

LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE NEL 2012 E NEL PRIMO TRIMESTRE 2013

INTRODUZIONE

Le politiche della “coesione territoriale”, previste dal Trattato dell’Unione Europea hanno l’obiettivo di «accrescere le opportunità dei cittadini, in particolare nei territori svantaggiati, “per rimuovere gli squilibri economici e sociali e per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona” (Cost. art. 119 comma 5)» .

A questo scopo è necessario:

- Investire efficacemente le risorse pubbliche disponibili, messe a disposizione dai Fondi comunitari del bilancio europeo e dal Fondo Sviluppo e Coesione.
- Aprire varchi agli innovatori nei territori, costruendo gli strumenti di intervento per facilitare il cambiamento necessario all’apertura di possibili e nuovi percorsi di sviluppo e trasformazione.

La strategia adottata nel corso del 2012 (e in parte già impostata dal 2011) è stata indirizzata al contempo a non perdere le risorse del Bilancio comunitario, rischio assai forte stante il gravissimo ritardo cumulosi nell’attuazione dei programmi del ciclo 2007-2013 soprattutto nel Mezzogiorno, e a rinnovare contenuto e metodo degli interventi in direzione di una loro più chiara finalizzazione a risultati utili per i territori e comprensibili dai cittadini e dalle imprese.

In concreto, assieme alla prosecuzione delle misure di accelerazione dell’attuazione dei programmi comunitari, promosse già alla fine del 2011, sono state definitivamente allocate le risorse nazionali del Fondo per lo sviluppo e la coesione a lungo rimaste incerte, e compiuta una straordinaria operazione di riprogrammazione, realizzata con il Piano d’Azione per la Coesione, di una parte delle risorse già contenute nei programmi comunitari, largamente sciogliendole dal vincolo temporale immediato cui erano sottoposte, e indirizzandole al sostegno della risoluzione di problemi strutturali di lunga lena e al contrasto della avversa prolungata, fase ciclica recessiva.

Questa azione di forte reindirizzo e di maggiore incisività dell’intervento complessivo è apparsa indispensabile di fronte al grave ritardo accumulato, soprattutto nel Mezzogiorno, nella programmazione e attuazione di entrambe le fonti di finanziamento a disposizione, ritardo paradossale di fronte alla gravità e persistenza del ciclo economico avverso.

Le ragioni del ritardo sono state già esposte in precedenti occasioni e segnatamente

nella Relazione dello scorso anno.

Da un lato, per quanto riguarda il Fondo Sviluppo e coesione, interessato negli ultimi anni da forti riduzioni di risorse e frequenti reimpostazioni dell'impianto, hanno pesato le incertezze a lungo protrattesi in relazione all'entità delle risorse disponibili. Dall'altro, in particolare per i programmi cofinanziati dai fondi comunitari, le ragioni delle difficoltà attuative sono imputabili, sia a ritardi organizzativi rispetto alle nuove, talvolta assai complesse, prescrizioni regolamentari, sia a una maggiore difficoltà nel portare avanti un impianto programmatico ambizioso in termini di opzioni tematiche, in presenza di un tessuto produttivo più fragile e interessato da una profonda crisi. E' al contempo emersa con chiara evidenza, una maturazione incompleta, in alcuni casi un vero e proprio regresso, delle capacità istituzionali e amministrative, a livello tanto centrale quanto territoriale, che ha comportato una mancanza di continuità e *ownership*, sia sul versante politico, sia sul versante amministrativo, nel gestire questi programmi.

Ha certamente pesato anche la fragilità del presidio nazionale di coordinamento (troppo ridimensionato negli anni a causa dei pur necessari processi sistemici di contenimento della spesa e che non sempre hanno saputo distinguere tra funzioni differenti) e la sua troppo episodica, e quindi insufficiente, evoluzione rispetto a funzioni di sostegno e accompagnamento rilevatesi sempre più necessarie, argomento che ha innescato in corso d'anno anche un doveroso ripensamento sulla sua organizzazione verso un rafforzamento delle sue funzioni di impulso.

L'azione condotta ha quindi tenuto conto di queste motivazioni, promuovendo un pieno coinvolgimento delle amministrazioni e delle responsabilità interessate nelle scelte. Ciò si è concretizzato nel proseguio della accelerazione della attuazione dei programmi comunitari; nel poderoso processo di riprogrammazione delle risorse (per circa 12 miliardi di euro) realizzato assieme ai Presidenti delle Regioni e ai Ministri interessati, e in partenariato con le organizzazioni dei lavoratori e delle imprese; nella sequenza di deliberazioni del Cipe in ordine alla definitiva allocazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, soprattutto per le regioni del Mezzogiorno; e nell'avvio della preparazione del prossimo ciclo di programmazione 2014-2020, da definire intorno ad alcune cruciali innovazioni di metodo, sperimentate in corso d'anno con la riprogrammazione, e poi codificate, per il futuro, in un documento di indirizzo (Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi strutturali 2014-2020) sottoposto al Consiglio dei Ministri il 17 dicembre 2012.

