

## II. LA RIFORMA DEL SISTEMA DI GOVERNO DELLE POLITICHE DI COESIONE

Nel mese di dicembre 2014 si è completato con l'emanazione dei previsti atti, il nuovo assetto istituzionale delle politiche di coesione delineato dall'art.10 del D.L. n. 101 del 2013 (convertito con modificazioni dalla L. n 125/2013), che ha previsto l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale e il trasferimento delle competenze del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) dal Ministero dello Sviluppo Economico alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e all'Agenzia stessa.

La previsione normativa di specifiche strutture dedicate, focalizzate su segmenti diversi dei processi di definizione delle politiche di coesione, di programmazione e di attuazione degli interventi conseguenti, ha inteso potenziare la *governance* e, per tale tramite, l'efficacia delle politiche stesse, agendo sia sulle funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento, sia sul rafforzamento del sostegno e presidio sull'attuazione, al fine di rafforzare l'orientamento ai risultati della programmazione e la qualità degli investimenti e di migliorare la capacità di assorbimento dei fondi.

Il quadro di rafforzamento dei processi di *governance*, mediante il potenziamento descritto, ha poi trovato il suo completamento nella riformulazione dell'assetto anche di soggetti e procedure coinvolti nell'individuazione degli specifici interventi attuativi delle politiche. La citata Cabina di regia, prevista dalla Legge di stabilità per il 2015, L. n. 190/2014, composta da rappresentanti delle Amministrazioni interessate alla definizione dei cosiddetti Piani operativi, che opererà con riferimento alle risorse del Fondo sviluppo e coesione e a quelle destinate ai programmi complementari derivanti dalla rideterminazione del cofinanziamento nazionale, rappresenta, infatti, l'altro soggetto della nuova *governance*, cui compete la responsabilità della fase del processo di attuazione delle politiche volta all'individuazione degli specifici interventi da realizzare. Secondo la tempistica prevista è imminente la sua concreta configurazione.

Dando seguito alla citata norma relativa all'Agenzia e alla struttura presso la Presidenza, è stato approvato lo Statuto dell'Agenzia per la coesione territoriale (DPCM del 9 luglio 2014), nominato il Direttore Generale dell'Agenzia (DPCM del 4 novembre 2014) ed è stato istituito il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPC) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCM del 15 dicembre 2014), cui sono state ricondotte le funzioni di programmazione, coordinamento e alta sorveglianza dei programmi e interventi delle politiche di coesione.

In particolare, il Dipartimento per le Politiche di Coesione è chiamato a raccordarsi con le amministrazioni statali e regionali per la definizione della programmazione e della destinazione territoriale delle risorse con riferimento sia ai Fondi strutturali dell'Unione europea sia al Fondo per lo sviluppo e la coesione

(FSC). Esso, inoltre, promuove e coordina i programmi e gli interventi finanziati, raccoglie ed elabora le informazioni e i dati relativi alla loro attuazione, coordina le connesse attività di valutazione mediante il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP), elabora dati e analisi in materia di sviluppo regionale. Il Dipartimento supporta l'Autorità politica nei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea e con le Amministrazioni nazionali. Al fine di assicurare l'efficace utilizzo delle risorse, cura l'istruttoria per l'esercizio dei poteri sostitutivi (art.12 D.L. n.133/2014). Spetta inoltre a tale struttura il coordinamento e l'attivazione dello strumento del Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) e l'elaborazione delle proposte di atti deliberativi al CIPE relativi alle materie di competenza. L'assegnazione delle sopraindicate funzioni in capo alla PCM consente di assicurare una collocazione istituzionale più idonea all'esercizio delle stesse, garantendo quella posizione di terzietà e autorevolezza istituzionale necessaria per un efficace coordinamento delle politiche di coesione.

L'Agenzia per la coesione territoriale, istituita al fine di rafforzare le politiche di coesione e il presidio sull'attuazione, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, svolge in modo sistematico e organico funzioni di monitoraggio sull'impiego dei fondi da parte delle autorità di gestione, centrali o regionali, vigilando sull'attuazione dei programmi e interventi cofinanziati dai Fondi strutturali europei e dall'FSC. Essa svolge, inoltre, azioni di sostegno e assistenza alle amministrazioni responsabili della gestione, anche attraverso apposite iniziative di formazione. L'Agenzia è titolare di funzioni di gestione diretta di programmi e interventi; in casi di gravi ritardi o inadempimenti, potrà operare dando seguito all'esercizio dei poteri sostitutivi disciplinati dall'art 12 del D.L. n. 133/2014. Il regolamento di organizzazione dell'Agenzia, in via di definizione, prevede un'area per l'accompagnamento alla programmazione finanziata dai Fondi strutturali, dal FSC e dal Fondo di rotazione di cui alla L. 183/87, con un focus territoriale, ed un'area dedicata a supportare la progettualità e a individuare gli strumenti di attuazione idonei a garantire l'accelerazione della spesa e la qualità degli investimenti, con un focus sugli obiettivi tematici della programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020.

Alle dipendenze del Direttore Generale è posto il Nucleo di verifica e controllo (NUVEC), con funzioni di monitoraggio e verifica degli interventi finanziati, compreso il monitoraggio delle Strategie di specializzazione intelligente e dei Piani d'azione delle condizionalità ex ante previste dal regolamento di disposizioni generali sull'uso dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE).

Lo Statuto assegna autonomia organizzativa, contabile e di bilancio all'Agenzia e disciplina articolazione, composizione e competenze degli organi di Direzione (Direttore Generale e Comitato Direttivo) e del Collegio dei revisori. Il Comitato Direttivo dell'Agenzia assicura adeguata rappresentanza alle amministrazioni territoriali, prevedendo, oltre ai rappresentanti interni, due membri espressione, rispettivamente, delle Regioni e degli Enti locali.

