

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 le caratteristiche dei diversi territori.

La politica di coesione territoriale trae fondamento e legittimazione dalla Costituzione italiana (art. 119, quinto comma, e art. 3, secondo 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. È il metodo del confronto, anche vivace, fra tutti i soggetti, interni al territorio ed esterni a esso, è 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 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). È quello di promuovere l'innovazione metodologica, di valutare i risultati e di svolgere un'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, ad 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 31 dicembre 2010 pari al 7,4% 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 un'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 (*voicè*).

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, senza spostando nel tempo i problemi senza produrre 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 relazione alla qualità della vita dei cittadini;
- cooperazione rafforzata con la Comunità europea.

Il decreto-legge approvato dal Consiglio dei Ministri del 4 dicembre 2011 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, nei mesi di agosto e settembre 2011 è stata realizzata (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. È 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, 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. È quindi divenuto chiaro che le azioni “aggiuntive”, “addizionali”, “speciali” della c.d. politica regionale o di coesione territoriale sono efficaci in quanto indirizzano e innovano l'uso delle risorse ordinarie.

È 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, oltre 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 la competizione e la 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, il Servizio Studi della Banca d'Italia e l'Istat.

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

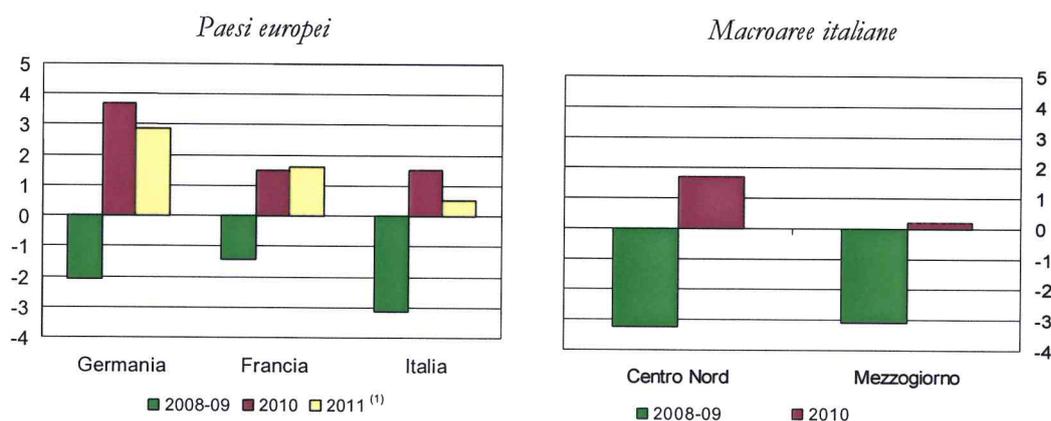
Un'analisi approfondita dello "stato della coesione territoriale" in Italia richiederebbe di spingersi ben al di sotto del livello regionale di disaggregazione, per identificare, sia nel Sud che nel Centro-Nord, aree di forza e di sofferenza. È il compito affidato al Rapporto Annuale del Dipartimento 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 Banca di Italia "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%; l'Italia poco più del 30%. 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% nel primo, dello 0,2% 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.

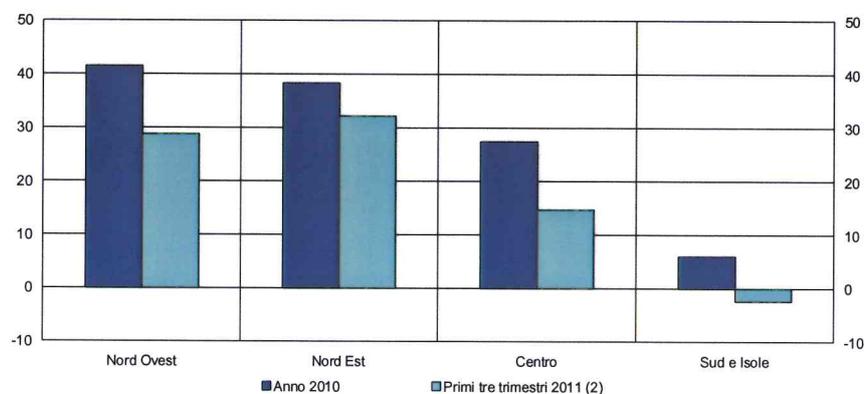
(1) Previsioni Eurostat.