Tali innovazioni sul metodo di programmazione e attuazione richiamano un'attenzione non formale a impostare e portare avanti le scelte di intervento attraverso: la primaria definizione di **risultati** circostanziati prima di b) definire **azioni** e risorse necessarie per conseguirli; c) un'attenta previsione dei **tempi** di

realizzazione e di spesa da tenere costantemente sotto controllo per definire tempestivi provvedimenti di aggiustamento ove necessario; d) una impegnativa pratica di **apertura** delle informazioni indispensabile per mobilitare una virtuosa pressione sugli amministratori e sollecitare il coinvolgimento dei cittadini nel dibattito; e) un pieno e responsabile esercizio del principio del **partenariato** in direzione del coinvolgimento non meramente formale della rappresentanza degli interessi toccati dagli interventi e delle competenze disponibili anche in alcune fasi cruciali dell'attuazione; f) un rilancio delle pratiche di **valutazione** per dare corpo conoscitivo alle decisioni di policy, comprendere e discutere apertamente e progressivamente l'effettivo contributo degli interventi; g) una rafforzamento del **presidio nazionale** di indirizzo e accompagnamento con la finalità non di sostituire il centro alle scelte dei tanti soggetti che operano nelle politiche, ma di assolvere più pienamente al ruolo di sostegno all'innovazione delle pratiche e di condividere costruzioni di soluzioni appropriate anche attraverso un più continuo e mirato affiancamento dei responsabili dei programmi nella fase attuativa.

Nella costruzione e impostazione dell'azione si è anche ricompreso il valore che per queste politiche assume una effettiva presenza sul territorio e il misurarsi con le comunità territoriali anche delle responsabilità di direzione centrali e regionali.

Sono stati realizzati sopralluoghi sulle opere – finite e in corso di realizzazione – per conoscere e far conoscere lo stato di avanzamento e di conseguimento dei risultati annunciati; lanciati alcuni bandi di idee, per aprire i territori alle proposte di soggetti competenti e innovatori; è stato dato avvio concreto ai Contratti Istituzionali di Sviluppo, attraverso i quali enti locali, centri di competenza nazionali (per esempio RFI e ANAS), amministrazioni centrali, definiscono accordi trasparenti e presidiati sui modi e i tempi di realizzazione di grandi infrastrutture di trasporto; sono state costruite prime pratiche di open data (attraverso il progetto OpenCoesione), cioè di apertura dell'informazione sugli interventi per esporle alla valutazione dei cittadini; è stato fornito supporto tecnico ad amministrazioni locali, per rafforzarne l'autonoma capacità di decisione.

Come è stato autorevolmente ricordato anche dalla Raccomandazione specifica del Consiglio UE all'Italia, del 6 luglio 2012, sia per rendere concrete le ambiziose innovazioni, sia per portare avanti con efficacia gli interventi definiti, rimane però urgente una profonda modifica della macchina pubblica che, ai diversi livelli, è responsabile delle politiche di coesione. Strumento indispensabile per una strategia orientata ai risultati è, infatti, un'organizzazione che per il raggiungimento di questi sia consapevolmente ridefinita.

CONTENUTI DELLA RELAZIONE

Nelle pagine che seguono si dà conto delle principali azioni di accelerazione e reindirizzo delle politiche di coesione realizzate nel 2012 e proseguite nel primo trimestre dell'anno in corso. La Relazione tratta pertanto per blocchi, e per facilità di lettura, degli avanzamenti e delle azioni intraprese su quattro ambiti operativi che hanno comunque proceduto in modo assai interrelato: i Fondi comunitari per la Coesione; il Piano d'Azione per la Coesione (con in allegato una descrizione di dettaglio dei suoi contenuti e dello stato della sua attuazione al marzo 2013); il Fondo per lo sviluppo e la coesione, e l'avvio dell'impostazione del prossimo ciclo di programmazione 2014-2020.

1 FONDI COMUNITARI PER LA COESIONE

I fondi comunitari per la coesione rappresentano una leva finanziaria e strategica per migliorare, attraverso investimenti pubblici, le opportunità di crescita e inclusione sociale in tutti i territori del Paese. I programmi dei fondi comunitari in corso sono quelli del ciclo di programmazione 2007-2013 che, in base alle regole europee, dovranno terminare l'attuazione entro il 2015.

Nell'autunno del 2011, il grado di utilizzo di questi fondi era molto modesto e preoccupante con spese pari ad appena il 15% del totale. Per questa ragione, il reindirizzo operativo del Programma Comunitario 2007-2013, ai fini di una sua riqualificazione, ma anche per scongiurare il definanziamento, sono state priorità dell'azione di Governo. La situazione a inizio 2013 appare decisamente migliorata grazie alle regole introdotte, all'impegno delle Amministrazioni, al rafforzamento del presidio del Centro e alla deroga, introdotta nel Dicembre del 2011, al Patto di Stabilità interno per una parte di cofinanziamento nazionale. Pur essendo stata conseguita una decisa inversione di tendenza, l'impegno necessario per la chiusura di fine 2015 è ancora di primissimo momento e richiede un'ulteriore accelerazione dell'attuazione assieme a una estensione delle deroghe al Patto di stabilità interno.

Al 31 dicembre 2012, dei 52 programmi operativi italiani 51 hanno raggiunto il target di spesa fine anno, grazie alla forte accelerazione dell'attuazione promossa dalla introduzione, già nel 2011, di nuovi target intermedi di spesa aggiuntivi rispetto a quelli comunitari, e supportata anche dalla riprogrammazione del Piano di Azione per la Coesione avviato a Novembre 2011 (vedi oltre, paragrafo 2), in attuazione dell'impegno assunto dall'Italia a seguito del vertice dei Paesi Euro del 26 ottobre 2011 (12 miliardi di euro, di cui 9,9 miliardi attraverso la riduzione del cofinanziamento nazionale). Il disimpegno automatico¹ è scattato per il solo Programma "Attrattori culturali, naturali e turismo", che ha perso 33,3 milioni di euro, corrispondenti allo (0,1% dell'importo programmato) che è stato fortemente riorientato e rinnovato nella gestione.

