo sapere, anche in rapporto ad alcune infrastrutture che probabilmente non si realizzeranno più, se sarà il caso di procedere in tempi veramente rapidissimi a rivedere il cronogramma del piano delle infrastrutture per attuare quella perequazione infrastrutturale prevista dalla legge n. 42 del 2009, ma che fino a questo momento, purtroppo, non ha dato nessun esito.

Un'altra richiesta riguarda i tempi eventuali dell'aggiornamento dei PAR. Anche questo, infatti, ci preoccupa abbastanza nella contrattazione che è stata condotta con le singole regioni. Abbiamo chiesto, attraverso un ordine del giorno — che, come diceva qualcuno, non si rifiuta mai a nessuno, e che fu accolto — un luogo permanente, non solo la Conferenza Stato-regioni o la Conferenza unificata, ma anche la partecipazione delle parti sociali, perché quello possa divenire il luogo della codecisione, e quindi di quella sorta di programmazione impegnativa che fino a questo momento, purtroppo, non c'è stata.

La ringraziamo ancora, signor Ministro, e attendiamo questa *due diligence* all'interno di una sana, opportuna e rapida discussione nel Senato della Repubblica.

GUGLIELMO VACCARO. Faccio anch'io gli auguri al signor Ministro e li faccio due volte, perché arriva a questo incarico da un percorso che è da tutti riconosciuto come quello giusto per svolgere al meglio questo compito, un compito arduo, non scontato, che lui stesso ha osservato da altre angolazioni visuali, interpretato nel tempo da alcuni responsabili del Governo e non sempre esaurito nel migliore dei modi.

Se prendiamo le premesse, le introduzioni dei quadri comunitari di sostegno e poi dei quadri strategici degli ultimi anni e li confrontiamo con quello che non è accaduto, nel Meridione d'Italia in particolare, dobbiamo interrogarci sul perché lei, in particolare, signor Ministro, oggi è nella condizione di conoscere quelle formulazioni, rispondere in maniera puntuale alle motivazioni che hanno portato a così tante delusioni per le politiche di coesione e sviluppo territoriale. Confidiamo in lei perché ciò non si ripeta. Se fallisce anche il Ministro Barca in quello che altri non sono riusciti a fare, per il sud non c'è speranza alcuna.

Le dico questo cercando di riportare, però, per un attimo la sua riflessione sul piano delle vicende legate alla popolazione meridionale. Tutte le opere che lei ha anche censito e ricordato, in taluni casi, qui hanno un senso nella misura in cui restituiscono al Meridione d'Italia, un pezzo importante del nostro Paese, una possibilità di crescita e sviluppo che lo riporti almeno a recuperare, non dico a eguagliare o a pareggiare, i *trend* di crescita del resto d'Italia, e quindi del resto d'Europa. Dico che non ci siamo riusciti e faccio degli esempi puntuali anche perché lo Stato ha fallito.

La sua è stata una bella suggestione quando ci ha ricordato di Pompei come la scommessa del precedente Governo, a seguito dei drammatici crolli che hanno fatto interrogare il mondo, rinnovando e rilanciando in quella direzione. Se lei punta per un attimo sulla carta geografica un compasso al centro di Pompei — scelga se vuole l'anfiteatro — e si muove in un raggio di 2 chilometri, troverà tre grandi opere incompiute riferibili a stazioni appaltanti governative che gridano vendetta al cielo. I nomi e i cognomi delle stazioni appaltanti e delle grandi scommesse che sono state perse sono: il risanamento del Fiume Sarno, la variante alla strada statale 268 del Vesuvio, l'autostrada Napoli-Salerno, tre opere iniziate ormai 15 anni or sono, abbandonate, interrotte, definanziate e in qualche caso trascurate.

Lei si assume una grande responsabilità facendo delle scommesse puntuali. Tutto ciò può riuscire nella misura in cui recupereremo intorno a questo programma un *commitment* forte delle popolazioni meridionali e del panorama dei *media*, che guarda con grande attenzione a questa sua esperienza di Governo.

Intendiamo sostenerla, così come dovrebbero sostenerla i tanti giovani che stanno continuando ad abbandonare il Mezzogiorno. Sappiamo che nel 2050, con i *trend* vigenti, il Mezzogiorno d'Italia sarà una macroregione di anziani, con pochissimi laureati, tantissimi pensionati poveri, privi di servizi sociali degni di uno Stato civile.

Orienti lei, se possibile — questa è la preghiera — l'integrazione massima delle responsabilità statali intorno alle scommesse puntuali che sta individuando, recuperando tutto il panorama delle opere pubbliche incompiute, vero grande scandalo a cielo aperto del Meridione.

Tenga presente che l'Europa ci chiede una grande attenzione sull'ambiente. Ci sono intere regioni, aree del Paese, in particolare il Mezzogiorno, che sono discariche a cielo aperto. Non possiamo chiedere ai giovani di restare al sud se lo lasciamo nelle condizioni in cui si trova. Non possiamo immaginare un tasso così grave di inattività — per recuperare, ancora una volta, attenzione alla popolazione che al sud si sta depressendo o che dal sud sta andando via — ormai del 50 per cento, se non consentiamo alle migliori intelligenze del Meridione — che si stanno formando in taluni casi nel nord del Paese o all'estero — di ritornare nel Meridione d'Italia e prendere in mano il destino della propria terra.

Se è possibile, quindi, incentiviamo anche quello che amiamo definire un controesodo sostenuto, strutturato, perché solo chi ha gli anticorpi, chi è nato e cresciuto nel Meridione d'Italia, può riprendere in mano il destino di quella parte del Paese, che ormai è sfuggito totalmente al controllo — per mille problemi che gli economisti chiamano vincoli socio-istituzionali — dello Stato centrale.

Lei ha una grande responsabilità. A lei vanno i nostri migliori auguri, sperando che nei prossimi mesi, quelli che ci separano dalla conclusione della legislatura, possano vederla di nuovo qui a resoconfermare i risultati positivi che — insieme a noi — augura al nostro Governo.

RENATO CAMBURSANO. Mi pare di poter definire il quadro che sta emergendo — sia dalla sua relazione sia dagli intervenuti prima di me — disastroso. Non può non venirmi in mente in questo momento quanto dichiarato un paio di anni fa dal Ministro dell'economia e delle finanze, credo proprio in quest'Aula, quando ci disse che tutte le volte che andava a Bruxelles ed entrava in certi uffici constatava che, mentre altri grandi Paesi avevano sul tavolo tre *dossier*, l'Italia aveva quattro armadi, tanti e tali erano i progetti all'esame delle autorità europee che, come giustamente ha detto lei, la frammentazione era quasi sinonimo di non realizzazione, perché i tempi si dilatavano.

Non è detto, ovviamente, che la concentrazione in alcuni grandi progetti significhi in automatico la capacità di realizzare, e quindi poi anche di pagare. Certo è che constatiamo, a due anni di distanza, che lo stato dell'arte — è vero che la fotografia che è stata fatta è al 31 dicembre 2010, ma la ricavo anche dalla documentazione predisposta dagli uffici — di alcune regioni è davvero drammatico. Prendo, per esempio, la regione Campania con riferimento al fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dove siamo al 7,89 per cento di spesa delle risorse; sul fondo sociale, addirittura al 2,19 per cento in termini di pagamenti. Il rischio che stiamo correndo è quello che dovremo restituire i fondi o rinunciarvi con buona pace per quello che abbiamo messo in termini di IVA per costruire e costituire questi fondi, di cui godranno altre nazioni che forse ne hanno meno bisogno di noi.

Non so se la questione che pongo è solo una provocazione, ma le assicuro che in questo caso è a fin di bene: laddove non

si riesce a far funzionare la macchina regionale e comunale, si invocino strumenti e poteri sostitutivi.

Inoltre, sempre ammesso, ma non concesso, che ovviamente sia possibile, rinunciare in queste condizioni a disponibilità finanziarie è davvero demenziale. Si fa spesso, l'hanno fatto anche i colleghi, riferimento a carenze infrastrutturali. Noi abbiamo sul nostro territorio alcuni soggetti terzi rispetto alla pubblica amministrazione, nell'accezione stretta del termine, che fanno quello per mestiere. Penso al Fondo 2I, realizzato per volontà della Cassa depositi e prestiti con la partecipazione di fondazioni bancarie, ma anche con grandi banche italiane e non solo italiane, soprattutto proiettato su investimenti *greenfield*: perché non destinare queste risorse per queste grandi infrastrutture coinvolgendo questi soggetti che, sicuramente, hanno maggiore capacità di realizzazione di spesa che non la pubblica amministrazione nell'accezione che conosciamo? Credo che, se riuscissimo per davvero a fare un salto di qualità di questa natura, avremmo reso un bel servizio a questo Paese.

ALFONSO MASCITELLI. Saluto il Ministro e mi associo agli auguri degli altri colleghi. Lo ringrazio, inoltre, per la sua relazione, che ci dà molti spunti di conoscenza. Le rivolgerò, semplicemente, signor Ministro, poche domande, alcune delle quali vanno a integrarsi rispetto a quesiti e richieste di informazioni e conoscenze già presentate da altri colleghi.

La prima domanda è su quello che sarà firmato in sede di accordo del 15 dicembre.

Della riduzione del tasso di cofinanziamento del livello nazionale — che tra l'altro, come lei sa, è stata una delle 39 domande che il Commissario europeo agli affari economici Olli Rehn ha rivolto al nostro Paese — e delle risposte dell'ex Ministro dell'economia e delle finanze, come Parlamento ancora non abbiamo l'esito, per cui le saremmo grati se potesse

rispondere a quanto incide questa riduzione e, soprattutto, cosa comporterà dal lato delle regioni.

Se è vero, infatti, che all'Unione europea interessa in modo particolare la riduzione del lato nazionale, vorremmo capire se questa riduzione, nel momento in cui le regioni avranno difficoltà per sopperire alla loro parte di risorse, comporterà una rinuncia da parte delle stesse al tetto di residuo di risorse di cui lei ci ha messo a disposizione anche una tabella illustrativa nella sua relazione, oppure potrà comportare, sempre da parte delle regioni, la scelta, fermo restando il *budget* che hanno a disposizione, di concentrarlo non su più progetti, ma su progetti quantitativamente più ridotti.

Lei ha fatto, inoltre, riferimento all'ammontare quantitativo del fondo per lo sviluppo e la coesione, ex fondi FAS. Per quanto riguarda la parte regionale, li ha quantificati in circa 24 miliardi di euro per il periodo di programmazione 2007-2013. Ha fatto riferimento soprattutto a tre assi che andranno a interessare questa parte regionale, cioè all'asse infrastrutture, all'asse ambiente e all'asse ricerca. A me risulta dall'esame di alcuni PAR, piani attuativi regionali, che le regioni hanno presentato e che sono stati in alcuni casi già adottati dal precedente Governo interventi con la delibera CIPE del 3 agosto scorso e che l'orientamento da parte delle regioni nell'utilizzo delle risorse ex fondi FAS va a toccare settori anche diversi rispetto a questi tre assi principali che lei, in qualità di rappresentante del Governo, ha indicato: questo significa che il Governo ha intenzione di rivisitare i PAR precedentemente approvati e indirizzarli, proprio alla luce del superamento della frammentazione di cui diceva e di una diluizione di risorse, solo su questi tre assi? Oppure ciò che è stato fatto dal precedente Governo resta un paletto, un pilastro, che comunque può dar luogo all'attuazione da parte delle regioni? Lei ha fatto, peraltro, riferimento a una delle concause del mancato utilizzo delle ri-

sorse, comunitarie o nazionali, ossia all'incertezza dei tagli. Io aggiungerei anche l'incertezza della programmazione.

In alcune vecchie delibere CIPE, infatti, che davano indirizzi su come dovevano essere programmate le risorse FAS, si parlava all'epoca di una priorità assoluta sia per interventi strategici di rilevanza regionale, ex regionale e nazionale, sia per un uso centralizzato delle risorse.

Vengo a un'ultima questione, signor Ministro. Sono rimasto affascinato dal suo progetto della trasparenza, di *open data*, quindi dell'immissione di dati informatici nei siti istituzionali: vorremmo chiederle – per noi sarà un prezioso e straordinario strumento di lavoro – quando pensa che questo progetto possa diventare realmente operativo.

RAFFAELE FITTO. Signor presidente, io non faccio gli auguri al Ministro Barca, ma gli rivolgo un grosso in bocca al lupo, perché ho consapevolezza della differenza che c'è tra l'augurio e l'in bocca al lupo rispetto alla complessità del tema e delle sfide che lui ha di fronte. Glielo faccio sinceramente, perché sono convinto del fatto che sia fondamentale individuare, anche rispetto alle considerazioni che ha esposto questo pomeriggio, una modalità di interlocuzione con queste Commissioni riunite, e comunque con il Parlamento, che vada a sostenere l'azione che lui porterà avanti.

Ho ascoltato con attenzione la sua relazione. Avrò modo anche di approfondirla dal punto di vista dei contenuti più dettagliati e penso che ci siano tutti gli elementi per poter esprimere una valutazione assolutamente positiva sia rispetto al percorso indicato sia rispetto ad alcuni passaggi complessi e che hanno la necessità di dover essere realizzati in modo adeguato.

Commetterei un errore se in questo mio intervento facessi riferimento ad alcune considerazioni, che pure ho ascoltato e che con il massimo rispetto non condivido assolutamente, perché, a mio avviso, non corrispondenti al dato di fatto oggettivo, sia sotto il profilo della definizione

dei diversi fondi, sia delle modalità di utilizzo degli stessi.

Siccome quella di questo Governo, ribadita in più circostanze, è una cifra di carattere tecnico, commetterei, appunto, un grosso errore se, tornando su questi punti, ci accapigliassimo rispetto alle questioni di merito e, soprattutto, alle questioni di posizione, che ribadisco non credo corrispondano al dato oggettivo.

Sono molto soddisfatto di alcune considerazioni che voglio rapidamente richiamare. La prima è quella collegata al tema della spesa. È un grosso tema, infatti, quello della qualità della spesa. Fino a oggi non abbiamo mai avuto, per fortuna, un problema — non lo riferisco evidentemente all'ultimo anno, ma a molti anni precedenti e anche ai precedenti programmi — di rischio di revoca delle risorse. Lo dico anche per valutare in modo adeguato la qualità che, in condizioni di difficoltà oggettiva, negli ultimi quindici anni è stata messa a punto dalle strutture che hanno operato in questa direzione.

Questo è un elemento che vorrei sottolineare per evitare che si partisse, come spesso può accadere al principio, con l'entusiasmo e l'idea che tutto si possa modificare strutturalmente e cambiare, salvo ignorare gli elementi di complessità strutturali che riguardano la complessa macchina dell'utilizzo dei fondi comunitari e, soprattutto, la differenza che voglio sottolineare tra i fondi strutturali, i fondi del cofinanziamento dei programmi comunitari e i fondi ex FAS, oggi il fondo per lo sviluppo e la coesione. Sono tre voci differenti, sulle quali penso che sarebbe un errore — che non possiamo commettere — fare confusione mettendoli insieme. Evidentemente, infatti, rischiamo di mettere insieme questioni differenti che dovrebbero, invece, accompagnarsi le une con le altre.