### **III. ATTUAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI 2007-2013**

#### **III.1 AVANZAMENTO FINANZIARIO AL 31 DICEMBRE 2014**

Alla scadenza del 31 dicembre 2014 il totale delle spese certificate alla Commissione europea in attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali ha raggiunto un importo pari a 33 miliardi di euro, corrispondente al 70,7 per cento del complesso delle risorse programmate (di cui 77,9 per cento nelle Regioni dell'Obiettivo Competitività e Occupazione e 67,3 per cento nelle regioni della Convergenza) (Cfr. Allegati Ia - Ib). Tale valore è superiore sia al target comunitario, per 1,9 miliardi di euro, sia al target nazionale fissato per monitorare l'avanzamento della spesa nel corso dell'anno (67,7 per cento) (Cfr. Figura III.1).

Circa un terzo dei 7,9 miliardi di euro certificati fra gennaio e dicembre 2014 era a rischio disimpegno. Per fronteggiare tale rischio, si è rafforzato l'affiancamento sul campo attraverso *Task force* dedicate per le Regioni con maggiori criticità (Calabria, Campania e Sicilia). Sono state, inoltre, deliberate ulteriori riduzioni del cofinanziamento nazionale in favore di azioni coerenti con quelle previste nell'ambito del Piano di Azione Coesione (Cfr. Sezione IV).

Dei 52 Programmi Operativi (PO) degli Obiettivi Convergenza e Competitività, 49 hanno raggiunto e superato il target di spesa comunitario. Soltanto 3 Programmi (il POIN Attrattori culturali, naturali e turismo, il PON Reti e mobilità e il POR FSE Bolzano) non hanno evitato il disimpegno automatico delle risorse, perdendo complessivamente 51,4 milioni di euro (pari allo 0,11 per cento del totale delle risorse programmate).

Nell'area della Convergenza, i PO FESR Campania e Sicilia hanno superato il target assegnato rispettivamente del 32,4 per cento e dell'11,7 per cento, con certificazioni di spesa pari a circa 2,5 miliardi di euro ciascuno; nell'area della Competitività, i PO Emilia Romagna, sia FESR sia FSE, e il PO FSE Trento hanno superato il target rispettivamente del 15,7, del 13,7 e 26,3 per cento.

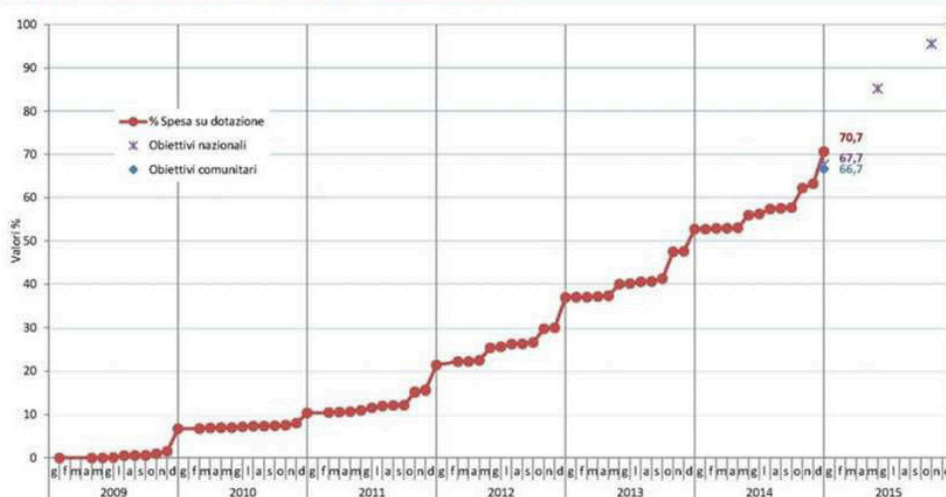
I risultati raggiunti in termini di spesa certificata sono confermati dalla verifica del raggiungimento dei target nazionali di certificazione, fissati a un livello progressivamente maggiore di quello comunitario. La misurazione del target nazionale conferma l'aumento del ritmo della spesa, ad esclusione del solo POR FSE Bolzano.

Dei circa 46,7 miliardi disponibili per il ciclo di programmazione 2007-2013, rimangono da spendere, entro il 31 dicembre 2015, 13,6 miliardi di euro. I tre quarti della spesa da certificare riguardano l'area della Convergenza, di cui 8,6 miliardi sono relativi ai programmi operativi cofinanziati dal FESR e 1,7 miliardi ai programmi operativi cofinanziati dall'FSE. La rimanente spesa, relativa alle

Regioni dell'Obiettivo Competitività, compete per 1,7 miliardi di euro ai programmi FESR e per 1,6 miliardi di euro ai programmi FSE.

Al fine di sostenere tale impegno saranno intensificate le misure in corso volte a individuare le criticità che rallentano l'attuazione - per evitare il disimpegno delle risorse - e a migliorare la qualità degli investimenti cofinanziati. A tal fine, saranno intensificate le azioni di sostegno e accompagnamento alle amministrazioni responsabili della gestione. L'entrata a regime del nuovo assetto istituzionale di coordinamento e presidio delle politiche di coesione a livello centrale e, in particolare, l'operatività dell'Agenzia per la coesione territoriale, contribuiranno al migliore perseguimento di tale obiettivo.

**FIGURA III.1: AVANZAMENTO DELLA SPESA CERTIFICATA ALL'UE PER I PROGRAMMI COFINANZIATI DAI FONDI STRUTTURALI - TOTALE ITALIA (31 dicembre 2014)**



Fonte: Dipartimento per le Politiche di Coesione, Agenzia per la coesione territoriale.

Nota: Gli obiettivi nazionali sono stati definiti dal Comitato QSN del 9 aprile 2013, gli obiettivi comunitari sono quelli definiti dalla regola di disimpegno automatico "n+2".

### III.2 AVANZAMENTO PER TEMI PRIORITARI

L'avanzamento della programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 per temi prioritari è illustrata nel prosieguo.