Molti programmi hanno speso in misura superiore al target. La spesa certificata cumulata al 31.12.2012 per il complesso dell'Italia (18,3 miliardi di euro) ha così superato significativamente (di oltre 2 punti percentuali) l'obiettivo di spesa complessivo di fine anno, raggiungendo un livello pari al 37,0% degli importi complessivi da considerare (Figura 1.1), ma che riflette risultati molto differenziati fra le due macro aree. Nelle regioni più sviluppate si raggiunge infatti un livello di spesa pari al 45,4% delle risorse programmate (Figura 1. 2), mentre nelle regioni

¹ I Regolamenti prevedono per ogni annualità contabile delle risorse impegnate per ciascun Fondo e Programma sul Bilancio comunitario disimpegni automatici della quota di risorse che non risultino effettivamente spese nel biennio successivo (questa regola è nota come n+2).

meno sviluppate, la spesa si ferma al 33,2%. (Figura 1.3).

Figura 1.1 STATO DI ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI DEI FONDI STRUTTURALI 2007-2013 al 31 dicembre 2012 – totale programmi (valori percentuali)

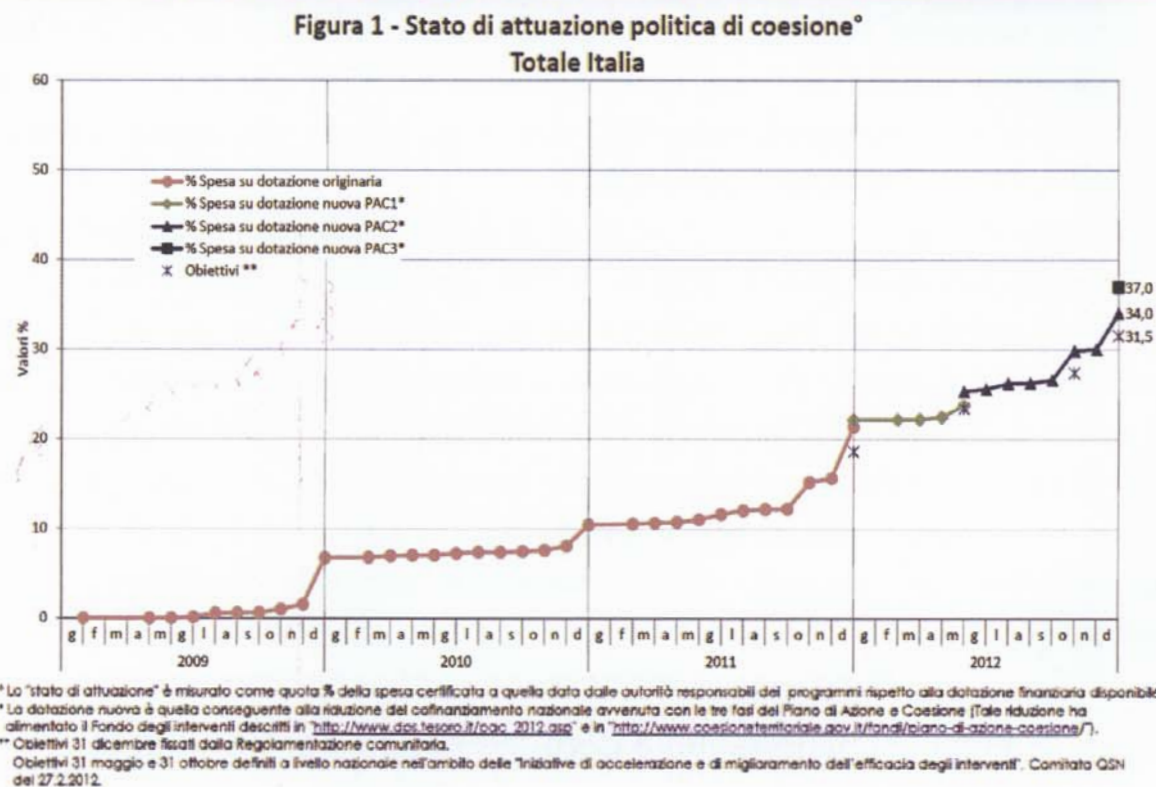


Figura 1.2 STATO DI ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI DEI FONDI STRUTTURALI 2007-2013 al 31 dicembre 2012 – programmi regioni più sviluppate (valori percentuali)