In questo senso, penso che sia importante e voglio anche indicarlo come sollecitazione, come auspicio, richiamare il fatto che, rispetto all'accordo del 15 novembre scorso, c'è stata una intesa precedente di qualche giorno con i presidenti di

regione, che ha messo in sicurezza, se vogliamo, le risorse del cofinanziamento da altri ipotesi.

Voglio esprimere subito — anche se non conosco il testo della manovra non ancora consegnato e che leggerò nelle prossime ore — un giudizio molto positivo sull'articolo 3 per come è stato illustrato dal Ministro Barca, perché il tema del cofinanziamento ottiene diversi risultati positivi. Il primo è quello di allontanare i pretesti.

Spesso, infatti, il tema del cofinanziamento è utilizzato come un pretesto, nel senso che si mette davanti il tema della impossibilità di spesa collegata al cofinanziamento per giustificare, magari, l'incapacità di spesa rispetto anche agli obiettivi indirizzati in tal senso. Credo che questo sia un elemento molto importante.

Voglio esprimere anche, per quello che ho ascoltato, un giudizio positivo su un'altra considerazione, quella delle modalità con le quali si svilupperà, per quanto riguarda le regioni del Mezzogiorno, l'utilizzo della previsione dell'aumento delle risorse per il patto di stabilità in quanto condizionata alla realizzazione dei contenuti, per i quali, dati anche i tempi, bisognerà lavorare al limite della tempistica possibile.

I tempi dati dalla Commissione europea, infatti, erano il 15 novembre e il 15 dicembre, quindi è chiaro che in questi giorni avere uno strumento di dialogo e di interlocuzione, quale quello del patto di stabilità, da mettere a disposizione per definire complessivamente l'aspetto relativo agli interventi sui quattro obiettivi indicati, rispetto all'utilizzo di risorse del cofinanziamento, è un elemento molto positivo.

Un ulteriore auspicio è collegato al tema dei crediti d'imposta. Si è fatto un cenno al credito d'imposta sull'occupazione, che è stato un iter molto complesso, definito con la Commissione europea e oggi finalmente operativo. Penso che in questa direzione si debba insistere, analogamente, per il credito d'imposta sulla ricerca, elemento altrettanto complesso. Appare tale, così come appariva quello

dell'occupazione, ma potrebbe essere uno strumento che si aggiunge a quello del credito d'imposta per l'occupazione che porta con sé due elementi positivi: quello di dare risposte urgenti e immediate anche sul fronte occupazionale e di riuscire ad avere un tiraggio migliore dall'utilizzo di risorse con la garanzia della qualità della spesa rispetto agli obiettivi indicati.

Su quest'ambito ritengo ci sia la necessità di lavorare in modo molto intenso. Avremo occasione e modo di confrontarci anche nel merito di altre questioni. Trovo positiva anche la strategia complessiva dell'attuazione dei contratti istituzionali di sviluppo, che evidentemente — basta leggere il decreto — segue l'approvazione definitiva delle delibere CIPE oggi all'attenzione della Corte dei conti. Oramai è di dominio pubblico, credo che le osservazioni che non appaiono rilevanti possano essere superate; per l'altra, al netto delle valutazioni che il Ministro opportunamente ha indicato, penso che si possa assolutamente proseguire su quella direzione e di questo prendo atto molto positivamente.

Concludo, con la certezza che non è una occasione formale, ma sostanziale e frutto anche di un confronto che negli anni è venuto anche in luoghi differenti, che ci siano tutte le condizioni per migliorare questo complesso meccanismo, soprattutto perché il miglioramento dell'attuale meccanismo in corsa su questa programmazione è propedeutico a rendere molto più credibile la nostra rivendicazione — dal punto di vista nazionale — rispetto al futuro delle politiche di coesione, tema che oggi inevitabilmente, per ragioni anche di tempo, non è stato possibile affrontare. Mi auguro, in ogni caso, che possa essere l'occasione — ne sono convinto, conoscendo anche la sensibilità del Ministro sul tema — di un ulteriore confronto per stabilire un miglior livello di collaborazione e, soprattutto, indicare delle prospettive in tal senso.

FRANCESCO BOCCIA. Innanzitutto, buon lavoro, signor Ministro. Pongo due domande dirette e telegrafiche perché è

stato detto tutto; l'analisi dei punti che era necessario chiarire è stata condotta in maniera esauriente dai colleghi.

Avremmo bisogno, come sinonimo di chiarezza del rapporto tra il nuovo Governo e il Parlamento, che, alla luce della manovra appena presentata, in qualche modo le quattro priorità del piano di azione, di fatto condiviso e presentato il 15 novembre, ci sia rappresentato con le tabelle aggiornate.

Il collega D'Antoni poneva un problema di sostanza: il miliardo di euro che determina l'attivazione di altri tre miliardi di euro annui, per un totale di 12 miliardi di euro di investimenti, rientrano come immaginiamo? Se rientrano, inevitabilmente definiranno un meccanismo di priorità tra le priorità che, probabilmente, il ministero a questo punto dovrà ridefinire con le regioni. Come, infatti, l'onorevole Fitto ricordava poco fa, quel quadro è figlio di un accordo con le regioni, all'interno del quale, evidentemente, ci sono storie, modelli di programmazione definiti e scelte, in alcuni casi, ridefinite alla luce dell'accordo sottoscritto dal precedente Governo con tutte le regioni.

Trovo condivisibili le analisi sui motivi del crollo, da cui nasce il secondo quesito. Il 1° gennaio 2012 inizia il 24° anno e con il 2013 arriviamo a 25 anni — la maggiore età superata da tempo — del modello di programmazione territoriale. Lei ne sa quanto, in alcuni casi anche di più di gran parte della classe politica che qui rappresenta in qualche modo il Mezzogiorno e, probabilmente, è arrivato il tempo delle analisi definitive e irreversibili sulle cause che non hanno consentito uno sviluppo endogeno adeguato, soprattutto delle quattro grandi regioni meridionali.

Alla luce delle scelte che il nostro Paese dovrà prendere per il 2013, quindi per il futuro delle politiche di coesione, probabilmente — come richiamava prima l'onorevole Fitto — è opportuno che il Governo ne faccia un punto di riferimento proprio, affinché nei prossimi mesi, ridefinite le priorità che sono nel piano d'azione, la *mission* principale sia quella di provare a lavorare insieme per costruire una storia

nuova, 25 anni dopo, di un Mezzogiorno che — comunque — si trascina da allora problemi in alcuni casi irrisolti che riguardano le quattro grandi regioni e, aggiungerei, non casualmente.

MASSIMO VANNUCCI. Anch'io presento i miei auguri di buon lavoro e il ringraziamento per questa audizione.

Anche per valorizzare il lavoro della nostra Commissione bilancio della Camera dei deputati, vorrei semplicemente segnalare al Ministro che la Commissione bilancio della Camera il 25 maggio 2011 adottò un atto di indirizzo, una risoluzione in questo senso, la numero 8-00120, e vorrei consegnargliela. A suo tempo si diceva *bipartisan*, oggi si dovrebbe dire di impegno nazionale, per cui noi anticipavamo i tempi.

La risoluzione ripercorreva tutto quello che ci siamo detti e, soprattutto, chiedeva di evitare questa riprogrammazione, *tout court*, di 30 miliardi di euro e oltre che avevamo, sollecitava le intese con le regioni — oggi abbiamo sentito di un *progress* che in questo senso c'è stato — dava indirizzi anche per riformare la *governance* della politica nazionale e regole premiali del patto di stabilità interno legate a queste nostre azioni.

PIERLUIGI MANTINI. Le formulo gli auguri di tutto il gruppo dell'UdC, signor Ministro. Il suo *curriculum* è il miglior viatico per aggredire questa questione, questa missione difficilissima di rimettere in opera i fondi strutturali, comunque denominati, ex fondi FAS, di coesione e così via nel Mezzogiorno, che non è la sola sua missione, ma forse quella principale e più urgente.

Da questo punto di vista, mi permetterei innanzitutto di risottolineare il plauso per la misura di discontinuità con cui si è reso disponibile il miliardo di euro, al di là dei vincoli e che oggi rende possibile in effetti riattuare gli interventi. Questo è il primo punto di partenza e il plauso politico è chiaro e netto.

La questione che sollevo riguarda il tema della complessità e la pongo in modo

molto generico, ovviamente, perché non vi è tempo e non voglio sottrarne. Abbiamo una realtà in cui, con l'estensione delle zone a burocrazia zero in tutto il Paese, fatta l'ultima legge di stabilità, avremmo in sostanza tutti gli enti locali commissariati, perché entro 30 giorni tutto è deciso da un ufficio con a capo un prefetto, un commissario e così via, un sistema iperveloce forse insostenibile. Qui, invece, abbiamo il tema — lei lo sottolinea alla fine del rapporto — della complessità assoluta, delle lungaggini dei procedimenti amministrativi di tipo discrezionale, dove c'è anche una discrezionalità politica, non solo amministrativa.

Questo tema della complessità, con cui molte azioni — forse quello della ricerca un po' meno ma certamente tutte quelle che incidono in qualche modo sul territorio — hanno a che fare, non andrebbe aggredito con una norma speciale? Sarebbe auspicabile, in questo caso, una possibile collaborazione con il Parlamento che stabilisca una conferenza dei servizi di tipo istruttorio e decisorio, cioè decisionale, con un termine dato e con sanzioni o meccanismi sostitutivi, per abbreviare i procedimenti decisionali, qui sì commissariando un po' non tutti gli enti locali, ma esattamente l'utilizzazione delle procedure di accesso ai fondi.

Inoltre, da un punto di vista strategico, benché molto sia già stato detto dai colleghi, per evitare i rischi dei procedimenti a pioggia, non è pensabile di imputare a una missione, che è quella del sostegno attraverso crediti di imposta, defiscalizzazioni, incentivi alle nuove attività produttive nelle aree già industrializzate del Mezzogiorno?

Del resto, le aree già industrializzate del Mezzogiorno possono essere in qualche modo capienti per nuove iniziative. Le altre aree probabilmente no. Per non rischiare, dunque, anche rispetto al *timing*, è pensabile da un punto di vista strategico che una buona parte di questi nostri fondi siano utilizzati per questo scopo, con questa strategia?

PRESIDENTE. Do ora la parola al Ministro Barca per la replica, che sarà necessariamente sintetica, visti i tempi a disposizione.

FABRIZIO BARCA, *Ministro per la coesione territoriale*. Il mio rispetto per il Parlamento si manifesta nel fatto che le note che ho preso, come mi auguro anche quelle del direttore generale della struttura di cui mi avvalgo, sono molto ricche e si sedimentano.

Senatrice Poli Bortone, tento di rispondere esattamente a quella domanda, quindi quando avrete letto il documento depositato, potrete valutare se il quadro informativo presentato è completo o meno. È tutto quello che sono riuscito a mettere insieme, a comprendere, in alcuni casi trovando materiale già pronto, in altri adattandolo, ovviamente, alle mie caratteristiche e alle domande che ritenevo importanti.

L'unico punto di questo documento descritto come lavoro in corso è il quadro delle risorse del fondo per lo sviluppo nazionali perché su quello non c'è un quadro che io abbia ritenuto sufficientemente chiaro da potervi informare. Su tutto il resto, incluse le risorse regionali — cui giungo tra un istante — il quadro esiste. Evidentemente, quindi, sono pronto a ritornare, desideroso di farlo in tutte le modalità, le forme e quando lo riteniate.

L'intervento, soprattutto quello del piano di azione, già nel modo in cui è stato concepito sin dall'inizio nella lettera del Presidente del Consiglio al Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy e al Presidente della Commissione Barroso, è un tentativo di fare «un passo del cavallo», ossia di affrontare l'emergenza per evitare di perder soldi, ma facendo il salto di qualità.

La doppia caratteristica di questo intervento è importante e questo lo rende difficile. Noi non vogliamo perdere soldi, possibilmente neanche il 31 dicembre prossimo, per cui, se necessari per qualche programma, interventi di riduzione del tasso di cofinanziamento potrebbero dover avvenire già prima del 31 dicembre, ma

l'operazione non è emergenziale nel suo disegno, quindi già prefigura una strategia.

Le strategie si costruiscono domandandosi perché non funzionano le cose, ma riassunto nel mio linguaggio ciò è già nel piano, così rispondendo a molte domande per passare poi alle questioni puntuali.

Quanto alla concentrazione, agli armadi di roba, ciò può voler dire sul territorio anche un progetto integrato. Lo stesso progetto di Pompei consta di 105 interventi in *insulae* diverse tenute insieme dal fatto di appartenere a una stessa operazione. Il progetto scuola è, ovviamente, un progetto integrato, perché c'è un disegno strategico. Poi ovviamente, trattandosi di scuole, intervengo su 600 di esse sul territorio, con le infrastrutture, non buttando i computer, ma comunicando quando arrivano i computer e le lavagne nuove, cosa farne e così via.

Sottolineo — su questo punto ho anche speso del tempo, come tecnico, nei miei andare e venire dalle attività sempre nell'amministrazione — la questione delle competenze dei ragazzi. Il programma scuola è già ottimo. Noi vogliamo realizzarne uno ancora migliore. Ci siamo incontrati per sei ore con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e l'idea è di anticipare nell'area del Mezzogiorno un disegno di intervento rimediale nelle scuole.

Non ho anticipato tutto, ma voglio dire questo: era già nel disegno del Ministro del precedente Governo, anche se richiederà sette-otto mesi per essere realizzata — sapete della squadra dei 150 ispettori — ma alla domanda posta tra le 39 prima citate, su cosa farà il Governo per le aree di interventi rimediali per le scuole che saranno identificate nella lista, vogliamo poter rispondere con i post-scuola subito, dopodomani, rafforzando quel PON con la costituzione di *task force* valutative che consentano di dialogare con le scuole, portarvi le valutazioni esterne, non i comandi e gli ordini, discutere e cercare di ricreare all'interno di ogni scuola una autocomprensione dei punti di debolezza da cui nascono dei POF, ossia dei programmi di offerta formativa che sono

frutto di entrambi. Anche se non lo mandiamo a Bruxelles come tale, quello è un grande progetto. Mi rifiuterei di chiamarlo frammentato.

Quanto al presidio nazionale, qualcosa è già avvenuto in questi giorni nel tentativo di una cooperazione. Scuola vuol dire un ministro, ferrovie vuol dire un altro ministro, credito e occupazione un terzo ministro. Ci sono tre ministri della Repubblica e, nonostante stessero preparando la manovra, ci siamo visti già sei o sette volte perché, alla fine, quella è la prima forma di coordinamento dei centri competenza.

In relazione all'indirizzo sugli enti, trovate una pagina della documentazione consegnata sulle strutture *in house* che riguarda Invitalia, l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, dove le enunciazioni sono ancora indicative. A mio avviso, stiamo correndo. Non possiamo metterci a ridisegnare gli assetti, ma con delicatezza dobbiamo utilizzare Invitalia per quello che è, e contemporaneamente bisogna pensare anche cosa potrebbe essere, quindi anche avendo la capacità che il secondo dei due ragionamenti non blocchi la macchina del primo. Intanto, quindi, nell'ottica di un presidio nazionale, mobilitiamoci con quello che c'è oggi e, nel frattempo, pensiamo anche al resto delle questioni.