Con riferimento al tema prioritario **Ricerca e sviluppo tecnologico (R&ST)**, gli interventi finanziati sono dedicati prevalentemente al potenziamento delle infrastrutture per la ricerca scientifica e tecnologica, per il trasferimento tecnologico verso il mondo produttivo, la ricerca industriale e l'innovazione nelle imprese, nonché a sostenere gli interventi di alta formazione collegati. Il finanziamento alla R&S nelle imprese, il potenziamento dei "Cluster Tecnologici Nazionali" e delle infrastrutture di ricerca di Università e dei Centri di Ricerca sono stati principalmente portati a conclusione dal Programma Nazionale (PON) "Ricerca e Competitività", attivo nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Più recentemente, sono state avviate azioni in favore delle *smart cities and*

*communities*, della diffusione dell'innovazione sociale, nonché una sperimentazione sugli appalti pre-commerciali. I principali interventi a livello regionale hanno riguardato la costituzione di fondi di garanzia e altri strumenti per l'accesso al credito dedicati all'innovazione nelle imprese. Altri progetti hanno riguardato la costituzione di reti di poli di innovazione, tecnopoli e parchi scientifici e tecnologici.

Nell'ambito del tema prioritario **Società dell'informazione**, sono in corso di realizzazione gli interventi per l'infrastrutturazione in banda larga e ultra larga del territorio, le azioni di digitalizzazione della pubblica amministrazione nel suo complesso e in settori rilevanti (scuola, sicurezza, beni culturali), le iniziative di *e-government* per la diffusione di servizi innovativi a cittadini e imprese, nonché i progetti tesi a favorire l'accesso alle ICT da parte delle imprese. Gli interventi di questo tema prioritario sono stati oggetto di una riprogrammazione nell'ambito del Piano di Azione Coesione (PAC), anche al fine di rendere coerente la programmazione 2007-2013 con gli obiettivi di Europa 2020 per l'Agenda digitale, con particolare riguardo alla copertura con banda ultra larga dei territori del Mezzogiorno nel quadro del Progetto strategico nazionale Banda Ultra larga. Tali azioni sono entrate nella piena operatività nel corso del 2014. Sempre nell'ambito del PAC sono state inoltre fortemente potenziate le misure per la digitalizzazione delle scuole nelle Regioni Convergenza che hanno previsto l'acquisizione di attrezzature tecnologiche e multimediali di sostegno alla didattica innovativa.

Il tema prioritario **Trasporti e Mobilità** è attuato in molta parte attraverso progetti di rilevante dimensione finanziaria: sono 43 i Grandi Progetti presentati alla Commissione (13 ferroviari, 13 di ferrovia urbana, 10 stradali, 4 portuali, 2 su interporti e uno aeroportuale). Molti grandi interventi sono attuati sinergicamente dal PON "Reti e Mobilità" e dai POR interessati: la direttrice ferroviaria Napoli-Bari e l'ammodernamento del sistema ferroviario pugliese, il nodo ferroviario di Palermo e il porto di Gioia Tauro sono tra i più rilevanti. Ulteriori progetti rilevanti riguardano gli interventi di ammodernamento e velocizzazione sulla linea ferroviaria Salerno-Reggio Calabria-Palermo, il sistema ferroviario metropolitano campano, il sistema integrato dei trasporti della Calabria, gli interventi sui porti di Augusta e Salerno. Nella programmazione e attuazione degli interventi grande rilevanza è stata data alle modalità di trasporto più sostenibili.

In tema di **Energia**, i progetti finanziati riguardano l'efficienza energetica degli edifici pubblici (scuole, ospedali) e della pubblica illuminazione; il potenziamento delle reti di distribuzione (*smart grid*) e, sul lato della produzione, la realizzazione di impianti integrati su edifici pubblici che utilizzano soprattutto la fonte solare e in minima parte quella delle biomasse. Parte degli interventi è stata avviata a valere sul Programma Interregionale (POIN), che ha previsto anche una politica di incentivi per il rafforzamento delle imprese impegnate nella produzione della componentistica per le rinnovabili e il risparmio energetico. Consistente è anche il piano di investimenti sull'efficientamento degli edifici scolastici avviato dal Programma Nazionale Istruzione.

In materia di **Ambiente e Prevenzione dei rischi**, soprattutto nel Mezzogiorno si stanno finanziando interventi sui sistemi fognari e depurativi anche per recuperare la mancata attuazione delle direttive comunitarie sulle acque reflue. Nel settore dei rifiuti gli interventi riguardano, in molti comuni, la raccolta differenziata e, in misura minore, l'impiantistica per la lavorazione delle frazioni

organiche e il recupero di biogas. Ulteriori misure finanziate intervengono per la prevenzione dei rischi naturali e di bonifica dei siti inquinati.

Per i temi prioritari **Cultura e Turismo**, nelle regioni dell'Obiettivo Competitività si è registrata una prevalenza di interventi infrastrutturali mentre nelle regioni della Convergenza emerge anche una consistente presenza di azioni immateriali, destinate per lo più ad interventi di promozione turistica e culturale. Gli interventi in tale ambito sono stati interessati da una consistente riprogrammazione che ha riguardato, in particolare, il POIN Attrattori Culturali, nell'ambito del quale oltre 100 milioni di euro sono stati destinati al Grande Progetto Pompei. Quest'ultimo intervento ha registrato, nel corso dell'ultimo anno, una accelerazione evidente, rilevabile sia nell'incremento delle procedure di gara avviate, che nell'aumento degli interventi aggiudicati definitivamente. Va sottolineato anche il valore prototipale del Grande Progetto che trova conferma sotto molteplici aspetti: dal modello di attuazione basato sulla cooperazione rafforzata con la Commissione europea, alla gestione innovativa del ciclo di progetto attraverso uno sforzo imponente di progettazione e realizzazione di 65 interventi, alla *governance* tecnica articolata con la progressiva internalizzazione, nel ciclo di attuazione, dei servizi di supporto tecnico specialistico.