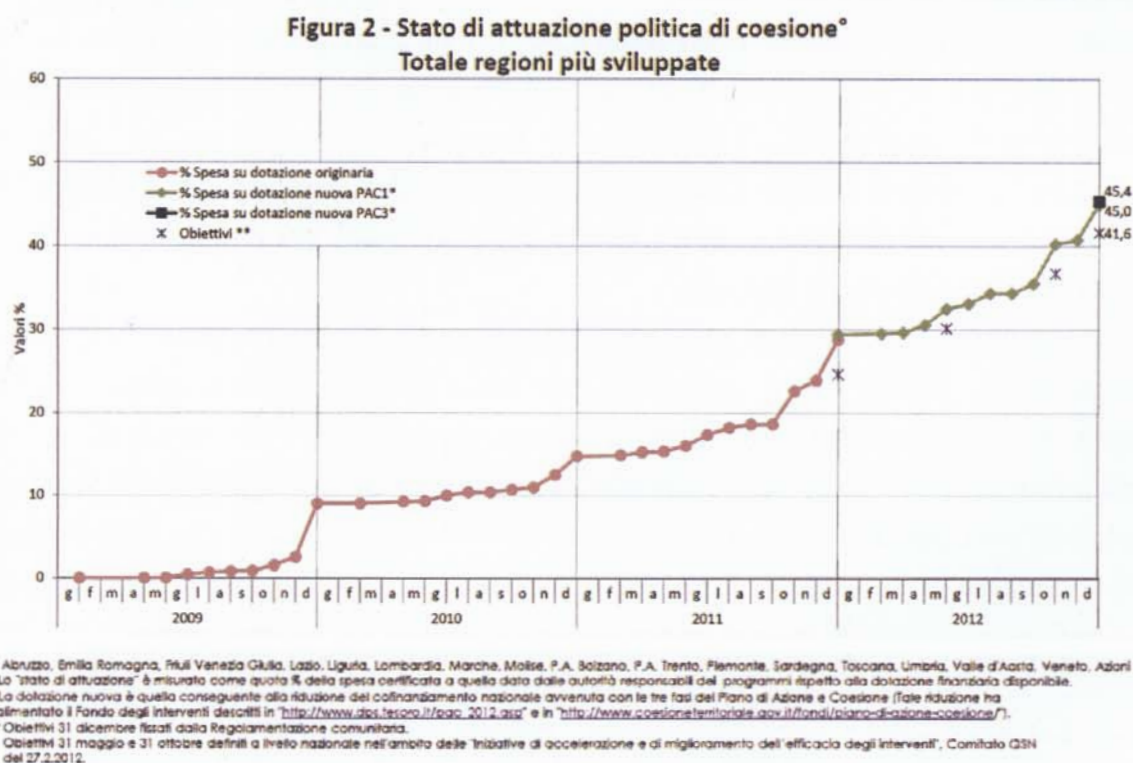
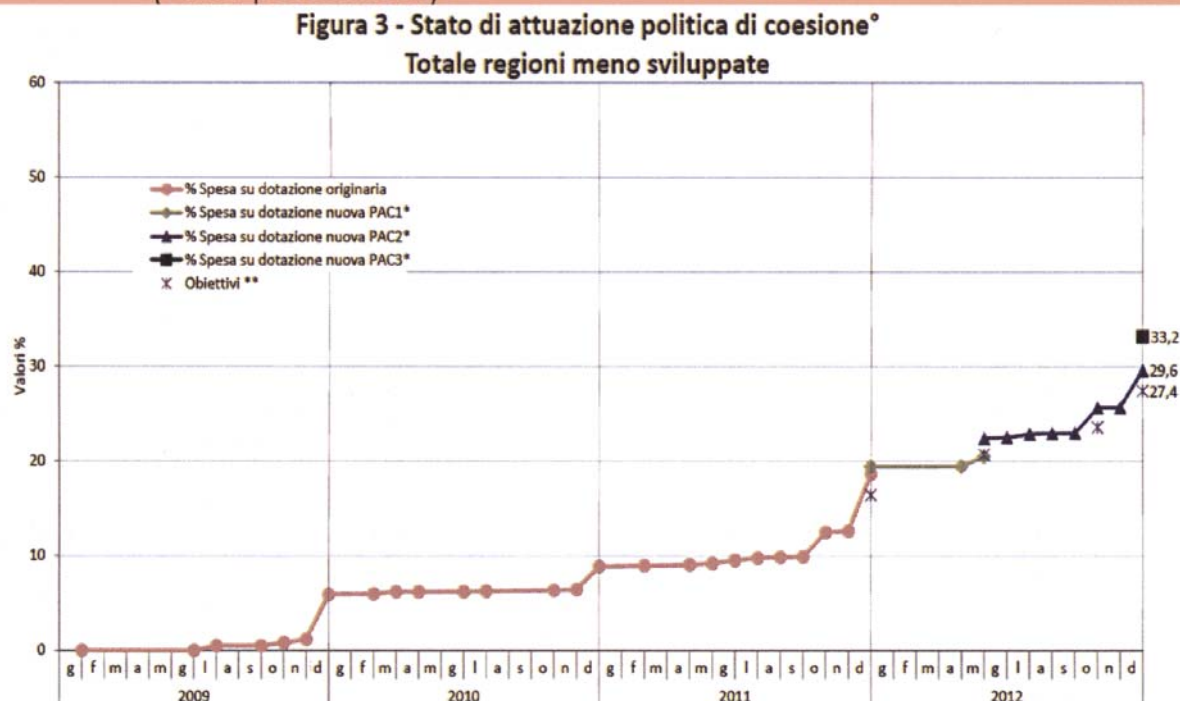


Figura 1.3 STATO DI ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI DEI FONDI STRUTTURALI 2007-2013 al 31 dicembre 2012 – programmi regioni meno sviluppate (valori percentuali)



* Lo "stato di attuazione" è misurato come quota % della spesa certificata a quella data dalle autorità responsabili dei programmi rispetto alla dotazione finanziaria disponibile.

* La dotazione nuova è quella conseguente alla riduzione del cofinanziamento nazionale avvenuta con le tre fasi del Piano di Azione e Coesione (Tale riduzione ha alimentato il Fondo degli interventi descritti in http://www.das.tesoro.it/pac_2012.asp e in <http://www.coesione territoriale.gov.it/fondi/piano-di-azione-coesione/>).

** Obiettivi 31 dicembre fissati dalla Regolamentazione comunitaria.

** Obiettivi 31 maggio e 31 ottobre definiti a livello nazionale nell'ambito delle "Iniziative di accelerazione e di miglioramento dell'efficacia degli interventi", Comitato GSN del 27.2.2012.

Determinante, ai fini del conseguimento del risultato di evitare una perdita di risorse derivanti dal bilancio comunitario a fine 2012, è stata la riduzione del cofinanziamento nazionale. Con questa riduzione, consentita dal livello medio di cofinanziamento nazionale assai superiore, in Italia, a quello fissato dai regolamenti comunitari si è infatti corrispondentemente ridotto l'ammontare complessivo delle spese da certificare a Bruxelles, ferme restando le risorse comunitarie attribuite, e quindi rimborsabili riducendo quindi la pressione temporale sulla spesa (e i correlati rischi di disimpegno per i Programmi maggiormente in ritardo).