Tornerò anche un attimo sulla questione della finanza perché ci siete tornati voi. Il quarto asse è la focalizzazione sui risultati misurabili, sicuramente sfruttando quello che già c'è, gli obiettivi di servizio, riutilizzandoli al massimo e, dove non ci sono questi, sugli indicatori che verranno fissati, al tempo stesso anche trovando il modo di mobilitare attorno a questi numeri cittadini organizzati in reti sociali o individuali. Quantunque breve sia il tempo di questo Governo, io vorrei concludere con tale aspetto. Queste sono le mie due osservazioni generali.

Le osservazioni puntuali riguardano i poteri sostitutivi: la risposta può essere positiva, ma di fatto quel piano di azione, come l'intervento sul fondo sviluppo, già prefigura qualcosa che non definirei so-

stitutivo, perché le regioni continuano a gestire i fondi; il centro, però, come è avvenuto all'interno di alcuni programmi operativi regionali, ad esempio per la scuola, diventa struttura di fatto attuativa, anche se le certificazioni formali sono rilasciate dalla regione.

La definirei una modalità comunitaria, così come — l'avrete notato — il gruppo di azione costituito dal Ministro Fitto ha come capo lo stesso dirigente generale responsabile dei fondi comunitari. Siamo, cioè, nell'ordinario, ma il vicecapo è della Commissione europea. Questo è un cambio di passo perché la Commissione ci mette la faccia — scusate il termine molto franco — non stando Bruxelles ad aspettare dicendoci cosa fare.

Non si tratta, quindi, di modello portoghese e greco, in cui il Paese non è in grado di lavorare e arriva un gruppo che governa i loro soldi dal momento che loro si sono comportati in modo disastroso. Noi siamo in una situazione critica, ma abbiamo le forze per farlo, tuttavia si tratta di una soluzione di cooperazione rafforzata. Credo sia questo il termine che abbiamo usato.

Altri soggetti territoriali? Sì. Sottolineo a chi ha sollevato la questione che il ruolo dei comuni è valorizzato fortissimamente nel nuovo regolamento comunitario per il 2014-2020. Poiché già con questo piano di azione anticipiamo alcune azioni di quel nuovo disegno, vorremmo poter anticipare anche quello. Il nuovo regolamento prevede liste di città, la possibilità di operazioni che prendono il meglio di un'esperienza che in Italia, ahimè, è targata male, ma che ha contenuto anche una parte positiva, ossia l'esperienza dei patti territoriali. È targata male perché tale esperienza è diventata dispensatoria di sussidi, ma l'idea del patto in sé, se è un'alleanza per produrre servizi collettivi, aveva in sé un'intelligenza. La Commissione ce la ripropone, sta a noi valutarla, ma non sono decisioni di domani mattina, sono decisioni di dopodomani.

Quanto a interventi più immediati sull'occupazione, il credito per l'occupazione ci sta. È stato ricordato che può diventare

operativo attraverso i soldi mobilitati dalle regioni. Ci sta in questo provvedimento urgente appena approvato il rilancio di un'operazione già esistente, che era l'IRAP ridotta col differenziale sul centro-nord, rafforzata in questo provvedimento per donne e giovani sotto i 35 anni, che nel sud vuol dire un ristoro, una deduzione molto grossa sull'IRAP.

Credo che in relazione a investimenti e ricerca dobbiamo capire quali sono gli ostacoli, e cercare di rimuoverli, frapposti a Bruxelles, mentre il resto era andato avanti.

SERGIO ANTONIO D'ANTONI. Il problema è se si può usare una parte di quei soldi.

FABRIZIO BARCA, *Ministro per la coesione territoriale*. Questo è il punto. Se si arriva in tempo, non possiamo rischiare di scommettere in quest'operazione che chiude il 15 dicembre prossimo, però il mondo non finisce il 15 dicembre. Il piano di azione è un'operazione che il 15 dicembre deve costituire un pacchetto finanziario con una lista precisa.

Rispondo a una domanda che è stata sollevata: il 15 dicembre quell'accordo conterrà una lista di operazioni, di progetti, dirà quanto viene, da quale regione, dove viene messo e chi lo gestirà. È questa la difficoltà dei giorni che Raffaele Fitto conosce e intravede, per cui quel giorno quell'accordo avrà le sue tabelle finanziarie che non comportano revisioni.

Ovviamente, e vengo al punto, non sappiamo ancora se sono 6 o 12 i miliardi di euro. Supponiamo che non ce la facciamo, che vada male, che le regioni ci convincano e si convincano che non devono spostare un euro di tasso di cofinanziamento: se lo fanno e non siamo d'accordo, non accederanno alla deroga del patto di stabilità interno. Questa è la forza del provvedimento preso e lo sto dicendo da burocrate, come un pezzo di me — evidentemente — non può che restare. È evidente che questo è uno scenario impresentabile all'interno delle regioni.

Arriviamo a 12 miliardi? Non credo, perché la scelta non è stata di decidere pregiudizialmente l'importo, ma di vedere quali sono i progetti ferroviari e, eventualmente, altri progetti su ferro, che siano costruibili in un pacchetto; quanto mobilitare, se nella regione riusciamo ad avere il *quantum*. Questa è l'operazione difficile, quella che troverete nel documento del 15 dicembre.

Vengo alla domanda più delicata, a cui in parte ha risposto già l'ex Ministro Fitto, avendola lui istruita, sul piano delle risorse regionali, fondo sviluppo e quadro finanziario. È tutto esposto molto chiaramente nella tavola 10 della documentazione allegata. Si tratta di una tavola molto semplice, che incrocia le regioni con gli assi. Ci troverete la delibera CIPE del 3 agosto scorso, di cui molti hanno parlato, di 5,649 miliardi di euro per le infrastrutture, ne trovate l'incrocio: un asse, sostanzialmente, è deciso e non ci attendiamo di modificarlo nei progetti, tanto per essere chiari, con un asse innovazione, ricerca e competitività, sul quale il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca si impegna a esprimere nel giro delle prossime due settimane, non alle calende greche, un giudizio. Se ci sono modifiche da fare, deve farle con le regioni ovviamente, ma sono cose che si concluderanno in due ore trovandosi intorno a un tavolo. Le colonne « altre destinazioni » rappresentano le destinazioni andate ad altri fini, e troverete anche un residuo da attribuire di 5,712 miliardi di euro. Su questa ultima cifra prosegue l'attività che è stata intrapresa. Il primo aspetto di cui occuparsi è l'ambientale. Tra « n » giorni avremo che una parte di 5,712 miliardi di euro è diventato l'asse ambiente d'intesa con le regioni e rimane spazio per qualche altra cosa su cui si esprimeranno le priorità programmatiche del mio settore di competenza.

Fino a ora stiamo nel solco delle priorità già decise e che non abbiamo alcuna intenzione di modificare, salvo per singole scelte progettuali che il MIUR ritenga, insieme alla regione, di modificare all'in-

terno di un pacchetto. Credo di essere stato chiaro. Il quadro regionale è molto chiaro.

Voglio essere completamente franco. Immediatamente, a valle di questo, come è stato ricordato, c'è lo strumento attuativo. Non l'ho neanche guardato, non lo conosco. Devo vederlo e convincermi che sia la cosa più semplice di questo mondo. Se sarà così, se c'è qualche aggiustamento da apportare su quel testo, lo si farà, altrimenti si andrà avanti. Ben vengano tutti gli spunti anche normativi. Il Governo ha approvato ieri o l'altro ieri le accelerazioni su CIPE e Corte dei conti: verificheremo se ci sarà qualcos'altro da fare. Ogni contributo che può venire è assolutamente benvenuto.

Le domande che mi sono state poste erano molte e mi sembra corretto rispondere. Del resto, come sempre, è quasi più interessante la risposta che non la relazione.

È stato chiesto se è vera l'operazione dei 3 miliardi di euro. È verissima. Se c'è una cosa che non è mai stata toccata e che è intoccabile è la competenza delle regioni del centro sui fondi comunitari. Quello che non era chiaro era se — quando dovevano spendere — ci fosse *crowding out*, spiazzamento di altre spese. I fondi erano spesi, ma senza un perfetto quadro di come fossero stati destinati.

La novità è rappresentata, dunque, da una cassa che consente loro di non spiazzare. Quello che si riduce in un ordine di grandezza che va da 6 a 12 miliardi di euro è l'effetto spiazzamento che si aveva prima. Oggi questo effetto spiazzamento con questa misura non c'è più.

L'ultima domanda, che riguarda il futuro, è sul negoziato. È stata posta una domanda molto precisa. Non voglio sfuggire perché con il Ministro Moavero ci siamo visti prima e non dopo il Consiglio affari generali dell'altro giorno. Ricordo che l'Italia, durante il precedente Governo, ha assunto la decisione di aderire con un atto formale, come aderisce a un gruppo di Paesi coesionisti, anche a un gruppo di

Paesi contributori netti, esprimendo adesione a delle righe che dicevano che bisogna ridurre il bilancio.

Questo Governo non ha ancora espresso una sua posizione, ma al momento ci muoviamo all'interno di un dato: spetta a questo Governo in tempi rapidi fare quello che il Governo precedente non aveva fatto ancora spiegando cosa si vuole ridurre. Quello che questo Governo è impegnato a fare, quindi, è dare urgentemente una risposta a questa domanda perché in quel caso può ripresentarsi in qualunque consesso e dire quanto vuole tagliare.

La risposta non è ambigua perché quello che è certo è che il Governo non ha alcuna intenzione di dire, come non lo aveva il precedente, che la politica di coesione vada tagliata. Anticipo, quindi, questa risposta: è intenzione di questo Governo, espressa nel Consiglio affari generali (CAG) e lo sarà per quanto mi riguarda il 16 prossimo — dove sarò in CAG anch'io — che la politica di coesione territoriale non va ridotta. Ovviamente, la forza con cui lo diremo cambierà. Noi siamo rafforzati dal piano d'azione, che dal 15 dicembre ci consente di essere molto più forti. Se il piano d'azione addirittura darà risultati, saremo ancora più forti.

Quanto alle condizionalità *ex post*, il giudizio è negativo; possiamo, tuttavia, in questa condizione partire all'attacco? Dobbiamo essere cauti nel consesso internazionale. Non possiamo andare all'assalto e affermare che non vogliamo le sanzioni. Noi siamo d'accordo che quelle sanzioni siano improprie, molti altri le attaccano. Saremo con chi le attacca. È un problema di tattica negoziale.

Siamo contro il *cap*? Anche qui si tratta di negoziato. Ci conviene senz'altro, ma vogliamo rompere con tutti i Paesi dei 12, cioè gli alleati coesionisti? Vogliamo rompere con la Polonia, l'altro grande prenditore che sta in questo momento conducendo un'azione straordinaria in Europa — parliamoci chiaro, la Polonia che ci ricordavamo un tempo era un'altra, oggi è straordinaria — nel modificare e

sostenere i cambi dei regolamenti? No, non vogliamo rompere con la Polonia. Allora, non è opportuno andare a chiedere una lesione gravissima che determinerebbe una rottura con la Polonia. Concludo su questa nota polacca.

PRESIDENTE. Il mondo è cambiato e adesso la Polonia diventa un punto di riferimento per l'Italia. Già altre volte nella storia questo è avvenuto.

Grazie al Ministro Barca per questa interessantissima audizione. Grazie anche a tutti i colleghi.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta

odierna della documentazione consegnata dal Ministro per la coesione territoriale Fabrizio Barca (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,40.

*IL VICE SEGRETARIO GENERALE,
CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ED ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AD INTERIM
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. GUIDO LETTA

*Licenziato per la stampa
il 14 gennaio 2012.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

VERSIONE PROVVISORIA

Roma, 6 dicembre 2011

**LA COESIONE TERRITORIALE IN ITALIA
ALLA FINE DEL 2011**

**Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato
del Ministro per la coesione territoriale**

Fabrizio Barca

PREMESSA

La politica per la coesione territoriale ha lo scopo di incrementare le opportunità di sviluppo (crescita e inclusione sociale) dei cittadini, indipendentemente dal luogo in cui vivono.

Tale obiettivo viene perseguito promuovendo quantità e qualità dei servizi pubblici fondamentali in modo che essi tengano in adeguato conto le specifiche esigenze e caratteristiche dei diversi territori.

La politica di coesione territoriale trae fondamento e legittimazione dalla Costituzione Italiana (art. 119, 5° comma, e art. 3, 2° comma) e dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (art. 174), che richiedono “interventi speciali” per promuovere uno “sviluppo armonico” (Trattato) e per “rimuovere gli squilibri economici e sociali” (Costituzione). L'Unione europea mette a disposizione circa un terzo del proprio bilancio (Fondi Strutturali) da ripartire tra le Regioni, mentre gli “interventi speciali” in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni previsti dalla Costituzione italiana sono affidati a un Fondo di Sviluppo e Coesione.

Il termine “coesione” non si riferisce solo alla densità e alla pienezza delle relazioni umane che si realizza quando crescono le opportunità di sviluppo, ma anche al metodo con il quale questa particolare politica di sviluppo viene realizzata. E' il metodo del confronto, anche vivace, fra tutti i soggetti, interni al territorio ed esterni a esso; il metodo della costruzione di coalizione orizzontali (fra comuni, sistemi di imprese, cittadini organizzati) e verticali (fra livelli di governo).

Compito del Ministro per la coesione territoriale non è quello di gestire la spesa dei fondi. Ma è quello di agire da “integratore multi-livello”, fra ambito decisionale europeo, centri di competenza nazionale pubblici e privati (capaci di esercitare una forte azione di indirizzo, presidio tecnico e valutazione) e centri decentrati di decisione e di aggregazione della “voce” dei cittadini (capaci di rappresentare le diverse caratteristiche dei territori). E' quello di promotore di innovazione metodologica e di luogo per la valutazione dei risultati e per l'azione “rimediale”, assieme alla Commissione Europea, quando tali risultati appaiono insoddisfacenti.

SINTESI

Congiuntura e struttura

Nella crisi italiana il Sud si trova in particolare difficoltà, soprattutto per il peso più modesto delle esportazioni, che rappresentano il solo fattore della domanda oggi dinamico. Ne derivano una caduta dell'occupazione particolarmente grave e prospettive di investimento negative.

Il ritardo strutturale del Sud condiziona in modo evidente anche la congiuntura.

Al divario col Centro Nord in termini di reddito, stazionario da un cinquantennio, si accompagnano divari in tutti i servizi pubblici fondamentali per la qualità della vita dei cittadini. Per alcuni di essi si notano miglioramenti (accesso al servizio scolastico e livelli di apprendimento, cura dei bambini, reti ferroviarie, gestione dei rifiuti urbani, servizi energetici); per altri non si vedono ancora segnali di cambiamento (giustizia, sicurezza – dopo il miglioramento degli anni '90 – cura per gli anziani, ricerca e innovazione, reti e società digitali, servizio idrico integrato, servizi alle imprese).