In materia di **Rigenerazione urbana e rurale** si possono delineare attività differenziate nelle due macro aree del Paese: nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza, maggiore attenzione è stata data al recupero di centri storici, delle aree dismesse, degli spazi di risulta, con la finalità di promuovere attività fruibili, aggregative, sociali ed educative (centri per la terza età, aree sportive e attrezzate per giovani e bambini, laboratori ambientali, parchi archeologici); nelle regioni del Centro-Nord sono, invece, promosse attività di riqualificazione ambientale in chiave conservativa, culturale, anche a finalità turistico produttiva.

Il tema **Investimenti nelle infrastrutture sociali** è stato attuato per lo più con progetti dedicati all'adeguamento statico e/o sismico, per migliorare la sicurezza degli edifici e favorirne l'accessibilità fisica. Gli interventi hanno riguardato soprattutto le infrastrutture per l'infanzia e la prima infanzia così come le infrastrutture per l'istruzione, le infrastrutture per la sanità e, in misura più marginale, gli alloggi sociali. Gli interventi per le infrastrutture scolastiche sono stati particolarmente potenziati a seguito della riprogrammazione avviata nell'ambito del Piano Azione e Coesione, al fine di rispondere al grande fabbisogno di interventi manifestato dalle scuole di questi territori. Altro campo di rilievo ha riguardato l'attuazione di progetti infrastrutturali dedicati all'aggregazione sociale e allo sport.

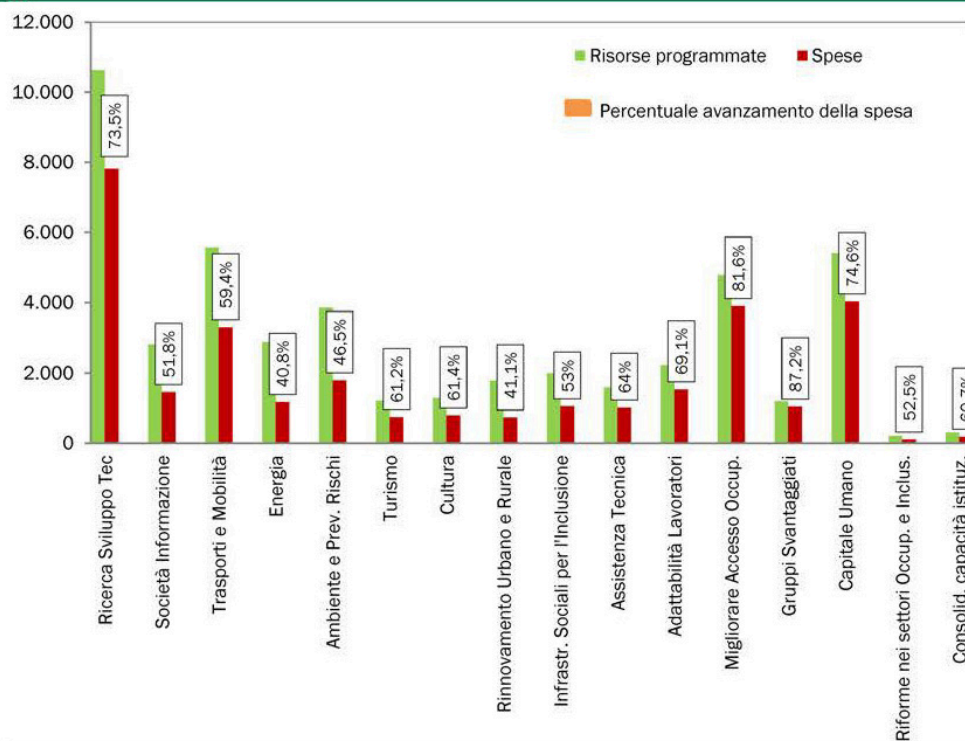
Sul tema del **Miglioramento del capitale umano** il FSE è intervenuto in tutti i propri campi elettivi, ovvero nell'ambito dell'istruzione, della formazione, iniziale e durante la vita professionale, anche con percorsi di sostegno alla capacità di adattamento, mentre il FESR, focalizzato sull'istruzione, si è orientato alla riqualificazione degli edifici scolastici e alla realizzazione di laboratori innovativi, fornendo adeguata strumentazione per diffondere la società dell'informazione nelle scuole.

Il tema prioritario **Consolidamento delle capacità istituzionali** è attuato principalmente nelle regioni della Convergenza attraverso il Programma Nazionale *Governance* ed Azioni di Sistema finanziato dal FSE e il Programma Nazionale *Governance* e Assistenza Tecnica a valere sul FESR. Entrambi mirano a incidere sui

processi di organizzazione, gestione ed attuazione dei Programmi Regionali dell'Obiettivo Convergenza al fine di migliorarne la performance. Tra le iniziative in corso, si sottolineano le azioni di affiancamento straordinario ai programmi dell'Obiettivo Convergenza in ritardo di attuazione (*Task Force*), e le misure di impulso all'attuazione degli interventi in materia di edilizia scolastica, nonché il progetto di supporto all'attuazione delle politiche regionali di ricerca e innovazione (S3). Nella stessa ottica si inserisce l'iniziativa di affiancamento all'attuazione dei Grandi Progetti previsti dalla programmazione 2007-2013. Infine, è sostenuto in tale ambito tematico il progetto "Open Coesione" finalizzato a fornire, in modalità aperta e riutilizzabile dati, e informazioni su tutti gli interventi finanziati dalla politica di coesione.

La figura che segue illustra, in relazione ai temi prioritari sopra descritti, il relativo avanzamento finanziario al 31 dicembre 2014.

**FIGURA III.2: QSN ITALIA 2007-2013 - ATTUAZIONE PER TEMI PRIORITARI AL 31-12-2014 (milioni di euro)**



Fonte: Dipartimento per le Politiche di Coesione, Agenzia per la coesione territoriale.