Permane tuttavia la tendenza delle amministrazioni a procrastinare quanto più possibile la spesa nel corso dell'anno solare. I dati di attuazione aggiornati al 28 febbraio 2013 non mostrano infatti alcun avanzamento rispetto a fine 2012: in due mesi la spesa è aumentata infatti di soli 50 milioni di euro.

Persiste anche una fortissima e quindi comunque preoccupante concentrazione della spesa da realizzare negli anni finali del ciclo 2007-2013 in coincidenza con l'avvio della nuova programmazione 2014-2020. Ad oggi, anche dopo la riprogrammazione effettuata con il Piano d'azione coesione che ha formalmente ridotto il tasso di cofinanziamento del programma comunitario e quindi la sua dimensione complessiva oggetto di certificazione di spesa, l'Italia deve infatti certificare alla Commissione europea una spesa ulteriore pari a 31,15 miliardi di euro, poco meno del 63% del totale delle risorse programmate (49,49 miliardi di euro, Tavola 1.1).

TAVOLA 1.1 – PROGRAMMI DEI FONDI STRUTTURALI 2007-2013: STATO DI ATTUAZIONE SECONDO LA SPESA CERTIFICATA AL 31 DICEMBRE 2012 (milioni di euro e valori percentuali, considerando le modifiche introdotte dal piano d'azione coesione sulla dimensione delle risorse programmate considerando le modifiche introdotte dal piano d'azione coesione sulla dimensione delle risorse programmate)

Spesa certificata per i fondi comunitari 2007-2013
(Spesa totale inclusiva del cofinanziamento nazionale in mln euro e valori %)

Programma operativo	Fondo (2)	Risorse programmate (1)	Risultato				Incremento 4=3-2
			31-dic-12	28-feb-13			
		1	2	% (3)	3	% (3)	
Convergenza							
<i>Programmi regionali</i>							
Basilicata	FESR	752,2	334,6	44,5	334,6	44,5	-
Basilicata	FSE	322,4	172,9	53,6	172,9	53,6	-
Calabria	FESR	2.544,7	621,2	24,4	621,2	24,4	-
Calabria	FSE	800,5	332,6	41,6	334,8	41,8	2,2
Campania	FESR	4.576,8	965,1	21,1	965,1	21,1	-
Campania	FSE	968,0	272,3	28,1	272,3	28,1	-
Puglia	FESR	4.492,3	1.876,0	41,8	1.876,0	41,8	-
Puglia	FSE	1.279,2	433,1	33,9	433,1	33,9	-
Sicilia	FESR	4.360,6	1.133,7	26,0	1.133,7	26,0	-
Sicilia	FSE	1.632,3	601,9	36,9	601,9	36,9	-
<i>Programmi interregionali</i>							
Attrattori	FESR	681,7	161,7	23,7	161,7	23,7	-
Energie	FESR	1.103,8	428,2	38,8	428,2	38,8	-
<i>Programmi nazionali</i>							
Governance e AS	FSE	428,0	193,0	45,1	193,0	45,1	-
Governance e AT	FESR	226,2	96,0	42,5	96,0	42,5	-
Istruzione	FESR	510,8	208,0	40,7	208,0	40,7	-
Istruzione	FSE	1.485,9	784,1	52,8	784,1	52,8	-
Reti e mobilità	FESR	2.576,6	442,5	17,2	442,5	17,2	-
Ricerca e comp.	FESR	4.425,4	1.853,1	41,9	1.853,1	41,9	-
Sicurezza	FESR	968,1	417,8	43,2	417,8	43,2	-
Competitività							
<i>Programmi Regionali</i>							
Abruzzo	FESR	345,4	149,1	43,2	149,1	43,2	-
Abruzzo	FSE	316,6	130,9	41,4	130,9	41,4	-
Emilia Romagna	FESR	346,9	169,6	48,9	169,6	48,9	-
Emilia Romagna	FSE	806,5	479,3	59,4	479,3	59,4	-
Friuli Venezia Giulia	FESR	258,8	121,8	47,1	121,8	47,1	-
Friuli Venezia Giulia	FSE	319,2	156,5	49,0	156,5	49,0	-
Lazio	FESR	743,5	309,2	41,6	309,2	41,6	-
Lazio	FSE	736,1	304,1	41,3	304,1	41,3	-
Liguria	FESR	530,2	225,1	42,5	225,1	42,5	-
Liguria	FSE	395,1	166,4	42,1	166,4	42,1	-
Lombardia	FESR	532,0	230,0	43,2	230,0	43,2	-
Lombardia	FSE	798,0	411,6	51,6	411,6	51,6	-
Marche	FESR	288,8	125,9	43,6	125,9	43,6	-
Marche	FSE	281,6	120,8	42,9	120,8	42,9	-
Molise	FESR	192,5	80,1	41,6	80,1	41,6	-
Molise	FSE	102,9	43,2	41,9	43,2	41,9	-
P.A. Bolzano	FESR	74,9	32,5	43,4	32,5	43,4	-
P.A. Bolzano	FSE	160,2	66,2	41,3	66,2	41,3	-
P.A. Trento	FESR	64,3	31,1	48,4	31,1	48,4	-
P.A. Trento	FSE	218,6	129,4	59,2	129,4	59,2	-
Piemonte	FESR	1.077,0	448,5	41,6	448,5	41,6	-
Piemonte	FSE	1.007,9	449,4	44,6	449,4	44,6	-
Sardegna	FESR	1.361,7	596,4	43,8	596,4	43,8	-
Sardegna	FSE	675,1	398,5	59,0	398,5	59,0	-
Toscana	FESR	1.126,7	451,9	40,1	451,9	40,1	-
Toscana	FSE	664,7	290,0	43,6	337,4	50,8	47,4
Umbria	FESR	348,1	147,1	42,2	147,1	42,2	-
Umbria	FSE	230,4	99,6	43,2	99,6	43,2	-
Valle d'Aosta	FESR	48,8	20,3	41,6	20,3	41,6	-
Valle d'Aosta	FSE	65,8	27,2	41,4	27,2	41,4	-
Veneto	FESR	452,7	193,8	42,8	193,8	42,8	-
Veneto	FSE	716,7	320,5	44,7	320,5	44,7	-
<i>Programmi nazionali</i>							
Azioni di sistema	FSE	72,0	40,3	56,0	40,3	56,0	-
Totale		49.495,0	18.294,4	37,0	18.344,0	37,1	49,6