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 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.

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% del fatturato è esportato, contro il 39% nel centro Nord.

Questa peggiore congiuntura del Sud è segnalata anche dalla dinamica (destagionalizzata) degli ordini dell'industria e soprattutto dei servizi nei mesi di ottobre e di 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.

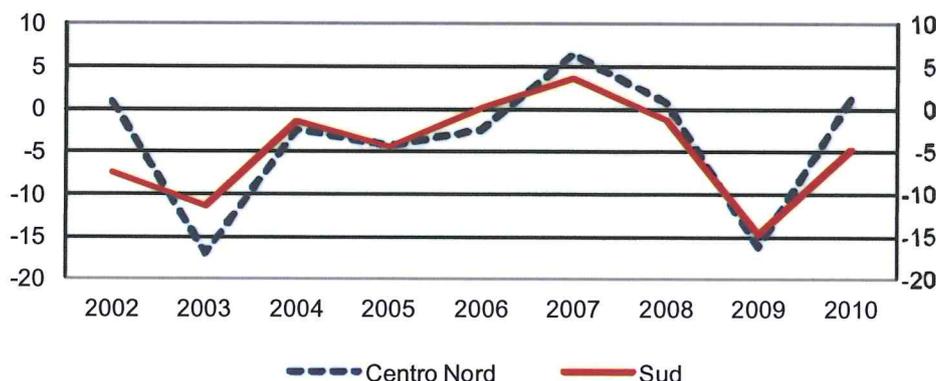
⁽²⁾ Variazione dei primi nove mesi del 2011 rispetto al periodo corrispondente.

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)



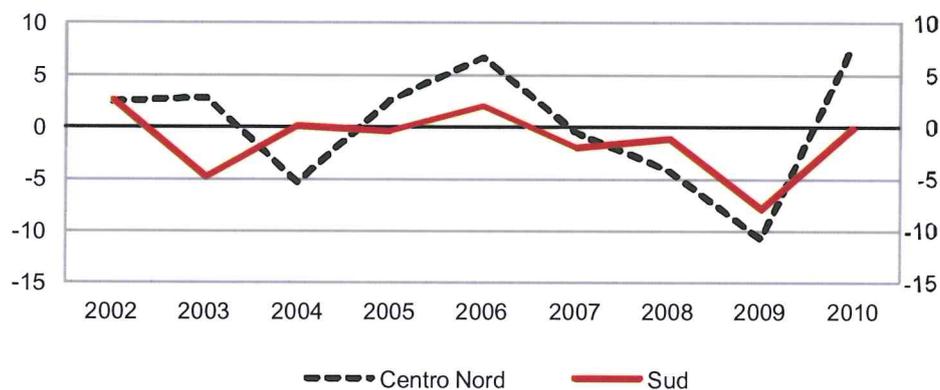
Fonte: Indagine della Banca d'Italia sulle imprese industriali e dei servizi.

⁽¹⁾ Variazioni su valori a prezzi costanti.

I piani di investimento per i prossimi dodici mesi risultano ancora improntati a un mercato 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.