PAGINA BIANCA

## IV. PIANO DI AZIONE COESIONE

Con la definizione e l'implementazione del Piano di Azione Coesione (PAC), concentrato in misura largamente prevalente al Sud, il Governo, in attuazione degli impegni assunti in sede di Vertice Europeo del 26 ottobre 2011, ha attuato, a partire dal dicembre 2011, una significativa riprogrammazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali per un valore che ammonta complessivamente a circa 14,7 miliardi di euro, di cui 12,6 miliardi derivanti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale e 2,1 miliardi dalla riprogrammazione interna dei Programmi operativi<sup>1</sup>. Il PAC, nel suo complesso, era finalizzato ad accelerare l'attuazione della programmazione 2007-2013, reindirizzando le risorse alla risoluzione di problematiche strutturali e su priorità nazionali di contrasto alla lunga fase recessiva, nonché per l'avvio di nuove azioni a cui dare continuità nella programmazione 2014-2020, innovando il metodo di programmazione degli interventi e rafforzandone l'orientamento ai risultati.

Il monitoraggio e la sorveglianza sull'attuazione del Piano è affidata al Gruppo di Azione<sup>2</sup>.

Il PAC si è sviluppato in fasi di riprogrammazione successive attraverso: nuove adesioni da parte di alcune Amministrazioni regionali; l'incremento della dotazione finanziaria di alcuni Programmi PAC esistenti (tramite ulteriori riduzioni della quota nazionale dei rispettivi PO); l'utilizzo delle risorse del PAC in favore di interventi stabiliti da norme nazionali.

Nel corso del 2013, con il decreto-legge n. 76/2013, convertito dalla legge n.99/2013, sono state finanziate misure straordinarie per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale, per l'importo di circa un miliardo di euro. Successivamente, con la Legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015, artt. 122 e 123<sup>3</sup>), è stato previsto di destinare alla copertura finanziaria del finanziamento degli sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate tra il 1 gennaio ed il 31 dicembre 2015 per un importo di

<sup>1</sup> La revisione delle scelte di investimento ha riguardato una serie di ambiti prioritari per il progresso economico e sociale del Paese. In particolare, le risorse sono state reindirizzate su misure in favore della scuola, dell'infrastrutturazione in banda larga, della modernizzazione delle linee ferroviarie al Sud, dell'occupazione, con particolare attenzione ai giovani, per l'inclusione sociale e il contrasto alla povertà, per il potenziamento dei servizi di cura ad anziani e bambini, la competitività del sistema produttivo, la digitalizzazione del sistema giudiziario.

<sup>2</sup> La composizione del Gruppo di Azione è stata ridefinita con il DPCM del 13 febbraio 2015.

<sup>3</sup> Gli articoli 122 e 123 della legge di stabilità 2015 prevedono che:

*"Al finanziamento degli incentivi di cui ai commi 118 e 121 si provvede, quanto a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e a 500 milioni di euro per l'anno 2018, a valere sulla corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, già destinate agli interventi del Piano di azione coesione, ai sensi dell'articolo 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, che, dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, risultano non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014";*

*"Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Gruppo di azione coesione, di cui al decreto del Ministro per la coesione territoriale 1° agosto 2012, provvede all'individuazione delle specifiche linee di intervento oggetto di riprogrammazione ai sensi del comma 122".*

3,5 miliardi di euro le risorse PAC rinvenienti dalla riprogrammazione del PAC. Pertanto, alla luce della riprogrammazione intervenuta nel 2013 e di quella in corso di definizione di cui alla citata Legge di Stabilità 2015, le risorse a titolarità delle Amministrazioni responsabili dell'attuazione del PAC passeranno a 8,1 miliardi di euro.

Nei mesi di gennaio e febbraio 2015, al fine di adempiere a quanto disposto dalla citata Legge di stabilità 2015, è stata avviata un'attività di monitoraggio finalizzata a individuare le risorse potenzialmente oggetto di riprogrammazione, sulla base dei dati presenti nella banca dati unitaria della Ragioneria Generale dello Stato e delle informazioni fornite dalle Amministrazioni interessate.

Il monitoraggio ha riguardato 23 Programmi, 195 Azioni (articolate in oltre 5.000 progetti), per un totale di investimenti programmati pari a 9.269,4 milioni di euro, cui si aggiungono le restanti risorse, pari a 2.338,3 milioni di euro, relative a riprogrammazioni non ancora oggetto di decreto di assegnazione da parte del MEF-IGRUE, o di recente assegnazione, che risultano in corso di definizione.