L'insieme di questi servizi, da cui dipendono a un tempo crescita e inclusione sociale, configura l'agenda della politica per la coesione territoriale.

Ritardo e rilancio dei fondi comunitari.

L'Italia ha accumulato un grave ritardo nella programmazione 2007-2013: con una percentuale di pagamenti eseguiti al 21 novembre 2011 pari al 7,4 per cento è penultima tra gli Stati membri, prima della sola Romania. Si tratta per l'Italia di 9 punti percentuali di realizzazione in meno rispetto allo stesso stadio del periodo di programmazione precedente (2000-2006). Particolarmente grave è il ritardo delle Regioni "Convergenza" anche se con significative differenze.

Tale ritardo appare dovuto a quattro fattori:

- debolezza di indirizzo dei centri di competenza e coordinamento nazionali, cui corrisponde analoga debolezza del livello regionale;
- incertezze originate dal susseguirsi di tagli di finanza pubblica non risolutivi ed effetto di "spiazzamento" della spesa a causa del patto di stabilità interno;
- frammentazione degli interventi;
- focalizzazione sui processi anziché sui risultati e scarsa mobilitazione locale (*voice*).

Le modifiche regolamentari approvate a livello comunitario (anche a beneficio di altri Stati membri) e l'impiego di misure finanziarie o procedurali che slittano nel tempo l'onere di “fare spesa” (rimodulazioni del cofinanziamento nazionale, presentazione di Grandi Progetti, ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria) hanno sin qui consentito di evitare il disimpegno di risorse. Ma hanno solo spostato nel tempo i problemi e non hanno prodotto né spesa né sprone allo sviluppo.

Non possono escludersi perdite a fine del 2011 ed esistono forti rischi di perdita per la fine del 2012.

Proprio queste considerazioni, oltre all'obiettivo di tornare a innalzare la qualità della spesa, hanno indotto il Governo italiano nell'ottobre 2011 (con la lettera del Presidente del Consiglio del 26 ottobre) a proporre un intervento di riprogrammazione e rilancio incentrato nelle Regioni Convergenza che presentano i ritardi più gravi.

L'attenzione di questo Governo alla problematica è resa evidente dalla stessa creazione di un Ministro *ad hoc*. Il Ministro per la Coesione Territoriale e i Ministri di settore si sono subito attivati per rendere operativo tale intervento, secondo i seguenti principi:

- concentrazione delle risorse su quattro priorità - scuola, agenda digitale, ferrovie, credito per l'occupazione – tutte indispensabili al rilancio dello sviluppo del Sud;
- azione di affiancamento e supporto da parte di centri “forti” di competenza nazionale;
- fissazione di obiettivi tangibili in termini della qualità di vita dei cittadini;
- cooperazione rafforzata con la Comunità Europea

Il decreto-legge approvato al Consiglio dei Ministri del 4 dicembre darà al Piano di Azione Coesione (che deve essere concordato con le Regioni entro il 15 dicembre) il volano di una deroga al patto di stabilità interno (fino a un plafond annuo di un miliardo per tutte le Regioni italiane, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014). Sarà così intaccata un'altra delle criticità sin qui esistenti.

Un successo di questo Piano di Azione Coesione, al quale possono aderire anche altre Regioni, consentirebbe anche di rafforzare la posizione negoziale italiana relativa alla politica di coesione per il 2014-2020: nella rivendicazione sia di modifiche regolamentari necessarie a dare completezza a una vera riforma della politica di coesione, sia di un riparto di risorse che non penalizzi l'Italia.

Un Fondo sviluppo e coesione 2007-2013 da sbloccare

Il susseguirsi di tagli e l'incertezza sulle regole e sull'effettiva disponibilità del Fondo sviluppo e coesione (già Fondo aree sottoutilizzate) hanno sinora impedito l'avvio del suo impiego.

Per quanto riguarda la componente nazionale, si tratta di completare celermente la ricognizione volta alla ripartizione dei tagli più recenti (estate 2011) e di recuperare una capacità di monitoraggio relativo all'uso dei fondi indispensabile per assicurarne tempi di attuazione e qualità.

Per quanto riguarda la componente regionale, è stata realizzata in agosto e settembre 2011 (con due delibere CIPE) la programmazione di due assi settoriali orizzontali – “Infrastrutture (5.650 milioni) e “Innovazione, ricerca e competitività” (680 milioni) – con l'identificazione per ogni Regione, in accordo con il Governo centrale, di liste di progetti. E' in corso l'istruttoria per la priorità “Ambiente”.

In questo caso, secondo la metodologia del Piano di Azione Coesione, si tratta di esaminare tempestivamente il contenuto delle scelte progettuali compiute, valutare e concordare con le Regioni eventuali sostituzioni, e passare quindi tempestivamente all'attuazione con modalità assolutamente semplificate di accordo fra le parti.

Politiche nazionali

Come è stato rilevato, gravi squilibri economico-sociali non possono essere affrontati solo con limitate risorse “aggiuntive”, “addizionali” o “speciali”. Non solo e non tanto perché spesso – si dovrebbe dire, sempre – nella storia italiana tali risorse si sono rivelate in realtà sostitutive (di risorse ordinarie che venivano meno). Ma perché la mole delle risorse ordinarie (in conto capitale e corrente) e il peso dell'azione ordinaria sono così rilevanti da condizionare gli esiti dell'intervento aggiuntivo. E' quindi divenuto chiaro che le azioni “aggiuntive”, addizionali”, “speciali” della cosiddetta politica regionale o di coesione territoriale sono efficaci in quanto indirizzano e innovano l'uso delle risorse ordinarie.

E' anche per tale ragione che il forte e innovativo coinvolgimento di centri di competenza nazionali nell'attuazione della politica comunitaria – come prefigura la metodologia del Piano di Azione Coesione – può servire non solo a innalzare la qualità degli interventi speciali, ma anche a indirizzare l'azione ordinaria di quei centri: nell'istruzione, nella giustizia, nella sicurezza, nella realizzazione di infrastrutture, nell'incremento dell'efficienza amministrativa. E a spronarli ad agire “in modo orientato ai luoghi”, ossia tenendo conto dei diversi “potenziali di applicazione”.

Due ulteriori assi di intervento

Due ulteriori assi di intervento completano oggi l'Agenda del Ministro per la coesione territoriale:

- la promozione e il presidio di alcuni grandi progetti (a partire da quello per la messa in sicurezza delle *insulae* di Pompei, avviato dal precedente Governo), selezionati per la loro utilità sociale e

perché servano di prototipo per la realizzazione di simili interventi nel Sud e nel Centro Nord del Paese.

- Azioni per migliorare la qualità delle informazioni dei cittadini sui tempi e sui risultati – in termini di qualità della vita - dei progetti in corso nei loro territori e per promuovere a un tempo competizione e solidarietà fra territori diversi.

Obiettivi e metodi di azione troveranno definizione nelle prossime settimane.

INDICE

Premessa

Sintesi

I. Stato del Sud e del Centro-Nord a fine 2011

I.1. Situazione congiunturale delle due aree

I.2. Ritardo strutturale del Sud: reddito e servizi collettivi

II. Stato di attuazione dei Fondi comunitari

II.1. Il ritardo

II.1.1. Azioni intraprese nel 2011 e diversità regionali

II.1.2. Focus sul Sud

II.2. Piano di Azione Coesione

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

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

II.5. Le strutture *in house*

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

III.1. Risorse disponibili (dopo i tagli)

III.2. Programmazione 2007-2013

III.2.1. Programmazione regionale

III.2.2. Programmazione nazionale

III.3. Programmazione 2000-2006

III.3.1. Programmazione regionale

III.3.2. Programmazione nazionale

III.4. “Risorse liberate”

IV. Politiche nazionali: riflessi sul Sud

A questa Relazione hanno contribuito, oltre al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, anche il Servizio Studi della Banca d'Italia e l'Istat.

I. Stato del Sud e del Centro-Nord a fine 2011

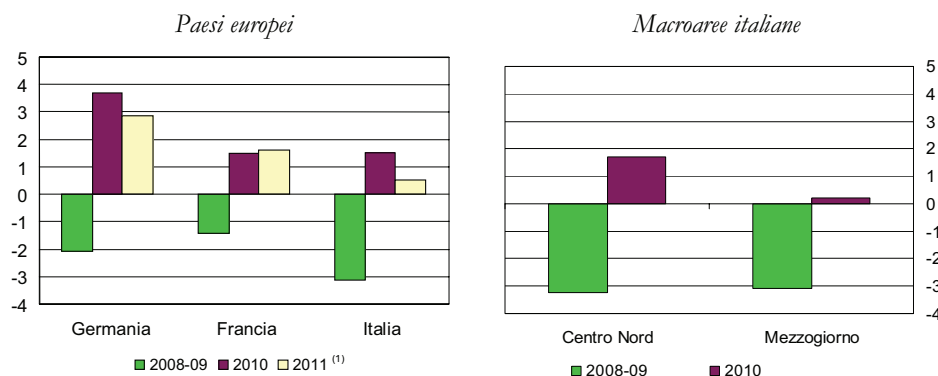
Una analisi approfondita dello “stato della coesione territoriale” in Italia richiederebbe di spingersi ben al di sotto del livello regionale di disaggregazione, per identificare, sia nel Sud che nel Centro-Nord aree di forza e di sofferenza. E’ il compito affidato al Rapporto Annuale del Dipartimento Sviluppo e Coesione.

Qui si vuole invece rappresentare la misura della persistente divaricazione del Sud, in termini congiunturali e strutturali: “un’area in difficoltà in un paese in difficoltà”, “la più grave incompiutezza del nostro processo nazionale unitario” (dalla Presentazione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano agli Atti del Convegno Bankitalia “Il Mezzogiorno e la politica economica dell’Italia”, giugno 2010)

I.1. Situazione congiunturale delle due aree

Rispetto ad altri grandi paesi europei, la crescita dell’Italia ha risentito in maniera più pronunciata degli effetti della crisi economica e finanziaria (fig. 1). Nel secondo trimestre 2011, la Germania aveva recuperato interamente il calo del prodotto determinato dalla crisi; la Francia circa l’80 per cento; l’Italia poco più del 30 per cento. In questo contesto non positivo, Sud e Centro Nord hanno avuto una caduta del PIL simile nel 2008-2009, ma nel 2010 il Centro Nord ha avuto un lieve rimbalzo del prodotto, che si raffronta alla sostanziale stazionarietà del Sud: il tasso di crescita del PIL è risultato dell’1,7 per cento nel primo, dello 0,2 per cento nel secondo.

Figura 1 – Prodotto interno lordo per alcuni paesi Europei e per macroaree italiane
(variazioni percentuali; valori concatenati)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat e Istat.

⁽¹⁾ Previsioni Eurostat.

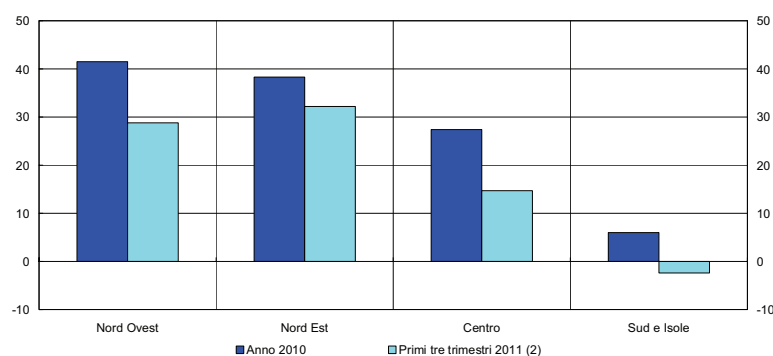
La divaricazione territoriale è legata in misura significativa alla ben superiore capacità di esportazione del Centro Nord, a sua volta legata alla esilità del sistema industriale¹. Le esportazioni – con una crescita del primo semestre 2011 sullo stesso semestre 2010 pari al 15,3% (a prezzi correnti) – sono infatti, al momento, il solo volano della nostra produzione nazionale: nel secondo trimestre del 2011 esse hanno contribuito per quasi 1 punto alla crescita del PIL dell’Italia (abbattuta poi dal decumulo di scorte da parte delle imprese e dalla sostanziale stazionarietà dei consumi). Ma oltre l’85% di tali

¹ Il Rapporto “Le imprese industriali del Mezzogiorno” della Fondazione Ugo La Malfa mostra inoltre che nelle medie imprese industriali del Sud – punto nevralgico di sviluppo e sottorappresentate nel Sud – solo il 22 per cento del fatturato è esportato, contro il 39 per cento nel centro Nord.

esportazioni viene dal Centro Nord (contro solo il 65% della popolazione). È questo divario strutturale fra le due aree a determinare la peggiore reazione ciclica del Sud.

Questa peggiore congiuntura del Sud è segnalata anche dalla dinamica (destagionalizzata) degli ordini dell'industria e soprattutto dei servizi nei mesi di ottobre e novembre, nonché dal saldo (rilevato da Bankitalia) fra imprese che segnalano un incremento e che segnalano un calo di fatturato. Tale saldo, positivo ma inferiore a quello del Centro Nord nel 2010, è divenuto lievemente negativo nei primi nove mesi del 2011 (cfr. fig. 2).

Figura 2 - Risultati dell'Indagine della Banca d'Italia sulle imprese industriali – fatturato ⁽¹⁾
(saldi percentuali)



Fonte: Indagine della Banca d'Italia sulle imprese, Supplemento al Bollettino Statistico, n. 37 del 28 luglio 2011 e n. 57 del 3 novembre 2011.

⁽¹⁾ Saldo tra la quota di imprese che hanno segnalato un aumento del fatturato e quella di imprese che hanno segnalato un calo.

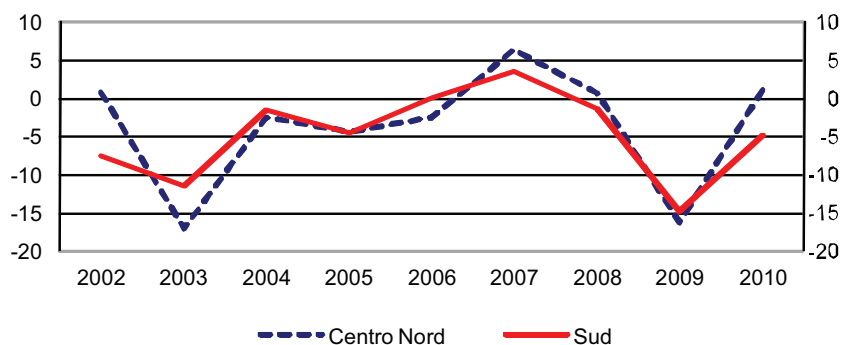
⁽²⁾ Variazione dei primi nove mesi del 2011 rispetto al periodo corrispondente.

Le difficoltà accentuate del Sud si riflettono sul mercato del credito, peraltro in tensione nell'intero paese. Il peso dei crediti in sofferenza resta strutturalmente assai più elevato al Sud: attorno al 3% in termini di stock degli impieghi, contro poco oltre il 2% nel Centro Nord.