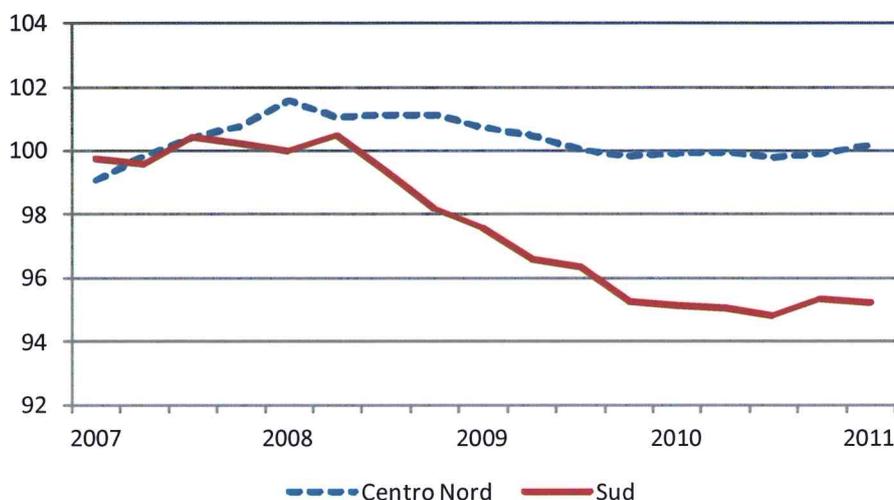
⁽¹⁾ Variazioni su valori a prezzi costanti.

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

È 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. È 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%, contro 5,5% nel Nord, pari a quello della Germania (5,9%);
- un tasso di disoccupazione giovanile pari al 39% contro il 22 nel Centro Nord;
- un tasso di occupazione femminile pari a 30,7% contro 55,4 nel Centro Nord;
- un peso dell'occupazione irregolare su quella regolare (stima del 2009) pari al 19%.

I.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% 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%), e una **assoluta stagnazione del divario (attorno al 70%) 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 Mezzogiorno si riduce di

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 le stime sui redditi equivalenti si veda Brandolini, A. e Torrini, R. (2010).

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%). 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% nel Mezzogiorno continentale e al 44,4% 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.

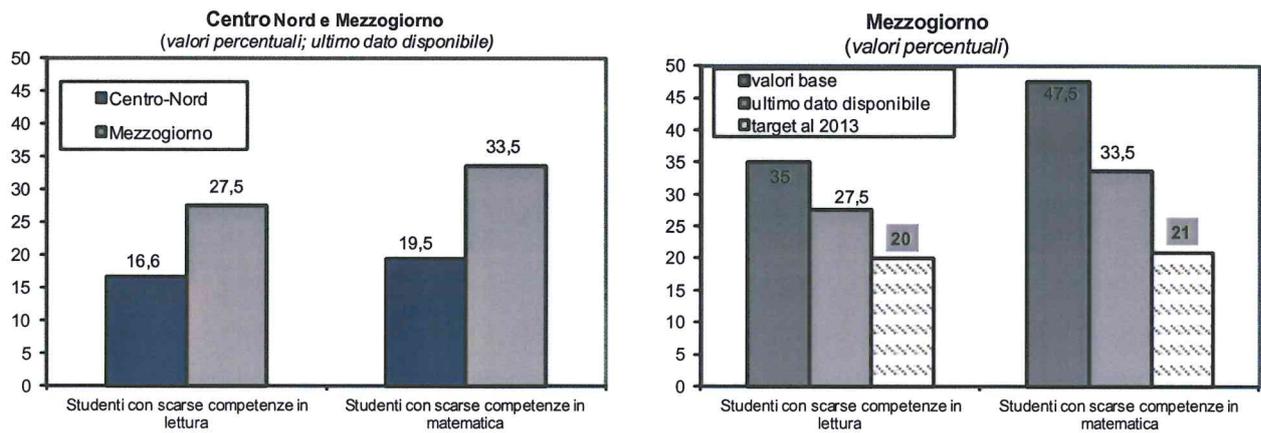
³ La questione di un divario nel costo della vita tra le due aree del Paese è in realtà controversa, in assenza di una metodologia statistica di calcolo consolidata e unanimemente accettata. Nel lavoro di Brandolini e Torrini di cui si utilizzano qui le stime, sono stati utilizzati gli indici di parità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