**TAVOLA IV. 1: PIANO DI AZIONE COESIONE. STATO DI ATTUAZIONE DELLE AZIONI**

| Priorità PAC                      | Totale     |                      |               | Azioni avviate |                      |             | Azioni non avviate |                    |             |
|-----------------------------------|------------|----------------------|---------------|----------------|----------------------|-------------|--------------------|--------------------|-------------|
|                                   | N.         | Importo              | %             | N.             | Importo              | %           | N.                 | Importo            | %           |
| 1 - Istruzione                    | 2          | 82.640.000           | 0,9%          | 2              | 82.640.000           | 0,9%        |                    |                    | 0,0%        |
| 2 - Reti e mobilità               | 41         | 1.956.035.367        | 21,1%         | 39             | 1.838.535.367        | 20,8%       | 2                  | 117.500.000        | 27,5%       |
| 3 - Agenda digitale               | 4          | 280.573.025          | 3,0%          | 3              | 277.369.924          | 3,1%        | 1                  | 3.203.101          | 0,8%        |
| 4 - Occupazione                   | 12         | 621.690.351          | 6,7%          | 9              | 565.655.228          | 6,4%        | 3                  | 56.035.123         | 13,1%       |
| 5 - Giovani                       | 31         | 1.034.099.980        | 11,2%         | 26             | 933.899.980          | 10,6%       | 5                  | 100.200.000        | 23,5%       |
| 6 - Inclusione sociale            | 15         | 939.465.001          | 10,1%         | 15             | 939.465.001          | 10,6%       |                    |                    | 0,0%        |
| 7 - Competitività e innovazione   | 39         | 2.434.987.760        | 26,3%         | 37             | 2.284.987.760        | 25,8%       | 2                  | 150.000.000        | 35,1%       |
| 8 - Efficienza energetica         | 3          | 154.873.523          | 1,7%          | 3              | 154.873.523          | 1,8%        |                    |                    | 0,0%        |
| 9 - Ambiente                      | 14         | 366.553.836          | 4,0%          | 14             | 366.553.836          | 4,1%        |                    |                    | 0,0%        |
| 10 - Area di attrazione culturale | 11         | 259.419.147          | 2,8%          | 11             | 259.419.147          | 2,9%        |                    |                    | 0,0%        |
| 11 - Giustizia civile             | 5          | 14.400.000           | 0,2%          | 5              | 14.400.000           | 0,2%        |                    |                    | 0,0%        |
| 12 - Sistemi urbani               | 17         | 646.955.599          | 7,0%          | 17             | 646.955.599          | 7,3%        |                    |                    | 0,0%        |
| 99 - Varie (da definire*)         | 1          | 477.700.000          | 5,2%          | 1              | 477.700.000          | 5,4%        |                    |                    | 0,0%        |
| <b>Totale</b>                     | <b>195</b> | <b>9.269.393.589</b> | <b>100,0%</b> | <b>182</b>     | <b>8.842.455.365</b> | <b>100%</b> | <b>13</b>          | <b>426.938.224</b> | <b>100%</b> |

\* Le risorse attualmente imputate al codice "99" sono in fase di assegnazione alle Priorità PAC.

Sotto il profilo finanziario, relativamente ai 9.269,4 milioni di euro di investimenti programmati, è emerso che:

- rispetto ai dati presenti nella banca dati unitaria, estratti dal MEF-IGRUE in data 12 febbraio 2015, gli impegni giuridicamente vincolanti risultanti al 31 dicembre 2014 ammontano a 2.775,8 milioni di euro;

- le risorse destinate alla linea “Salvaguardia”, necessarie ad assicurare la piena attuazione della spesa per la chiusura della programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013, ammontano a 1.996,3 milioni di euro;
- risultano ulteriori impegni giuridicamente vincolanti, non ancora inseriti nella banca dati unitaria del MEF-IGRUE, pari a 1.093,2 milioni di euro;
- nell’ambito del Programma Direttrici Ferroviarie sono presenti ulteriori risorse, pari a 970,2 milioni di euro, destinate al cofinanziamento di Contratti Istituzionali di Sviluppo sottoscritti tra Governo, Regioni, Ferrovie dello Stato e Rete Ferroviaria Italiana.

Sotto il profilo procedurale, l’attività di monitoraggio ha evidenziato che:

- quasi tutte le azioni risultano in attuazione procedurale o in esecuzione (182 azioni, pari al 93,8 per cento del numero totale delle azioni), per un valore di circa 8.842,5 milioni di euro;
- l’avanzamento procedurale e in esecuzione riguarda, per il 46,6 per cento, interventi per il rafforzamento della competitività e innovazione delle imprese ed il finanziamento di reti infrastrutturali e mobilità; per il 28,5 per cento, la promozione dell’istruzione, dell’occupazione, anche giovanile, e dell’inclusione sociale;
- tra le politiche per l’occupazione, circa 441,7 milioni sono destinati al finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga nelle quattro Regioni dell’Obiettivo Convergenza.

PAGINA BIANCA

## **V. FONDO SVILUPPO E COESIONE**

### **V.1 FONDO SVILUPPO E COESIONE - 2000-2006 - PROGRAMMAZIONE E STATO DI AVANZAMENTO AL 31 DICEMBRE 2014**

Nel periodo di programmazione 2000-2006 le risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate, oggi rinominato Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), sono state assegnate con le leggi annuali di bilancio articolate su periodi di iscrizione dapprima triennali e poi quadriennali. Conseguentemente, per le assegnazioni più recenti, e cioè quelle del 2005 e del 2006, gli ultimi anni di effettiva disponibilità hanno coinciso con gli esercizi 2009 e 2010.

Tali risorse sono state ripartite annualmente dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) con una distribuzione tra Amministrazioni centrali e regionali, rispettivamente, per due terzi ed un terzo del complesso delle stesse.

Le assegnazioni alle Amministrazioni centrali dello Stato, pari a 42,7 miliardi di euro, sono state oggetto di una prima ricognizione operata in forza dell'art. 6 quater del D.L. 112/2008, convertito in L. n. 103/2008 i cui esiti sono confluiti nella Delibera CIPE n. 79/2010 e, da ultimo, oggetto di una ulteriore ricognizione con la Delibera n. 6/2012, accertando l'esistenza di obbligazioni giuridiche confermate ancora in essere per un ammontare di 1,69 miliardi di euro. La rilevazione dell'avanzamento della spesa, in assenza di una specifica previsione all'atto dell'assegnazione delle risorse, è nella responsabilità delle Amministrazioni di destinazione. A fronte del suddetto ammontare restano da trasferire risorse dal Fondo per un ammontare di circa 0,53 miliardi di euro.