L'insieme di questi fattori si riflette sull'attività di accumulazione.

Per l'industria, gli investimenti del 2010, in base all'indagine annuale condotta dalla Banca d'Italia nel 2011, sono risultati pressoché stazionari nel Centro Nord e in diminuzione nel Mezzogiorno (fig. 3). All'inizio del 2011 le aziende intervistate avevano previsto una diminuzione degli investimenti per l'anno in corso, più pronunciata per il Mezzogiorno. Il pre-consuntivo formulato nell'autunno di quest'anno indicherebbe una diminuzione più marcata rispetto a quella prevista in entrambe le aree.

Figura 3 - Variazione annuale degli investimenti delle imprese industriali ⁽¹⁾
(variazioni percentuali)



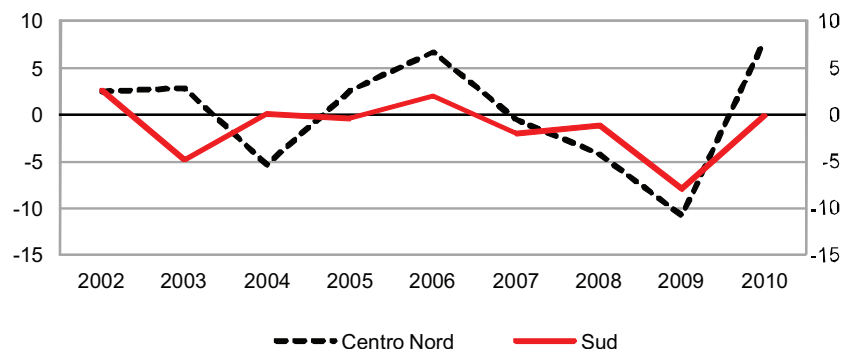
Fonte: Indagine della Banca d'Italia sulle imprese industriali e dei servizi.

⁽¹⁾ Variazioni su valori a prezzi costanti.

I piani di investimento per i prossimi dodici mesi risultano ancora improntati a un marcato pessimismo, risentendo, secondo le opinioni delle imprese industriali intervistate, anche del clima di incertezza derivante dalle recenti turbolenze finanziarie. La quota di imprese che ritiene, nei prossimi dodici mesi, di dover ridurre i propri piani di attività supera di oltre 30 punti la quota di quelle che intendono rialzarli. Tale differenza è più marcata nel Mezzogiorno.

Ancor più forte è il divario per gli investimenti nel settore dei servizi. Nel 2010 essi sono risultati stazionari al Sud e in crescita al Centro Nord (fig. 4). Per il 2011 le imprese avevano previsto una diminuzione degli investimenti nel Mezzogiorno e una stazionarietà nelle restanti regioni. Rispetto a queste previsioni, il dato di pre-consuntivo dell'autunno di quest'anno risulta ancor più penalizzante.

Figura 4 - Variazione annuale degli investimenti delle imprese dei servizi ⁽¹⁾
(variazioni percentuali)



Fonte: Indagine della Banca d'Italia sulle imprese industriali e dei servizi.

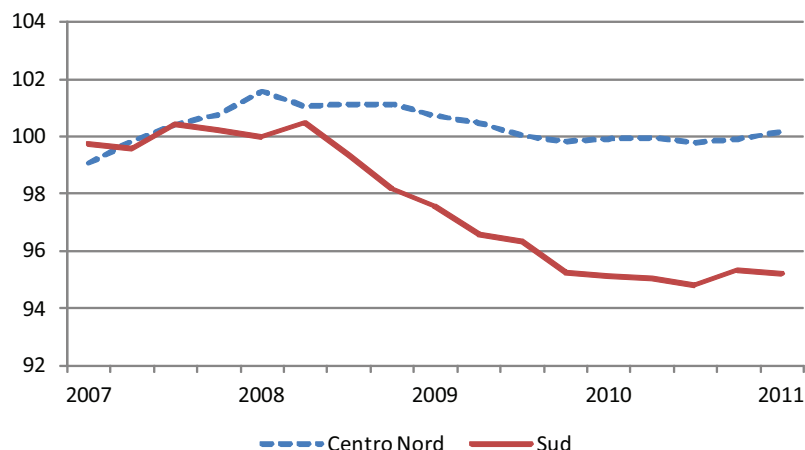
⁽¹⁾ Variazioni su valori a prezzi costanti.

Questo quadro determina effetti differenziali sui mercati del lavoro delle due aree del paese, strutturalmente assai diversi.

E' ben noto che, nel confronto con Francia e Germania, gli andamenti occupazionali nel nostro Paese negli ultimi anni sono stati sfavorevoli. In base alle indicazioni dell'Eurostat, nel secondo trimestre del 2011 gli occupati erano superiori a quelli prevalenti nel 2007 in Germania, su livelli analoghi in Francia e inferiori di quasi 2 punti percentuali in Italia.

All'interno della dinamica media italiana il Sud ha mostrato un calo di occupazione assai più accentuato nel 2009 e 2010, mentre la lieve ripresa del primo semestre del 2011 (0,3% rispetto al semestre precedente) è simile nelle due aree. E' così che, delle 464 mila unità di lavoro perse in Italia da metà 2008 a metà 2011, 324 mila sono nel Sud (fig. 5).

Figura 5 - Occupazione in Italia per macroaree



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

In questa fase congiunturale, si accentuano pertanto i tratti strutturali della grave situazione del lavoro nel Sud:

- un tasso di disoccupazione pari nel primo semestre del 2011 al 13,2 per cento, contro 5,5 per cento nel Nord - pari a quello della Germania (5,9 per cento);
- un tasso di disoccupazione giovanile pari al 39 per cento contro il 6 nel Centro Nord;
- un tasso di occupazione femminile pari a 30,7 per cento contro 55,4 nel Centro Nord;
- un peso dell'occupazione irregolare su quella regolare (stima del 2009) pari al 19 per cento.

1.2. Ritardo strutturale del Sud: reddito e servizi collettivi

Siamo così al punto del divario strutturale fra le due aree.

Tale divario è noto e in gran misura immutato da un cinquantennio. Ma è necessario richiamarne i tratti per cogliere come **dietro il gap in termini di reddito vi siano altri divari, eclatanti, nella quantità e qualità di servizi essenziali per la vita dei cittadini. Come alcuni di essi persistano. Come altri si siano andati pur lentamente chiudendo negli ultimi anni.**

Nel 2010 il Pil pro capite del Mezzogiorno risultava pari a circa il 58 per cento di quello del Centro Nord². Il lievissimo recupero rispetto al 1995 nasconde una chiusura modesta ma apprezzabile del divario di produttività (da 80 a quasi 85 per cento), e una **assoluta stagnazione del divario (attorno al 70 per cento) in termini di popolazione occupata**. Se si tiene conto delle differenze territoriali nel costo della vita, meno elevato nel Mezzogiorno, il divario medio di reddito equivalente tra Centro Nord e

² Il divario di benessere economico fra Sud e Centro Nord è simile anche in termini di redditi delle famiglie: sulla base dei dati dell'indagine sui bilanci familiari della Banca d'Italia, si valuta che il rapporto tra il reddito disponibile "equivalente" (ovvero corretto per tenere conto della diversa numerosità e composizione dei nuclei familiari) fosse pari nel 2008 (anno al quale si riferisce l'ultima stima disponibile) al 59 per cento. Per le stime sui redditi equivalenti si veda Brandolini, A. e Torrini, R. (2010).

Mezzogiorno si riduce di quasi un terzo. Ma, oltre alle controversie statistiche sul tema³, la correzione non considera la diversa qualità dei servizi pubblici forniti nelle due aree, generalmente inferiore al Sud.

Ancora più che in termini di livello medio del reddito, le due aree del Paese presentano differenze sostanziali nella distribuzione interna dei redditi: i redditi equivalenti sono distribuiti in modo assai più sperequato tra i residenti meridionali che tra quelli centro-settentrionali. Fissando una soglia di povertà comune per l'intero Paese, pari alla metà del reddito equivalente mediano, l'incidenza della povertà nel Mezzogiorno risultava nel 2008 quasi cinque volte quella nel resto del Paese (27,5 contro 5,8 per cento). Le stime indicano una lieve tendenza alla riduzione negli ultimi anni nel Mezzogiorno.

Gli ampi divari territoriali nel livello e nella distribuzione del reddito che caratterizzano il nostro paese sono confermati anche dall'analisi dell'indicatore di Eurostat che individua le persone definite a rischio di povertà o di esclusione sociale⁴. Questo indicatore tiene conto, oltre che del rischio di povertà, definito sulla base del livello del reddito equivalente familiare in relazione a una certa soglia minima convenzionalmente stabilita, anche di alcune rilevanti forme di deprivazione dei consumi delle famiglie e della condizione lavorativa dei componenti della famiglia⁵. Nel 2009 l'incidenza di questo tipo di persone risultava pari al 38,7 per cento nel Mezzogiorno continentale e al 44,4 per cento nelle Isole, valori nettamente superiori a quelli del Nord Ovest (15,6), del Nord Est (13,9) e del Centro (19,4).

A questi gravi divari in termini di reddito, si accompagnano divari profondi relativi ad alcune condizioni essenziali della vita dei cittadini. Si tratta di condizioni largamente influenzate dalla qualità ed efficacia di servizi collettivi fondamentali: istruzione, giustizia, sicurezza, cura per gli anziani, cura per i bambini, servizi sanitari, reti e società digitali, reti ferroviarie e trasporto locale su ferro, servizio idrico integrato, gestione dei rifiuti urbani, servizi alle imprese.

Si considerino per ognuno degli ambiti indicati alcune informazioni sullo stato odierno delle cose:

- **Istruzione:**

- Per l'accesso al servizio, nel 2010 gli abbandoni scolastici⁶ restano al Sud più elevati (22,3%) del Centro Nord (16,2%), ma il miglioramento avvenuto, nel Sud nell'ultimo quinquennio è di oltre 5 punti (contro 3 nel Centro Nord).
- Sul piano della qualità, colta dai *livelli di apprendimento*, i test effettuati dall'Invalsi e dall'OCSE indicano come noto che nel Mezzogiorno i livelli di apprendimento degli studenti sono inferiori a quelli medi nazionali. Benché il contesto familiare rilevi nella spiegazione delle differenze tra Nord e Sud, i divari tra aree permangono anche al netto degli effetti della famiglia di origine. Anche la qualità delle infrastrutture scolastiche risulta peggiore nel Sud. Con riguardo alle competenze in lettura e in matematica degli studenti 15-enni, prese a riferimento della programmazione comunitaria 2007-2013 per il Sud (sistema degli "obiettivi di servizio"), la fig. 6 mostra che nel Sud la quota dei giovani con "scarsa competenza" è attorno al 30% (assai più elevata che nel Centro Nord), ma appare in deciso calo.

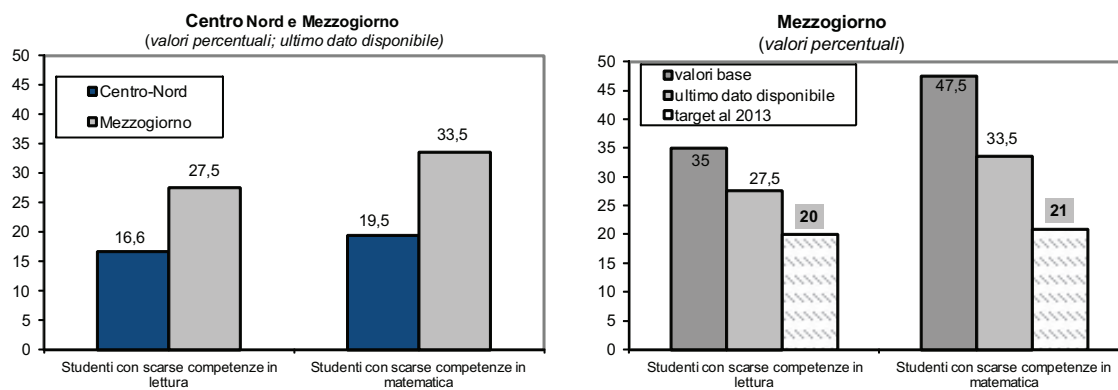
³ La questione di un divario nel costo della vita tra le due aree del Paese è in realtà controversa, in assenza di una metodologia statistica di calcolo consolidata e unanimemente accettata. Nel lavoro di Brandolini e Torrini di cui si utilizzano qui le stime, sono stati utilizzati gli indici di parità di potere d'acquisto elaborati da Cannari e Iuzzolino (2009).

⁴ Secondo l'indicatore di Eurostat, le persone sono considerate a rischio di povertà o esclusione sociale se vivono in una famiglia deprivata nei consumi o in una famiglia a bassa intensità di lavoro (dove gli adulti lavorano meno del 20% del loro potenziale) o sono a rischio di povertà monetaria (cioè hanno un reddito equivalente inferiore al 60% della mediana nazionale). Eurostat definisce deprivata una famiglia che presenta almeno tre sintomi di deprivazione tra i seguenti: i) non riusciva a sostenere spese impreviste; ii) non potersi permettere una settimana di ferie in un anno lontano da casa; iii) avere arretrati (mutuo, o affitto, o bollette o altri debiti diversi dal mutuo); iv) non potersi permettere un pasto adeguato almeno ogni due giorni; v) non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere: vi) lavatrice, vii) tv a colori, viii) televisore, ix) automobile. Le stime di questi indicatori sono condotte sulla base dei dati dell'indagine europea EU-SILC.

⁵ La riduzione del numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale rientra tra gli obiettivi individuati dalla nuova strategia Europa 2020; in Italia, nell'ambito del Programma Nazionale di Riforma, tale obiettivo è stato fissato in una riduzione di 2,2 milioni di persone rispetto ai 14,8 milioni stimati per il 2009.

⁶ Il dato rappresenta la percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni.

Figura 6 - Competenze degli studenti 15-enni

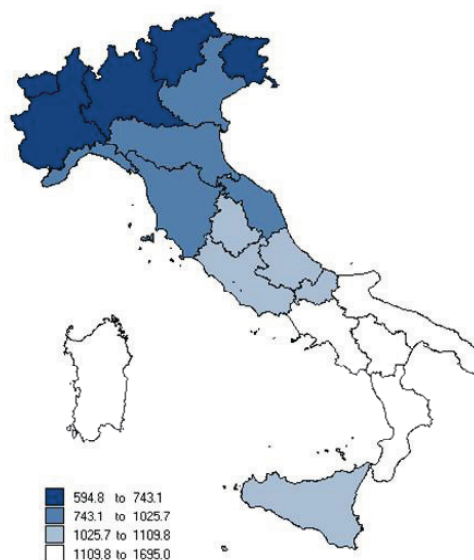


Fonte: Ocse, Indagine PISA.