(1) Risorse programmate post riduzione del cofinanziamento nazionale per il PAC

(2) FESR: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FSE: Fondo Sociale Europeo.

(3) Valore di spesa certificata espresso in rapporto percentuale rispetto alle risorse programmate

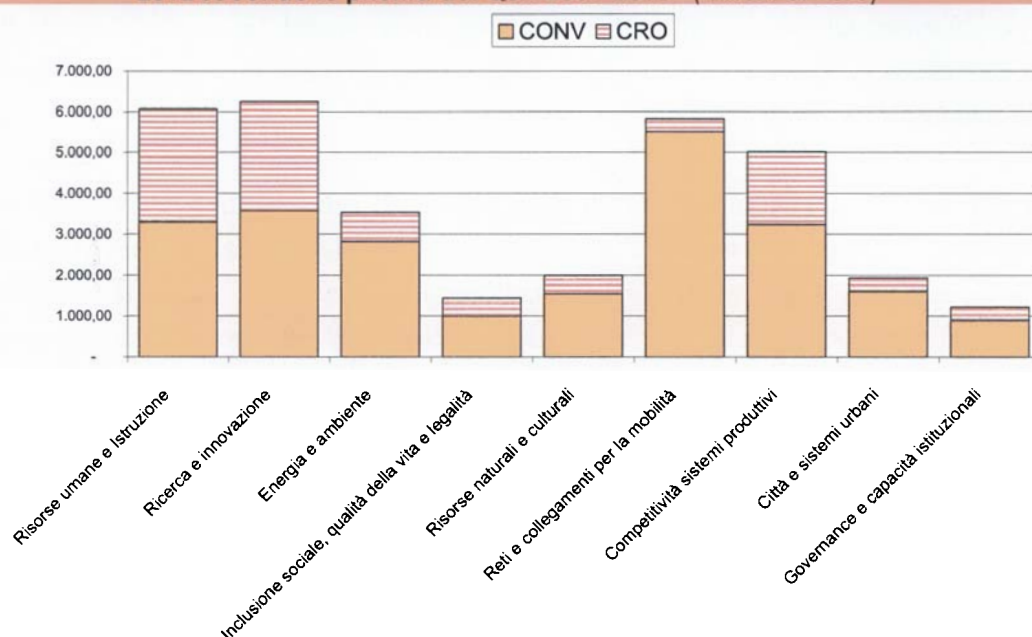
Ciò è la conseguenza dei ritardi accumulati nell'attuazione e del massiccio ricorso alle cosiddette "sospensioni" legate al prolungarsi delle istruttorie sui Grandi Progetti (progetti superiori a 50 milioni di euro), che hanno consentito un abbassamento del target di spesa nei primi anni della programmazione evitando la perdita formale di risorse, ma con conseguente aumento delle soglie di spesa da raggiungere negli ultimi anni di attuazione del ciclo.

Da qui la necessità di introdurre ulteriori misure di accelerazione della spesa da rendicontare, estendendo anche al 2015 i target nazionali di spesa già previsti negli anni passati quali target intermedi in corso d'anno e soprattutto fissando tali target a un livello superiore a quello derivante dal mero rispetto della regola del disimpegno automatico. La effettiva praticabilità di questa ulteriore accelerazione è stata però subordinata dai Presidenti delle Regioni (il cui ruolo assume particolare rilievo in considerazione che la parte preponderante dei programmi dei fondi strutturali è e titolarità regionale), secondo quanto segnalato dagli stessi nel corso di un incontro formale con il Ministro delegato del 13 marzo 2013 e formalizzato con nota del Presidente della Conferenza delle Regioni e Province autonome in pari data, a una revisione dei vincoli del Patto di Stabilità interno (PSI), in presenza dei quali risulterebbe anzi "in discussione il raggiungimento degli attuali target del dicembre 2013". Successivamente, un provvedimento del Governo intervenuto ad aprile 2013 ha ulteriormente rivisitato le regole relative alla considerazione della spesa nazionale connessa ai programmi dei fondi per quanto riguarda il PSI al fine di facilitare lo sforzo di accelerazione della spesa richiesto.

Fermo restando le preoccupazioni di spesa e il ritardo di attuazione concentrato soprattutto nelle regioni meno sviluppate, i programmi dei Fondi strutturali hanno comunque proseguito nell'attuazione degli interventi che interessano un vasto insieme di settori su tutto il territorio nazionale, ma con una notevole concentrazione nelle aree del Mezzogiorno (in particolare nelle regioni Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Basilicata che ricadono nell'obiettivo cd. Convergenza del ciclo 2007-2013). Si ricorda che in questo ciclo di programmazione, nelle regioni della Convergenza i programmi avevano originariamente ambizioni molto estese in quanto a temi di intervento e finalità, mentre nelle regioni ricadenti nell'obiettivo cd. della Competitività regionale e occupazione (in cui ricadono le regioni del Centro-Nord, ma anche Abruzzo, Molise e Sardegna) la gran parte delle risorse è appostata su interventi per le risorse umane, sulla ricerca e sul sostegno ai sistemi produttivi. (Figura 1.4)

Della natura di questi interventi si dà conto in particolare nell'ultimo rapporto sull'attuazione del Quadro strategico nazionale 2007-2013 trasmesso alla Commissione Europea nel dicembre 2012 e disponibile su sito del DPS.