Con riferimento alle Amministrazioni regionali le assegnazioni attribuite a ciascuna di esse sono state definitivamente confermate con la Delibera CIPE n. 41/2012. Esse ammontano a 18,1 miliardi di euro, al netto di quelle "attratte nella programmazione 2007-2013" attraverso la riprogrammazione in tale ultimo periodo e di quelle utilizzate per il reintegro del taglio di 42,7 milioni di euro alla Regione Abruzzo per il 2007-2013, di cui 3,6 miliardi di euro per le regioni del Centro Nord e 14,5 miliardi per quelle del Mezzogiorno. Con tali risorse sono stati attivati, a partire dal 1999, circa 800 Accordi di Programma Quadro (equamente distribuiti tra le due distinte Aree del Centro Nord e del Mezzogiorno) e 24.203 progetti (10.105 nel Centro Nord e 14.098 nel Mezzogiorno), finanziati non solo dal FSC ma anche da risorse ordinarie (statali, regionali o di altri enti), comunitarie o private, per un costo complessivo di circa 86,94 miliardi di euro.

Al 31 dicembre 2014, ultimo monitoraggio disponibile, il costo realizzato rispetto al costo complessivo ammonta a 57,59 miliardi di euro, quello realizzato in termini di Fondo Sviluppo e Coesione risulta pari a 12,41 miliardi, corrispondente al 68,6 per cento di avanzamento di spesa, con evidente differenza tra le due macro aree. Nel Centro Nord si rileva infatti una percentuale

di avanzamento pari all' 87,7 per cento (con valori superiori al 90 per cento in 8 casi su 13, fra Regioni e Province autonome), mentre il Mezzogiorno si ferma al 63,8 per cento (con valori anche inferiori nelle Regioni Sicilia e Campania).

Gli interventi, sia nel Centro Nord sia nel Mezzogiorno, si concentrano principalmente nei settori Infrastrutture di trasporto (42 per cento del totale), Infrastrutture ambientali e risorse idriche (26 per cento del totale) e Opere e Infrastrutture sociali (17 per cento del totale). Nell'insieme questi settori rappresentano l'85 per cento del costo totale FSC a titolarità regionale.

Nell'analizzare i dati relativi all'utilizzo dell'FSC occorre, tuttavia, considerare che i progetti originariamente definiti su tale Fondo hanno sempre di più alimentato, progressivamente, l'*overbooking* e la certificazione di spesa dei programmi comunitari cofinanziati, circostanza questa che di fatto ha prodotto una continua "destabilizzazione" della programmazione originaria del Fondo e dell'evoluzione dei livelli di attuazione registrati nel tempo.

Per individuare gli interventi che non presentavano possibilità di riavvio (cosiddetti interventi incagliati), al fine di riprogrammare le relative risorse e, al contempo, per promuovere l'accelerazione di quelli in ritardo di attuazione, dando seguito alla Delibera CIPE 80/2011, l'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) ha effettuato apposite verifiche i cui esiti sono stati sintetizzati in un rapporto finale (del 30/9/2014). Questo rapporto presenta quanto emerso nel corso delle verifiche effettuate su 120 interventi (114 selezionati ai sensi della Delibera 80/2011 ed ulteriori 6 interventi

ai sensi della Delibera 61/2012), che hanno portato a dichiarare - a valle delle verifiche e delle azioni di *follow up* - 83 interventi disincagliati (corrispondenti ad un finanziamento FSC di 1.897,5 milioni di euro), 18 interventi con *follow up* aperti (finanziamento FSC di 329,4 milioni di euro), 2 interventi già oggetto di sanzione (finanziamento FSC di 8,5 milioni di euro) ed infine 17 interventi incagliati (permanenza di criticità in fase di attivazione/attuazione e la mancata individuazione o attuazione di azioni correttive corrispondenti ad un finanziamento FSC di 121,7 milioni di euro).

Ai sensi della delibera CIPE 166/07, nella seconda parte del 2014 sono state attivate dall'UVER le verifiche dei sistemi di gestione e controllo dei programmi del Fondo Sviluppo e Coesione di diverse amministrazioni regionali. Nello stesso periodo sono state inoltre eseguite attività di verifica in Sardegna, Puglia e Basilicata concernenti il conseguimento delle obbligazioni giuridiche vincolanti ai sensi della Delibera CIPE 21/2014.

## **V.2 FONDO SVILUPPO COESIONE 2007-2013- PROGRAMMAZIONE E STATO DI AVANZAMENTO AL 31 DICEMBRE 2014**

Per il periodo 2007 - 2013 il complesso delle risorse assegnate al Fondo Sviluppo e Coesione è stato oggetto di ripetuti interventi di riduzione in relazione alle manovre di finanza pubblica necessarie per il conseguimento degli obiettivi in termini di saldi di finanza pubblica. Tali riduzioni hanno inciso particolarmente, tra il 2008 e il 2011, sulle assegnazioni destinate alle Amministrazioni centrali. All'atto della delibera del CIPE n. 6/2012, in precedenza citata, l'ammontare complessivo delle risorse residue assegnate alle Amministrazioni centrali

ammontava a circa 19,9 miliardi di euro, di cui 8,5 miliardi di euro circa per il Fondo infrastrutture, 7,6 miliardi per il fondo strategico a sostegno del sistema Paese (destinato per oltre la metà alla ricostruzione post sisma in Abruzzo), 2,5 miliardi per il Fondo per gli ammortizzatori in deroga e la parte restante per una pluralità di specifiche finalità. Anche per la programmazione 2007 - 2013 l'attuazione della spesa ed il suo avanzamento sono nella responsabilità delle Amministrazioni di destinazione. A fronte del complessivo aggregato di risorse descritto restano, allo stato attuale, da trasferire risorse dal Fondo per un ammontare di circa 1,5 miliardi di euro.

Il complesso delle risorse FSC, originariamente assegnato alle Regioni, ammontava a 24,02 miliardi di euro inclusi 1,08 miliardi per il Progetto Obiettivi di servizio. A fronte di tale originaria assegnazione le Regioni hanno chiesto di utilizzare il Fondo per varie finalità diverse da quelle tipiche dello stesso; tra queste, in particolare, hanno avuto una significativa consistenza quelle collegate alla necessità di far fronte a debiti contratti nel settore Sanità e a situazioni debitorie nel settore del trasporto pubblico locale e di dar corso a riduzioni dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni in tema di contenimento della spesa pubblica.