- **Giustizia:** Le inefficienze e i tempi lunghi della giustizia creano incertezze, riducono la fiducia dei cittadini nello Stato e l'incentivo a pretendere giustizia e, nel caso delle imprese, scoraggiano l'attività di investimento e di prestito. Il divario del Sud in termini di durata media dei procedimenti di cognizione ordinaria della giustizia civile (giorni che intercorrono dall'azione alla chiamata in giudizio) è altissimo (fig. 7). Almeno in parte, i problemi di inefficienza della giustizia civile sembrano dipendere dalle modalità di organizzazione delle risorse⁷.

Figura 7 - Giustizia civile: durata media dei procedimenti di cognizione ordinaria

(quartili; giorni; 2009)

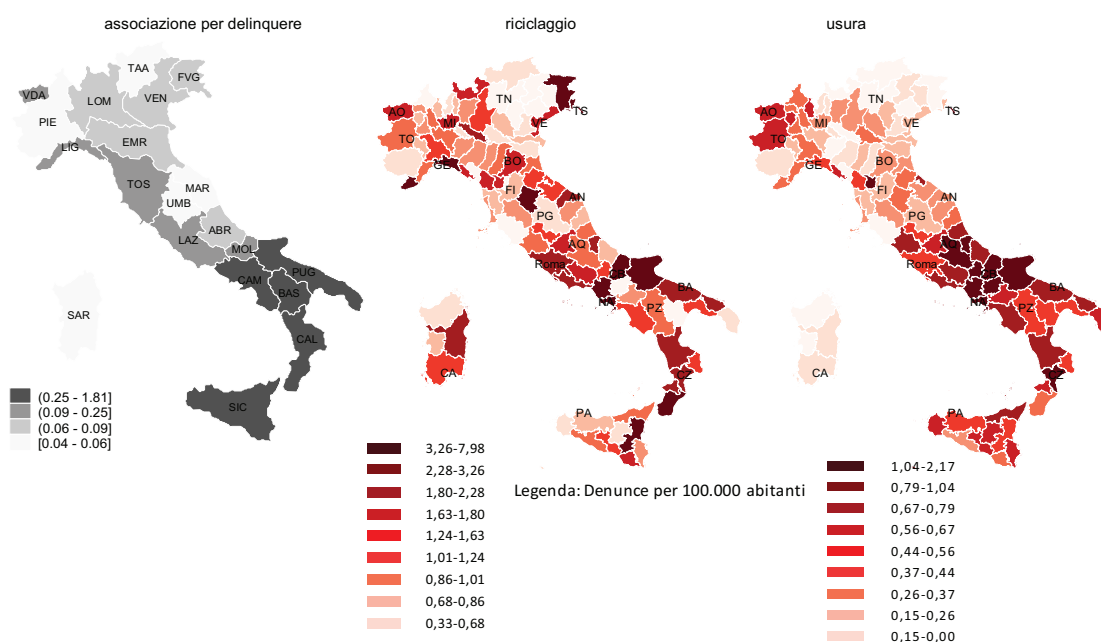


Fonte: Ministero della Giustizia sui procedimenti di cognizione ordinaria nei tribunali.

⁷ Cfr. Bianco e Bripi (2010).

- **Sicurezza:** La criminalità rappresenta uno dei principali ostacoli allo sviluppo. Influenza il costo del credito, distorce i meccanismi concorrenziali, scoraggia gli investimenti privati e l'accumulazione di capitale umano. La presenza della criminalità organizzata è associata spesso alla diffusione di altri crimini. Emblematico in questo senso è il caso dei reati contro la pubblica amministrazione: la presenza di organizzazioni criminali radicate sul territorio favorisce infatti la stabilità delle relazioni corruttive tra politici, imprenditori e gli stessi appartenenti all'organizzazione. Sebbene nel Nord non esista un controllo del territorio da parte delle organizzazioni criminali, sono però significative le infiltrazioni del tessuto economico e finanziario, documentate tra l'altro dalla distribuzione geografica delle denunce per riciclaggio di capitali illeciti e usura, reati più "silenziosi" ma comunque riconducibili nella maggior parte dei casi all'attività di sodalizi criminali. Ma la presenza della criminalità organizzata, che pesa in modo sistematico sulla vita civile e sull'utilizzo dei fondi pubblici, è assai più evidente nel Mezzogiorno (fig. 8).

Figura 8 - Denunce per associazione per delinquere, riciclaggio e usura

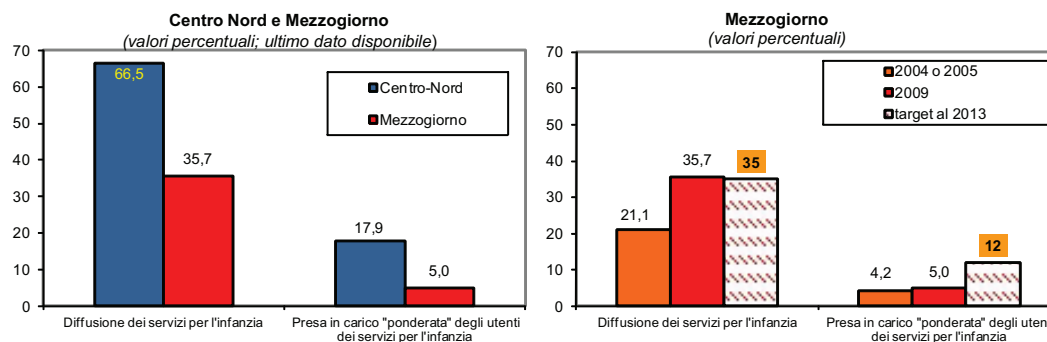


Fonte: Istat, Statistiche giudiziarie medie anni 1983-2007 e Ministero Interni, Sistema di indagine media anni 2005-2009

- **Cura per gli anziani.** In presenza di un rapido invecchiamento della popolazione, sia la capacità di inserire gli anziani nella vita associata e produttiva, sia la capacità di assisterli, rappresentano beni collettivi fondamentali. In particolare, si stima (Istat) che nel complesso del paese circa due milioni di persone non riescono a essere raggiunte da alcun tipo di sostegno. Con riguardo al profilo dell'assistenza domiciliare integrata, profilo preso a riferimento dalla programmazione comunitaria per il Sud 2007-2013 (sistema degli "obiettivi di servizio"), il Sud presenta un forte divario rispetto al Centro Nord (2,3 % di anziani assistiti contro il 4,9 nel Centro Nord, rappresentati al livello essenziale di assistenza fissato al 3,5%), ma vi sono segnali di miglioramento.
- **Cura per i bambini.** L'offerta di servizi pubblici di asili nido di qualità può a un tempo agire come fattore di riduzione di disuguaglianze legate alle origini sociali dei genitori e come fattore di promozione della libera scelta di lavoro delle donne. Con riguardo alla quota di comuni dotati di asili nido e di effettivo accesso da parte della popolazione – due indicatori utilizzati come "obiettivi di

servizio” nella programmazione comunitaria 2007-2013 – il divario del Sud appare assai forte, ma con segnali di miglioramento (fig. 9).

Figura 9 - Servizi per l'infanzia



Fonte: Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni.

- **Servizi sanitari.** Un'offerta adeguata di servizi sanitari favorisce l'inclusione sociale e agisce come fattore di attrazione, anche imprenditoriale. Tutte le regioni del Mezzogiorno si posizionano in fondo alla classifica delle regioni italiane, oltre che per i disavanzi finanziari accumulati dal sistema sanitario, anche per la qualità dei servizi offerti.

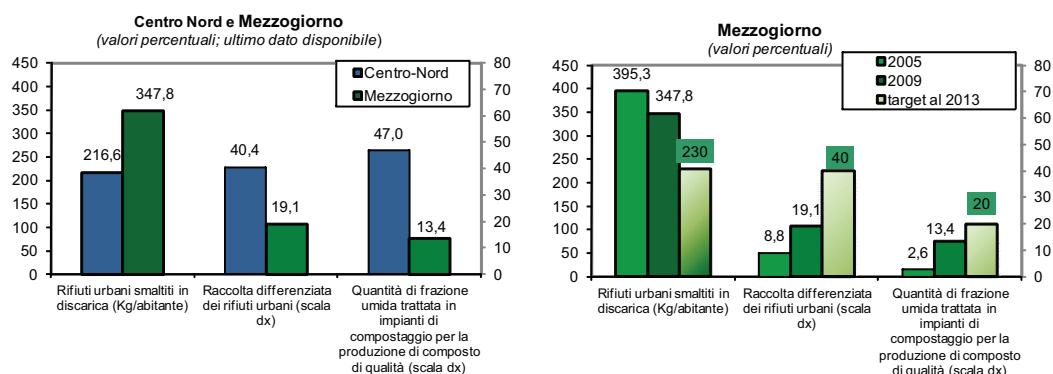
Un indicatore indiretto della qualità dei servizi sanitari è la mobilità interregionale per i ricoveri ospedalieri che, quando relativamente elevata, può segnalare fenomeni di razionamento dell'offerta e/o qualità inadeguata. In Italia, nel 2008, circa 880.000 persone sono andate a curarsi al di fuori della propria regione di residenza. In particolare, il 6,4 per cento dei residenti in regioni del Mezzogiorno ricoverati in ospedale è stato ricoverato in una struttura del Centro-Nord. Al contrario, i residenti in regioni del Centro-Nord che sono stati ricoverati in strutture meridionali sono risultati appena lo 0,9 per cento del totale dei ricoverati residenti nella stessa area. Questo risultato si associa nel Mezzogiorno a una maggiore numerosità di ospedali in rapporto alla popolazione, a un numero di posti letto per abitante di poco superiore alla soglia stabilita dal nuovo Patto per la salute, a un peso crescente del settore privato.

- **Ricerca e Innovazione.** L'innovazione e la ricerca che ne è il propulsore sono fattori fondamentali sia di incremento della produttività, sia di attrazione di risorse umane dall'esterno e di catalizzatore per risorse umane interne, specie nel contesto di agglomerazioni urbane. Considerando il livello complessivo di spesa pubblica e privata per attività di ricerca e sviluppo, che fornisce una misura dell'intensità degli investimenti nel settore, ancora nel 2008 la spesa in R&D in rapporto al Pil era pari nel Mezzogiorno allo 0,9% a fronte dell' 1,3 del Centro Nord. Il divario risulta ancora più evidente considerando il livello di intensità brevettuale nelle due macro-aree. Nel 2007, il numero di brevetti registrati allo European Patent Office (EPO) per milione di abitanti era pari a 77,1 nel Centro Nord e 8,5 nel Sud. Anche i laureati in materie scientifiche e tecnologiche, in rapporto alla popolazione seppure in forte crescita, rimangono notevolmente al di sotto rispetto al Centro Nord, (14,7 per mille).
- **Reti e società digitali.** La piena disponibilità delle infrastrutture in banda larga (nelle sue varie generazioni) condiziona il grado di partecipazione dei cittadini alle attività (sociali e economiche) in rete, influisce sullo sviluppo e diffusione di applicazioni informatiche innovative, ha forti influenze sulla efficientizzazione delle amministrazioni. Complessivamente l'Italia mantiene un ritardo rispetto agli altri paesi industriali con un tasso di penetrazione (rapporto tra accessi in banda larga per 100 abitanti) pari al 19,8 per cento (ventiduesima posizione tra i Paesi Ocse) contro una media Ocse del 22,8.

La dimensione e le caratteristiche del digital divide infrastrutturale sono fortemente differenziate nelle e tra le regioni, e non riflettono sempre il dualismo Nord-Sud. Ma dal punto di vista dell'utilizzazione dei servizi di base in rete (che possono essere considerati come un presupposto per l'utilizzo di servizi più evoluti) permane una debolezza della domanda nelle dotazioni ICT e del loro effettivo utilizzo in termini di servizi in rete, anche laddove, soprattutto nel Mezzogiorno, il digital divide è stato già ridotto in termini di infrastrutturazione e copertura di banda larga.

- **Reti ferroviarie e trasporto locale su ferro.** La riduzione dei tempi di percorrenza sulle tratte ferroviarie a lunga distanza è fattore importante nel favorire processi di agglomerazione o di integrazione fra poli urbani e nell'ampliare le opportunità di lavoro, scambio e impresa. La qualità del trasporto locale su ferro ha effetti forti sulla qualità di vita di milioni di pendolari e sull'ambiente e consente il pieno e diffuso accesso alle reti a lunga percorrenza. Per entrambi i profili il Sud presenta un forte divario rispetto al Centro Nord. In particolare la velocità media di percorrenza sui treni non regionali sulle grandi linee Napoli-Bari, Napoli-Reggio Calabria, Messina-Catania, Messina-Palermo e Cagliari-Sassari è rispettivamente di 89 Km/h, 119 Km/h, 73Km/h, 99 Km/h e 88 Km/h, contro un valore medio di 136 Km/h sull'insieme delle Napoli-Genova, Napoli-Milano-Torino, Bologna-Bolzano e Bologna-Trieste.
- **Servizio idrico integrato.** L'accesso ad acqua di qualità e il suo utilizzo efficiente sono condizioni di base del diritto di cittadinanza oltre che fattore influente sulle capacità di attrazione di un territorio. Nel Sud la quota di acqua erogata su quella immessa resta assai bassa (60,3 per cento contro 71,9 del Centro Nord), mentre forte è anche il divario per la quota di popolazione servita da impianti di depurazione con trattamento secondario e terziario (66% contro 81% nel Centro Nord).
- **Gestione dei rifiuti urbani.** Oltre che sulla sostenibilità ambientale, questo servizio può essere attivatore di innovazione e imprenditorialità, mentre la sua cattiva gestione può avere forti impatti negativi sulle capacità attrattive di un territorio. Il divario del Sud rimane assai elevato in tutti gli indicatori presi a target dalla programmazione dei fondi comunitari 2007-2013 ("obiettivi di servizio") (fig. 10). Ma la differenziazione interna al Sud è assai forte, con una Regione (la Sardegna) che è fra le più virtuose del paese e Comuni con ottimi risultati anche in Regioni mediamente in grave ritardo.

Figura 10 - Gestione dei rifiuti urbani



Fonte: Elaborazioni Istat su dati Ispra; Ispra.

- **Servizi energetici.** Nella produzione lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili il Sud ha realizzato un progresso assai significativo: fra il 2000 e il 2010 l'incidenza delle fonti rinnovabili al netto dell'idroelettrico sui consumi di energia elettrica è passato dallo 0,9 al 13,8 per cento (contro solo il 5,0 per cento nel centro Nord). Rimangono però carenze importanti per lo sviluppo delle fonti rinnovabili e per la stessa offerta dei servizi elettrici, in particolare per quanto riguarda l'affidabilità

della rete di distribuzione. Al 2008 si sono registrate nel Centro nord 1,8 interruzioni per utente a fronte delle 3,5 del Mezzogiorno che diventano 3,9 nelle isole dove le carenze della rete sono ancora più accentuate.

- **Servizi alle imprese.** Il sistema di regolamentazione e l'efficienza dei servizi gestiti dalla Pubblica Amministrazione sono essenziali per la convenienza a “fare impresa” in un dato territorio. Com'è noto, nella comparazione internazionale l'Italia è in grave ritardo: secondo gli indicatori rilevati di *Doing Business* (avviamento d'impresa, licenza di costruzione, registrazione della proprietà, assicurare il rispetto dei contratti) i tempi sono complessivamente assai più elevati che negli altri paesi europei. Con riguardo agli stessi indicatori, nel Sud il divario è particolarmente grave (Fig. 11).