Figura 1.4 IMPEGNI DEI PROGRAMMI DEI FONDI STRUTTURALI PER L'OBIETTIVO CONVERGENZA (CONV) E COMPETITIVITA' REGIONALE (CRO) al 30 giugno 2012 secondo le priorità del QSN 2007-2013 (milioni di euro)



Fonte: elaborazione su dati di monitoraggio al 30 giugno 2012.

I singoli progetti in corso e il loro stato di attuazione in base ai risultati del monitoraggio sono disponibili e visibili al pubblico sul portale OpenCoesione [<http://www.opencoessione.gov.it/>] messo in linea a luglio 2012 e aggiornato bimestralmente che consente anche di scaricare in formato aperto i dati e di poterli così rielaborare.

OpenCoesione contiene al momento tutti i progetti monitorati dei programmi dei Fondi comunitari 2007-2013 e le decisioni di finanziamento di progetti sul Fondo sviluppo e coesione assunte dal CIPE nell'ultimo biennio, ma in prospettiva conterrà tutti i progetti finanziati a valere sulle risorse delle politiche di coesione sia nazionale, sia comunitaria.

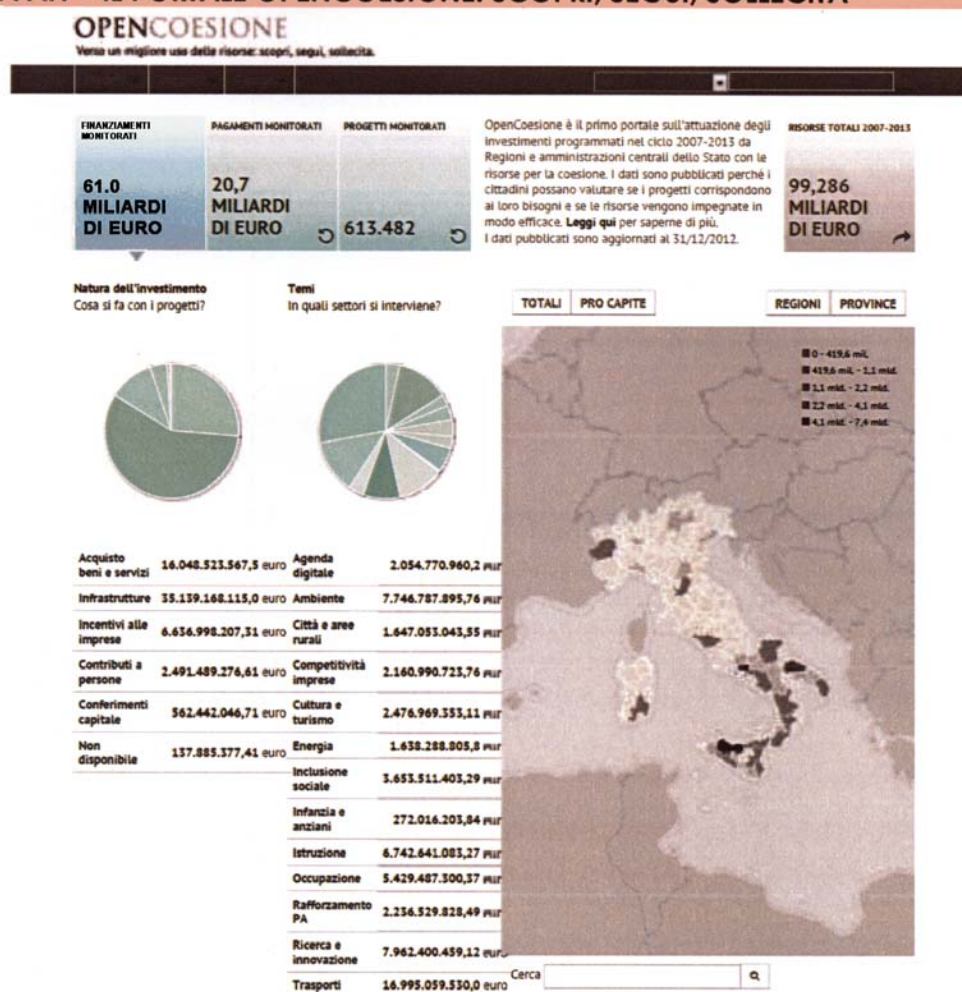
Riquadro A - La trasparenza nelle politiche di sviluppo: il progetto OpenCoesione

Tra le cause dell'andamento spesso deludente delle politiche di sviluppo in Italia, un ruolo importante è certamente rappresentato dallo scarso coinvolgimento di coloro che ne dovrebbero beneficiare. L'accumulo di ritardi e inadempienze nell'attuazione dei programmi, normalmente sfuggono alla consapevolezza e al pubblico dibattito delle comunità interessate che, pertanto, non possono esercitare le dovute forme di controllo e pressione pubbliche né contribuire al cambiamento. Condizione necessaria, ma non sempre sufficiente, per innescare meccanismi di responsabilizzazione degli attori chiave dei processi, consiste, invece, nel garantire la più ampia diffusione possibile di tutte le informazioni utili per comprendere scelte e premesse, per conoscere obiettivi e dimensioni dei finanziamenti, per seguire il

corso delle realizzazioni e confrontare i risultati raggiunti.