In totale, le destinazioni diverse dalle finalità originarie del Fondo, tenuto conto della più recente applicazione, al 31 dicembre 2014, dei tagli previsti dalla Legge di stabilità per il 2014, n. 147/2013, art. 1 commi 522-525, hanno interessato un ammontare di risorse pari a 6,78 miliardi di euro, di cui 5,6 miliardi per le Regioni del Mezzogiorno e 1,18 miliardi per quelle del Centro-Nord. Al netto di predette riduzioni, le somme definitivamente assegnate alle Regioni per progetti di sviluppo coerenti con la programmazione 2007 - 2013 ammontano a 17,23 miliardi, di cui 13,75 miliardi nel Mezzogiorno e 3,48 miliardi nel Centro-Nord. A queste si aggiungono 0,968 miliardi di euro (0,951 miliardi nel Mezzogiorno) attratti dal periodo di programmazione precedente. Detraendo, infine, 1,346 miliardi di euro, sottratti alla disponibilità delle Regioni 2007-2013 dalla delibera n. 21 del 30 giugno 2014 in relazione al mancato rispetto delle scadenze per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti sugli interventi individuati, il totale generale delle risorse regionali si attesta a 16,85 miliardi di euro (di cui 13,35 miliardi nel Mezzogiorno e 3,5 miliardi nel Centro-Nord).

Con tali risorse, in aggiunta ad altri meccanismi di attivazione progettuale, sono stati attivati 69 Accordi di Programma Quadro (15 nel Centro Nord e 54 nel Mezzogiorno) e 8.661 progetti (4.886 nel Centro Nord e 3.775 nel Mezzogiorno), finanziati non solo dal FSC ma anche da risorse ordinarie (statali, regionali o di altri enti), comunitarie o private, per un valore complessivo di 11,8 miliardi di euro.

Le Regioni hanno inserito nella banca dati unitaria, al 31/12/2014, 10.881 progetti aventi un costo complessivo pari ad 14,542 miliardi, di cui 7,77 a carico del Fondo Sviluppo e Coesione, con un incremento in termini di progetti inseriti, rispetto al 31/10/2014, di 2.220 unità e in termini di costo di 1,34 miliardi di euro.

Con riferimento ai progetti allo stato inseriti nella banca dati, il costo realizzato in termini di Fondo Sviluppo e Coesione ammonta a 1,59 miliardi di euro, con una percentuale di avanzamento, commisurata al costo dei medesimi

progetti, pari a circa il 20 per cento, con differenze significative in riferimento alle due macro aree, Centro-Nord (41 per cento) e Mezzogiorno (11 per cento). La differenza registrata, con riferimento ai soli progetti inseriti, è confermata ove l'avanzamento si rapporti al valore complessivo dell'assegnazione FSC. Rispetto a tale aggregato, considerato - al fine di rendere omogenei i dati temporali di avanzamento - a lordo delle revocche della delibera n. 21/2014 (in parte già riprogrammate) e dei tagli di finanza pubblica applicati il 31 dicembre 2014, l'avanzamento assume, per l'intera Italia, il valore del 8,2 per cento, per il Centro-Nord, il valore del 25,8 per cento, e per il Mezzogiorno, il valore del 3,8 per cento. Anche in questo caso la varianza tra le diverse Regioni è notevole, per cui nel Centro Nord, a fronte dell'avanzamento medio del 25,8 per cento, si registrano valori intorno al 50 per cento nelle Regioni Toscana e Lombardia, mentre il Veneto è al 3,5 per cento. Nel Mezzogiorno, per il quale le assegnazioni definitive si sono però realizzate tra il 2011 e il 2012, si evidenzia che per la Regione Calabria l'avanzamento dei progetti è ancora inferiore all'1 per cento, mentre per la Sicilia non risultano interventi in attuazione.

### **V.3 ATTIVITÀ DI VERIFICA SU ALCUNI PROGRAMMI DI INVESTIMENTO PUBBLICO**

Nel corso del 2014 sono proseguite le attività di verifica da parte dell'UVER (Unità di verifica degli investimenti pubblici) su alcuni importanti programmi di investimento che vedono il contributo dei fondi delle politiche di coesione. Tra le attività più rilevanti si segnalano quelle relative ai Contratti Istituzionali di Sviluppo, agli interventi in materia di dissesto idrogeologico e di edilizia scolastica, di cui si riportano nel seguito alcuni principali esiti.

I Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS) sono stati sottoscritti negli anni 2012 e 2013 tra l'allora Ministro per la Coesione Territoriale, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, le Regioni e Ferrovie dello Stato S.p.A. per la realizzazione delle Diretrici ferroviarie Napoli-Bari-Lecce/Taranto, Messina-Catania-Palermo, Salerno-Reggio Calabria e con ANAS per la Realizzazione dell'asse stradale Sassari-Olbia.

In ognuno dei quattro CIS, l'UVER, in qualità di autorità di audit, ha il compito di effettuare verifiche finalizzate all'accertamento della corretta esecuzione degli adempimenti previsti nel contratto, sia dal punto di vista della rilevazione sistematica e tempestiva degli avanzamenti procedurali, fisici e di risultato (da attuarsi anche attraverso le verifiche "in itinere" ed "ex post" degli interventi), sia attraverso verifiche sulle singole operazioni campionate, al fine di riscontrare la regolarità della spesa.

Le verifiche realizzate sull'avanzamento dei citati contratti evidenziano, da una parte, la volontà di tutti gli attori di perseguire i risultati ivi previsti e, dall'altra, la presenza di una serie di criticità che non hanno consentito di garantire le performance di avanzamento programmato.

In particolare nel corso del 2014 sono stati realizzati lavori complessivamente per 235,6 milioni di euro a fronte di una previsione di 864,3 milioni di euro. Di seguito si riporta la sintesi dell'avanzamento conseguito con il confronto rispetto a quanto inizialmente previsto.