Figura 11 – “Doing Business”: tempi delle procedure

Stato	2008 ⁽¹⁾			
	Avviamento d'impresa	Licenza di costruzione	Registrazione della proprietà	Assicurare il rispetto dei contratti
	Tempo (gg.)	Tempo (gg.)	Tempo (gg.)	Tempo (gg.)
Austria	28	194	32	397
Belgio	4	169	132	505
Danimarca	6	69	42	380
Finlandia	14	66	14	235
Francia	7	137	123	331
Germania	18	100	40	394
Grecia	38	169	22	819
Irlanda	13	209	38	515
Italia (Roma)	13	257	27	1210
Norvegia	7	252	3	310
Olanda	8	230	7	514
Portogallo	7	327	42	577
Spagna	47	233	18	515
Svezia	15	116	15	508
Svizzera	20	154	16	417
UK	13	144	21	404

Area	2008 ⁽²⁾			
	Avviamento d'impresa	Licenza di costruzione	Registrazione della proprietà	Assicurare il rispetto dei contratti
	Tempo (gg.)	Tempo (gg.)	Tempo (gg.)	Tempo (gg.)
Italia NO	13,2	414,8	10,6	1826
Italia NE	13,3	442,3	10,4	1866
Italia Centro	12,1	355,5	11,2	2095
Italia Sud	25,3	585	12,2	2140

⁽¹⁾ Fonte: World Bank Doing Business.

⁽²⁾ Fonte: Bianco, e Bripi, F., “Administrative Burdens on Business Activities: Regional Disparities”, *Giornale degli Economisti*, Vo. 69, num. 2 (Luglio 2010) pp. 37-79. Weighted averages of regional values in the area (using regional GDP as weights).

II. Stato di attuazione dei fondi comunitari

II.1. Il ritardo

Per il periodo 2007-2013 l'Unione Europea ha assegnato all'Italia 28,8 miliardi di euro di fondi strutturali. Considerando anche il cofinanziamento nazionale si raggiunge un importo di 60,5 miliardi di euro. Di questi 43,6 miliardi di euro riguardano le cosiddette Regioni "Convergenza" (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia, oltre a Basilicata) e 15,8 miliardi di euro le altre Regioni, del resto del Sud e soprattutto del Centro Nord, dette "Competitività".

Obiettivo dei fondi comunitari è quello di migliorare quantità e qualità dei servizi collettivi per i cittadini e per le imprese attraverso investimenti pubblici (in infrastrutture, capitale umano, rafforzamento delle capacità). In modesta parte - in Italia meno del 10 per cento della spesa in larga misura (quattro quinti) per la ricerca e l'innovazione - anche attraverso aiuti alle imprese.

L'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali comunitari⁸ nel ciclo 2007-2013 ha evidenziato in tutti gli Stati membri forti criticità nella fase di avvio, sia per la complessità del nuovo impianto programmatico e gestionale, sia per gli effetti della crisi economica e finanziaria, in termini di minore liquidità e minore propensione agli investimenti. Tuttavia, mentre a partire 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, lungo tutto il 2010, forti criticità, soprattutto, ma non esclusivamente, nei Programmi regionali (POR) "Obiettivo Convergenza"**⁹.

Tav. 1 - Pagamenti eseguiti dalla Commissione europea in rapporto alle risorse assegnate: 2000-2006 e 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

Fonte: Elaborazione DPS - DGPRUC su dati del Sistema Finanziario Commissione europea

⁸ Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR); Fondo Sociale Europeo (FSE).

⁹ Dell'Obiettivo Convergenza fa parte (in phasing out) anche la Basilicata, la cui performance finanziaria è tuttavia ben superiore. Cfr. oltre.

A fine 2010, l'ammontare dei pagamenti del bilancio comunitario¹⁰ rappresentava in Italia (nel complesso delle Regioni del Sud e del Centro Nord) appena il 7,4 per cento delle risorse assegnate (il livello più basso di tutta l'UE) a fronte di un valore medio UE pari a circa il doppio (14,4 per cento). Né si può affermare che tale ritardo sia sempre esistito. Assai migliore (16,6 per cento contro 7,4 per cento) era infatti la situazione allo stesso stadio del precedente periodo di programmazione, con un divario dalla media UE assai più modesto (Tav. 1).

Il ritardo straordinario accumulato dall'Italia, soprattutto in quattro delle otto Regioni sopra indicate, trova spiegazione nel cumularsi dei seguenti quattro fattori:

a) **indirizzo e presidio insufficienti da parte dei centri nazionali di competenza e di coordinamento**, fino a mancare l'opportunità di impiegare a tale scopo il sistema di target di risultato (gli obiettivi di servizio) all'uopo costruiti¹¹, **alla quale ha corrisposto simile indebolimento del livello regionale di governo**;

b) **le incertezze finanziarie** derivanti dal susseguirsi di tagli delle risorse ordinarie e delle risorse del Fondo Sviluppo (ex Fondo per le aree sottoutilizzate – cfr. par. III) e **l'effetto di crowding out della spesa prodotto dal patto di stabilità interno**;

c) **la frammentazione degli interventi**, che ha disperso l'impegno dell'amministrazione e della politica e l'attenzione dei cittadini;

d) **la focalizzazione sui processi anziché sui risultati in termini di qualità della vita dei cittadini**, in un circolo vizioso con le **difficoltà di mobilitazione dei cittadini stessi e delle reti sociali dei territori nella rivendicazione dei propri diritti**.

In questo contesto, la perdita di risorse comunitarie è stata evitata (in Italia come anche in altri Stati membri dell'Unione) solo grazie alle modifiche che, per tenere conto degli effetti della crisi, sono state introdotte a livello europeo nelle disposizioni comunitarie relative all'applicazione della regola del disimpegno automatico delle risorse¹².

Tuttavia, proprio queste modifiche, se da un lato hanno mitigato nei primi tre anni dell'attuazione il vincolo della tempistica di spesa – il sistema automatico di de-finanziamento “n+2” – dall'altro hanno reso più impegnativi i target di spesa di fine anno dal 2011 in poi.

II.1.1. Azioni intraprese nel 2011 e diversità regionali

Di fronte al protrarsi di gravi ritardi, con la Delibera CIPE 1/2011 è stata avviata, di intesa con la Commissione europea, un'azione per accelerare l'attuazione. Con l'accordo di tutte le Regioni, delle Amministrazioni centrali interessate e del partenariato economico e sociale (cfr. Comitato Nazionale del Quadro Strategico Nazionale del 30 marzo 2011), sono stati fissati **target di impegno** e spesa certificata alla Commissione europea, alle date, rispettivamente, del 31 maggio e 31 dicembre 2011, e del 31 ottobre

¹⁰ I pagamenti del bilancio comunitario rappresentano uno degli indicatori utilizzati per misurare l'avanzamento finanziario dei programmi cofinanziati (l'altro è quello del livello degli impegni e delle spese “sul terreno” rilevato dai sistemi di monitoraggio). Dal momento che i pagamenti del bilancio comunitario vengono erogati a rimborso delle spese sostenute (quelle rilevate dal sistema di monitoraggio) e certificate alla Commissione europea, il loro valore è per definizione inferiore a quello del monitoraggio alla stessa data, essendo la certificazione delle spese subordinata al completamento di una serie di controlli previsti dalla normativa comunitaria.

¹¹ Per la misurazione dei risultati ci si è dotati nel QSN 2007-2013 di sistemi di indicatori quantitativi, che sono alla base di un sistema premiale, noto come Obiettivi di Servizio, finalizzato a migliorare la quantità e qualità dei servizi in quattro ambiti rilevanti per lo sviluppo del Mezzogiorno: istruzione, servizi di cura per anziani e bambini, gestione dei rifiuti urbani e servizio idrico integrato. Nel sistema premiale sono stati fissati obiettivi quantificati ex ante da raggiungere entro il 2013 e, in ragione dei risultati di servizio reso nei territori, è stata prevista l'assegnazione di premi finanziari per migliorarne ulteriormente disponibilità e qualità.

¹² Come noto, in base a questa regola le risorse non spese entro due anni dall'assunzione dell'impegno sul bilancio comunitario vengono cancellate.

2011 prevedendo una **sanzione finanziaria in caso di mancato raggiungimento di questi target**, graduata in funzione della distanza dagli stessi¹³.

A seguito di questa prima azione di accelerazione, nei primi cinque mesi dell'anno i programmi dell'obiettivo Convergenza hanno fatto registrare un incremento degli impegni pari al 66 per cento nel caso del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e sono pressoché raddoppiati nel caso del Fondo Sociale europeo (FSE). Consistente è stato anche l'incremento delle spese certificate al 31 ottobre, che sono cresciute, rispetto al 31 dicembre 2010, del 36 per cento nel caso del FESR e del 57 nel caso del FSE.

Per i programmi che non hanno conseguito i target di recupero sono scattate le sanzioni previste dalla Delibera 1/2011: il Programma interregionale (POIN) Attrattori ha così subito una decurtazione di 15 milioni a beneficio del Programma nazionale (PON) Istruzione. Il POR FESR Sardegna, per il quale la sanzione non poteva dare luogo a de-finanziamento¹⁴, ha effettuato una riprogrammazione interna, pari a 49 milioni¹⁵.

Tuttavia, nonostante i segni di miglioramento, i più recenti dati di monitoraggio al 31 ottobre 2011 mostrano per l'insieme dei Programmi dell'Obiettivo Convergenza un livello delle spese effettuate assolutamente modesto, pari al 14,3 per cento del totale programmato, appena il 2,4 per cento in più rispetto al 31 agosto (cfr. Tav. 2).

Inoltre, dopo quasi cinque anni di programmazione solo il 39,8 per cento delle risorse risulta impegnato.

Tav. 2 - Attuazione finanziaria per Obiettivo Convergenza al 31 ottobre 2011
(valori percentuali)

Programmi	Impegni/risorse programmate %	Spese/risorse programmate %	Risorse programmate (mln euro)
<i>Nazionali</i>			mln di euro
Pon Governance e AS	57,2	20,4	517,9
Pon Governance e AT	44,2	23,3	276,2
Istruzione	72,8	39,2	1.981,2
Reti e mobilità	23,4	15,0	2.749,5
Ricerca e competitività	50,4	11,5	6.205,4
Sicurezza	37,6	25,2	1.158,1
<i>Interregionali¹</i>			
Attrattori	10,3	8,7	1.031,2
Energie	40,3	16,7	1.607,8
<i>Regionali</i>			
Por Basilicata	45,9	25,0	1.074,6
Por Calabria	37,1	14,3	4.116,2
Por Campania	31,7	9,8	7.725,3
Por Puglia	44,0	17,4	6.517,2
Por Sicilia	36,8	9,1	8.638,8
Totale	39,8	14,3	43.599,4

1 I programmi interregionali sono ora a gestione centrale.

¹³ Sono inoltre state disposte alcune specifiche misure di accompagnamento e sostegno dei Programmi regionali della Convergenza (FESR e FSE), con una rimodulazione di 520 milioni di euro a favore di interventi per l'istruzione: potenziamento e riqualificazione dei laboratori e delle infrastrutture scolastiche; miglioramento delle competenze dei giovani. Al Ministero dell'Istruzione è stata delegata dalle Regioni la gestione di questi interventi, all'interno dei rispettivi programmi regionali. Analoga iniziativa è stata avviata con il MIUR Ricerca, per il finanziamento da parte dei Por, dei progetti di ricerca industriale non finanziabili per carenza di copertura. L'impossibilità di trovare un accordo con tutte le Regioni che, data la natura interregionale dei progetti, rappresentava la precondizione per l'avvio dell'iniziativa, ne ha impedito la concretizzazione.

¹⁴ Essendo l'unico programma nel regime transitorio denominato phasing in, non era possibile alcuna riprogrammazione tra programmi. E' anche in considerazione di questo particolare status che la Regione ha potuto avvalersi di queste regole per accelerare una riprogrammazione da tempo individuata come necessaria.

¹⁵ Viceversa, al 31 ottobre 2011 non è stata adottata alcuna misura correttiva nei confronti dei Programmi (POIN Attrattori ed Energie e del PON Ricerca cofinanziati dal FESR, POR Campania e Sicilia cofinanziati dal FSE) che non hanno raggiunto il previsto target di spese certificate, in quanto le regole adottate prevedono che tali sanzioni operino solo in caso di effettivo disimpegno a fine anno.

In media, i programmi a gestione nazionale sono a uno stadio più avanzato, ma forti sono le differenze: assolutamente insoddisfacente è lo stato di attuazione dei due Programmi interregionali, mentre assai avanzata è l'attuazione del Programma Istruzione su standard assai elevati nel confronto europeo (39% di spesa). Anche fra i programmi regionali la diversificazione è assai forte, con Sicilia e Campania ferme a meno del 10% e la Basilicata al 25%.

Per i programmi dell'Obiettivo Competitività l'avanzamento finanziario raggiunge in media un livello doppio, pari al 28,2 per cento delle risorse programmate (cfr. Tav. 3). Anche tra le Regioni più sviluppate la diversificazione è assai elevata: da un minimo del 21,7% del Lazio (più basso di Sardegna, Basilicata e Abruzzo) al 42,6% dell'Emilia e Romagna e 47,3% di Trento.

Tav. 3 - Attuazione finanziaria per Obiettivo Competitività al 31 ottobre 2011
(valori percentuali)

Programmi (POR)	Impegni/risorse programmate %	Spese/risorse programmate %	Risorse programmate mln euro
<i>Nazionale</i>			
Azioni di Sistema	72,8	28,7	72
<i>Regionali</i>			
Abruzzo	34,4	22,1	662
Emilia Romagna	72,3	42,6	1.153
Friuli Venezia Giulia	52,4	25,1	622
Lazio	42,8	21,7	1.480
Liguria	45,9	22,4	925
Lombardia	56,1	30,0	1.330
Marche	44,6	26,5	570
Molise	45,8	20,7	295
P.A. Bolzano	69,4	33,4	235
P.A. Trento	83,2	47,3	283
Piemonte	57,4	32,7	2.085
Sardegna	33,5	27,4	2.431
Toscana	52,3	26,3	1.791
Umbria	38,8	23,4	579
Valle d'Aosta	53,9	26,1	131
Veneto	47,8	28,3	1.169
Totale	49,6	28,4	15.813

In conclusione, gli sforzi sin qui compiuti non hanno consentito all'Italia di sollevarsi dal fondo della lista dei 27 Stati dell'Unione Europea: solo la Romania è alle nostre spalle (Tav. 4). In termini di pagamenti eseguiti dalla Commissione europea in rapporto alle risorse assegnate, l'Italia, pur salendo fra dicembre 2010 e il 21 novembre 2011 dal 7,4 al 12,0 per cento, si ritrova ancora a metà del valore medio europeo (14,7), due quinti del valore degli altri grandi beneficiari della politica di coesione, Polonia (30,9) e Germania (31,5).