OpenCoesione consiste sia nel rilascio al pubblico di dati in formato aperto e riutilizzabile (*open data*) sui singoli interventi della politica di coesione sia nella disponibilità di una piattaforma di interazione con i cittadini per comunicare gli interventi monitorati e ingaggiare un dibattito costruttivo con gli utenti stessi che eserciti una giusta pressione all'azione per lo sviluppo.

FIGURA A.1 – IL PORTALE OPENCoesione: SCOPRI, SEGUI, SOLLECITA



Il portale *OpenCoesione* è disponibile da luglio 2012 all'indirizzo www.opencoesione.gov.it e offre una rappresentazione dei dati sui progetti finanziati dalle politiche di coesione, pubblicati in formato aperto sul sito istituzionale del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) e sul sito del CIPE per quanto riguarda i progetti oggetto di assegnazioni di risorse a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2007-2013. A visualizzazioni interattive e schede di dettaglio, si integrano gli indicatori statistici DPS-Istat sul contesto dei territori e specifiche sezioni di approfondimento come, ad esempio, quella dedicata alla spesa certificata all'Unione Europea con relativi target, i cui dati sono a loro volta disponibili in formato aperto.

La principale fonte informativa che alimenta *OpenCoesione* è costituita dal Sistema di monitoraggio unitario 2007-2013 a cui le Amministrazioni titolari dei Programmi trasmettono, con aggiornamento bimestrale, informazioni dettagliate sullo stato di avanzamento dei progetti. Attualmente sono pubblicati dati sui progetti

dei Programmi FESR e FSE, oltre alle assegnazioni FSC 2007-2013 deliberate dal CIPE, aggiornati al 31 dicembre 2012, relativi ad oltre 600 mila progetti, finanziati con circa 60 miliardi di euro di risorse pubbliche, 20 dei quali già spesi. OpenCoesione, rispetto alla dimensione complessiva di risorse destinate allo sviluppo, sta ancora affrontando la sua sfida più grande: una piena copertura delle politiche di coesione in termini di progetti monitorati. E' infatti in corso l'attività istruttoria e tecnica per poter integrare in OpenCoesione anche i progetti attualmente in corso di attuazione finanziati dal FSC sia nel ciclo corrente (2007-2013) che in quello passato (2000-2006) al fine di evitare la potenziale sovrapposizione e duplicazione di progetti residenti originariamente in monitoraggi di base diversi e coperti nel tempo da diverse fonti finanziarie. L'estensione del patrimonio informativo reso pubblico riguarderà anche alcune ulteriori dimensioni associate ai progetti, con particolare riferimento a cosa gli interventi realizzano e a indicatori in grado di segnalare i risultati a cui mirano gli interventi. Si tratta di aspetti che assumeranno ancor più rilievo nella prospettiva della programmazione 2014-2020, in cui è indissolubile la connessione tra azioni e progetti, obiettivi, risultati e indicatori che ne misurano il raggiungimento.

A fine marzo 2013, cioè a circa otto mesi dal lancio del portale, le visite complessive sono state circa 180.000, con una media di 4 pagine visitate per utente, una permanenza media di circa 2 minuti ed una percentuale del 20 per cento di utenti che dopo esser stati sul portale una prima volta tornano a consultarlo. Il file completo dei dati sui progetti in attuazione, disponibile sul sito DPS, viene scaricato in media oltre 100 volte al mese, considerando i vari aggiornamenti che si sono resi disponibili. Si tratta di cifre non trascurabili che, tuttavia, denotano ancora ampi margini di crescita ed evidenziano la necessità di azioni significative per stimolare il coinvolgimento di media, utenti e partner per aumentarne la competenza su questi temi, per mantenere alto il livello di attenzione e sostenere un'elevata qualità del dibattito.

La pubblicazione dei dati sui progetti delle politiche di coesione ha innescato un processo di miglioramento della qualità informativa, supportato anche dalle attività del Gruppo Tecnico per la diffusione e il riutilizzo pubblico di dati e informazioni sugli interventi delle politiche di coesione territoriale istituito in contemporanea al lancio del portale nell'ambito del Comitato QSN 2007-2013, con la partecipazione di tutte le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione delle politiche di coesione. Incontri plenari e bilaterali sono stati tenuti da luglio 2012 per approfondire puntualmente diverse questioni legate ai dati dei sistemi di monitoraggio, ancora non sempre esaustivi e con diversi livelli di qualità.

OpenCoesione rappresenta, al momento, un'esperienza unica nel panorama nazionale e internazionale in termini di entità e complessità dell'informazione rilasciata in un unico progetto di open citizenship, dove oltre all'apertura dei dati vi è un coinvolgimento degli attori delle comunità locali per favorire una relazione continuativa nel tempo che segua gli aggiornamenti e le evoluzioni dei progetti finanziati. Il progetto, per favorire l'interazione con dati e progetti delle politiche di coesione, ha partecipato ad alcuni eventi di diffusione (dagli incontri italiani dell'Open Government Partnership alla "Citizen Voices Gallery" organizzata dalla Banca Mondiale), e ha al contempo promosso iniziative di diversa natura quali incontri con Amministrazioni e altri gruppi di soggetti interessati, webinar e data journalismdays, giornate di formazione per giornalisti e ricercatori sull'utilizzo dei dati di OpenCoesione e sul possibile mashup con altre fonti informative. Nei prossimi mesi è inoltre prevista l'integrazione della piattaforma di OpenCoesione con funzionalità aggiuntive di tipo social per la raccolta e pubblicazione di contenuti