**Tav. 4 - Pagamenti eseguiti dalla Commissione europea
in rapporto alle risorse assegnate: 2007-2013**
(valori percentuali)

Stato	31.12.2009	31.12.2010	21.11.2011
Austria	11,3	21,1	1 29,4
Belgio	10,6	15,6	22,7
Bulgaria	0,0	8,9	11,9
Cipro	10,6	22,7	37,4
Danimarca	4,0	12,2	24,5
Estonia	13,2	31,8	37,8
Finlandia	9,0	18,3	30,3
Francia	6,2	16,3	23,9
Germania	9,9	21,1	31,5
Grecia	3,5	15,7	25,8
Irlanda	15,8	28,7	39,8
ITALIA	2,3	7,4	12,0
Lettonia	14,4	26,7	39,1
Lituania	7,2	17,2	29,4
Lussemburgo	2,6	8,5	30,7
Malta	0,3	6,3	13,3
Olanda	0,8	9,9	23,1
Polonia	4,3	17,1	30,9
Portogallo	6,1	19,0	31,0
Regno Unito	6,0	20,2	28,9
Rep. Ceca	2,6	11,6	17,5
Romania	0,8	3,4	5,4
Slovacchia	0,9	9,2	18,0
Slovenia	3,1	16,3	33,4
Spagna	3,5	12,4	25,4
Svezia	8,7	19,4	31,2
Ungheria	4,0	12,6	25,1
EU27	4,7	14,7	24,6

Fonte: Elaborazione DPS - DGPRUC su dati del Sistema Finanziario Commissione europea

II.1.2. Focus sul Sud

La particolare gravità dello stato di attuazione dei fondi comunitari nelle Regioni Convergenza (con esclusione della Basilicata) ha indotto ad adottare, nel corso del 2011, **tre accorgimenti finanziari e procedurali** con l'obiettivo di ridurre il rischio di disimpegno automatico.

La prima di tali misure è consistita in una **revisione dei piani finanziari**, affinché, a parità di spese, fosse possibile massimizzare il tiraggio delle risorse. La misura ha riguardato la quasi totalità dei programmi regionali FESR e FSE della Convergenza (con la sola eccezione della Campania) e il Programma interregionale Attrattori. Tale intervento, tuttavia, non comportando alcuna accelerazione della spesa, non fa che spostare nel tempo il rischio di disimpegno.

Un simile effetto temporaneo ha la seconda misura: la presentazione di **Grandi Progetti** che comporta un abbattimento dell'importo in scadenza a fine 2011, con ciò evidentemente mitigando il rischio di disimpegno automatico¹⁶. L'accelerazione delle scelte di Grandi Progetti è avvenuta con la Delibera CIPE n. 1/2011 e ha riguardato soprattutto la Regione Campania e, in misura minore, Sicilia e Calabria. Se tali Grandi Progetti risultassero *ex-post* istruiti in modo inadeguato e non dovessero passare il

¹⁶ Le disposizioni comunitarie consentono di scomputare dagli importi in scadenza a fine anno quelli relativi a una parte del finanziamento dei Grandi Progetti in corso di valutazione da parte della Commissione europea.

vaglio della Commissione Europea ci si troverebbe nella condizione di avere solo slittato nel tempo la perdita di risorse.

Infine, nel 2011 è proseguito il ricorso a **strumenti di ingegneria finanziaria** da parte di numerosi programmi, non solo regionali (PON Ricerca e Competitività, POIN Energie)¹⁷. Tale scelta appare dettata dal vantaggio in termini di rendicontazione delle spese – il trasferimento di risorse finanziarie nello strumento è temporaneamente trattato come una spesa dalla Commissione - più che da una fondata valutazione della loro appropriatezza e della loro dotazione finanziaria¹⁸. All'aumento di spese rendicontate che è conseguito a queste scelte non è infatti generalmente corrisposto, alcun utilizzo dei fondi - ancora non operativi - con benefici nulli per le imprese e rischi elevati di non riuscire a utilizzare le risorse così appostate e non riprogrammabili, entro la data di chiusura dei programmi (fine 2015).

La tavola 5 mostra chiaramente che mentre nelle Regioni Competitività gli strumenti finanziari adottati sono nella quasi totalità dei casi “operativi” (ossia hanno dato luogo a interventi a favore delle imprese), nelle Regioni Convergenza essi sono in generale ancora inattivi, con grandi rischi per le risorse comunitarie e benefici nulli per le imprese.

Tav. – 5 Strumenti di ingegneria finanziaria operativi e non operativi

Programma Operativo	Fondo di garanzia	Confidi	Fondo per prestiti	Venture capital	Fondi sviluppo aree urbane
Obiettivo Convergenza					
Basilicata	X				
Calabria	X				
Campania				X	X
Poin Attrattori	X				
Poin Energia	X				
Pon Ricerca e Competitività	X		X		
Puglia		●			
Sicilia				X	X
Obiettivo Competitività					
Emilia Romagna				X	
Lazio		X		●	
Liguria	X			X	
Lombardia	●	●	●		
Marche	●			●	
Molise	●				
Piemonte		●			
Sardegna	●			●	
Toscana	●	X		●	
Friuli Venezia Giulia	●				
Umbria	X			●	
Veneto		●	●	●	
Legenda					
X Strumenti finanziati ma non operativi					
● Strumenti operativi					

L'adozione dei suddetti marchingegni ha contribuito fortemente alla riduzione dell'importo residuo da rendicontare a fine 2011, portandolo per la Convergenza dai 5,9 miliardi di euro di fine maggio a 2,1 miliardi del 28 novembre. Nonostante ciò il rischio di perdita di risorse comunitarie, benché circoscritto, appare tutt'altro che azzerato (cfr Tav. 6). In particolare, rischi particolarmente seri si ravvisano per i

¹⁷ Nel Centro Nord il POR del Friuli Venezia Giulia.

¹⁸ In base ai regolamenti comunitari le spese di costituzione dei fondi di ingegneria finanziaria sono immediatamente e integralmente rendicontabili ancorché non abbiamo dato luogo ad alcun intervento in favore delle imprese.

Programmi Interregionali Attrattori e Energie Rinnovabili, nonostante il trasferimento delle responsabilità di gestione agli Uffici del Ministro per i Rapporti con le Regioni e la Coesione Territoriale di cui non si osservano (ancora) benefici¹⁹, e per i POR FSE Campania e Sicilia; mentre il salvataggio dei fondi del PON Ricerca e Competitività è affidato all'assenza di intralci nelle attività in atto in queste ultime settimane.

L'emergenza così prodottasi può essere affrontata solo con una riduzione immediata (entro dicembre) del tasso di cofinanziamento nazionale, nell'ambito dell'azione strategica del Piano di Azione Coesione di cui al seguente paragrafo.

Tav. 6 - Spese residue da certificare al 31 dicembre 2011

Fondo	Programma	Totale	di cui fondi comunitari
	Poin Attrattori	114	71
	Poin Energie	120	60
	Pon Governance e AT	20	10
	Pon Istruzione	-	-
	Pon Reti e mobilità	46	23
	Pon Ricerca e comp.	881	440
	Pon Sicurezza	0	0
	Por Basilicata	60	28
	Por Calabria	107	67
	Por Campania	0	0
	Por Puglia	216	123
	Por Sicilia	0	0
FESR	Totale	1.565	882
	Pon Governance e AS	30	12
	Pon Istruzione	-	-
	Por Basilicata	30	12
	Por Calabria	46	23
	Por Campania	101	64
	Por Puglia	17	11
	Por Sicilia	342	173
FSE	Totale	566	295
	Totale Convergenza	2.131	1.117

Fonte: Elaborazione DPS - DGPRUC su dati del Sistema Finanziario Commissione Europea

II.2. Piano di Azione Coesione

Di fronte alla gravità della situazione, all'efficacia solo parziale degli interventi intrapresi nella prima parte del 2011, alla temporaneità degli effetti dei marchingegni finanziari e procedurali adottati, e alla prospettiva del grande volume di spesa che deve essere certificata a fine 2012 per evitare il disimpegno automatico (oltre 8 miliardi di euro, di cui circa 6 nell'Obiettivo Convergenza), nella seconda metà del mese di ottobre 2011 è stata avviata dal Governo italiano una iniziativa strategica. Assunta assieme alla Commissione Europea e d'intesa con le Regioni Convergenza (e con altre Regioni del Sud) essa è volta a concentrare le risorse su pochi assi di intervento e realizzare assieme accelerazione e riqualificazione della spesa. L'iniziativa è stata annunciata e delineata con la lettera del Presidente del Consiglio al Presidente

¹⁹ L'intento era anche quello di fornire garanzie alla Commissione Europea sulla possibilità di introdurre, nella gestione e nell'attuazione di questi interventi, elementi radicali di discontinuità in termini di governance e contenuti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sulla base dei dati e delle stime disponibili²⁰, la media annua della spesa pubblica nazionale per il periodo 2007-2010, al netto dei fondi strutturali, calcolata in termini medi annui e a prezzi costanti, risulta

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

pari, infatti, a 16.194,2²¹ milioni di euro a prezzi 2006, un valore assai inferiore a quello (19.794,0) che si ottiene come media dei valori previsti ex ante per quegli stessi anni, in base ai quali era stata costruita la media ex-ante per il complesso del periodo 2007-2013 (cfr. Tab 7).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II.5. Le strutture in house

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

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

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

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

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

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

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

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

III.1. Risorse disponibili (dopo i tagli)

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

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

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

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

Gli ultimi tagli effettuati²², pari a 10.440 milioni (tav.8), devono ancora essere imputati tenendo conto delle esclusioni previste: programmazione regionale esentata dalla disposizione normativa di cui all'art. 10, c. 4, del decreto legge n. 98/2011, e successive modifiche; assegnazioni per la prosecuzione degli interventi per la ricostruzione dell'Abruzzo (DPCM, 28 settembre 2011). Si dovrà altresì tenere conto dello stanziamento aggiuntivo di 2.800 milioni di euro per l'anno 2015 previsto dalla legge di stabilità (articolo 33, comma 3), da destinare prioritariamente alla prosecuzione di interventi indifferibili infrastrutturali, nonché per la messa in sicurezza di edifici scolastici, per l'edilizia sanitaria, per il dissesto idrogeologico e per interventi a favore delle imprese sulla base di titoli giuridici perfezionati alla data del 30 settembre 2011, già previsti nell'ambito dei programmi nazionali per il periodo 2007-2013.

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

Tav. 8 - Riduzioni recenti del Fondo Sviluppo e Coesione

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

Sarà dunque necessario portare tempestivamente a compimento²³ la ricognizione in atto da tempo degli impegni giuridicamente vincolanti in essere, al fine di identificare imputazioni appropriate dei tagli (cfr. paragrafo III.2.2).

III.2. Programmazione 2007-2013

III.2.1. Programmazione regionale

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

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

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

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

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

²³ E' l'impegno assunto nella seduta del CIPE del 6 dicembre 2011.

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

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

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

⁽⁴⁾ Dotazione impiegata a copertura del piano di rientro del deficit sanitario.

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

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

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

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

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

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

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

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

III.2.2. Programmazione nazionale

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

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

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

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

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

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

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

Tav. 11 - Stato di attuazione risorse 2000-2006

Macro- Area	Regione	Numero Progetti			Valore			
		Totale	di cui conclusi		Totale *	di cui Fas regionale	Fas regionale realizzato	
			(n)	(%)			(mln di eur)	(%)
		(n)	(n)	(%)	(mln di euro)	(mln di euro)	(mln di eur)	(%)
Centro- Nord	Emilia-Romagna	560	248	44,30%	3.480,3	150,5	110,1	73,2%
	Friuli - Venezia Giulia	256	130	50,08%	486,5	108,3	79,8	73,7%
	Lazio	1.379	248	18,0%	1.649,3	633,9	374,9	59,1%
	Liguria	629	174	27,7%	712,6	358,9	319,1	88,9%
	Lombardia	1.849	915	49,5%	10.568,4	361,4	333,5	92,3%
	Marche	386	245	63,5%	1.867,8	208,8	114,3	54,7%
	P.A. Bolzano	68	36	52,9%	182,4	38,5	33,6	87,2%
	P.A. Trento	66	30	45,5%	609,2	20,5	19,1	93,3%
	Piemonte	1.786	1.110	62,2%	2.071,2	662,0	525,2	79,3%
	Toscana	1491	550	36,9%	13.304,8	508,2	411,2	80,9%
Centro- Nord	Umbria	592	125	21,1%	1.800,8	268,4	156,9	58,5%
	Valle d'Aosta	65	10	15,4%	135,2	23,3	18,8	80,5%
	Veneto	613	267	43,6%	2.200,0	367,4	292,1	79,5%
	Totale	9.740	4.088	42%	39.068,5	3.710,1	2.788,7	75,2%
Mezzogiorno	Abruzzo	1.145	356	31,10%	1.245,1	693,7	493,7	71,2%
	Basilicata	712	99	13,9%	2.489,4	751,1	391,2	52,1%
	Calabria	2.260	254	11,2%	8.817,1	1678,4	774,3	46,1%
	Campania	2.460	451	18,3%	8.385,6	3.853,0	1.672,7	43,4%
	Molise	1.456	422	29,0%	1.037,1	494,2	358,7	72,6%
	Puglia	2.177	186	8,5%	6.234,8	2.728,4	1.424,9	52,2%
	Sardegna	1.041	201	19,3%	5.422,3	1.546,0	770,0	49,8%
	Sicilia	2.154	185	8,6%	16.880,7	3.693,2	949,4	25,7%
	Totale	13.405	2.154	16,1%	50.512,0	15.438,0	6.835,0	44,3%
Totale complessivo		23.145	6.242	27,0%	89.580,5	19.148,2	9.623,6	50,3%

* Comprende risorse ordinarie e comunitarie.

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

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

III.3.2. Programmazione nazionale

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

III.4. "Risorse liberate"

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

IV. Politiche nazionali: riflessi sul Sud

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

Come risulta dal progetto di ricerca sul Sud condotto nel 2008-2009 dalla Banca d’Italia, questo profilo assume particolare rilievo per il Sud. Scriveva a tale proposito il Governatore Draghi, concludendo quel progetto²⁴: **“le politiche regionali possono integrare le risorse disponibili, consentirne una maggiore concentrazione territoriale, contrastare le esternalità negative e rafforzare quelle positive. Ma non possono sostituire il buon funzionamento delle istituzioni ordinarie”**. E nella presentazione degli Atti di quel Convegno, il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, riprendendo l’introduzione del Governatore Draghi, scriveva: **“Declinare le politiche generali in modo sapiente sul territorio tenendo conto cioè dei loro diversi «potenziali di applicazione» nel Nord e nel Sud del paese, è certamente compito arduo: ma si può eluderlo, o bisogna provarsi a perseguirlo?”**.

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

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

Istruzione

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

Infrastrutture

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

Efficienza amministrativa

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

²⁴ Banca d’Italia, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell’Italia*, giugno 2010.

attuazione delle fasi dei processi attuativi e sui loro esiti.

Giustizia

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

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

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