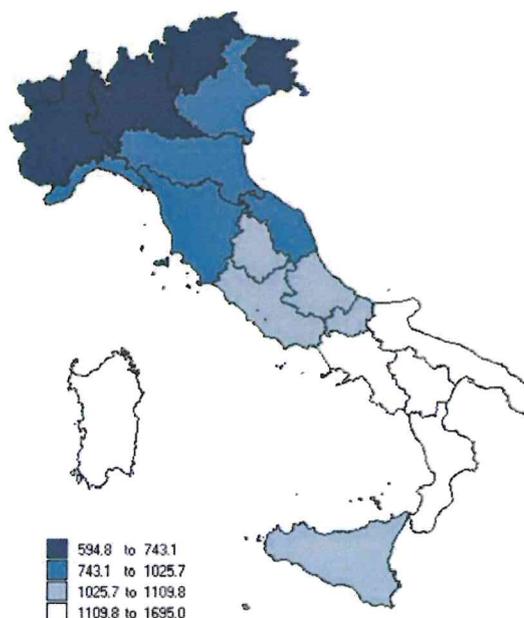


Fonte: Ocse, Indagine PISA.

- 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)

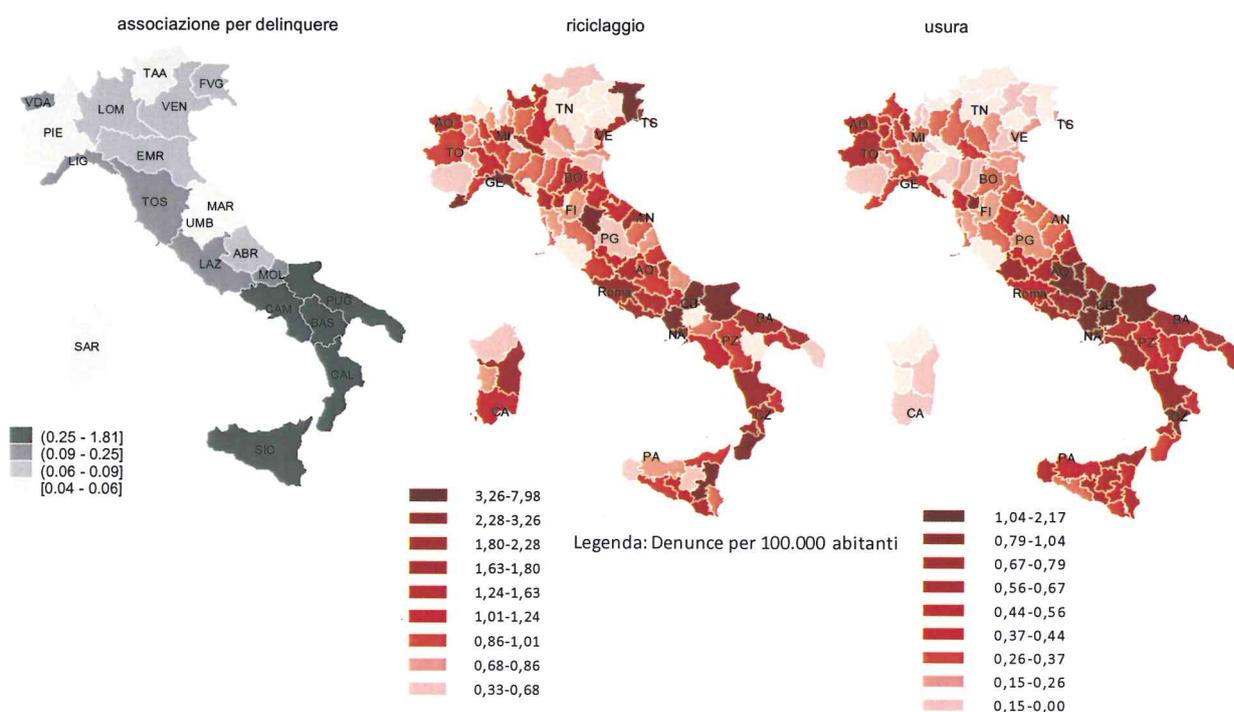


Fonte: Ministero della Giustizia sui procedimenti di cognizione ordinaria nei tribunali.

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

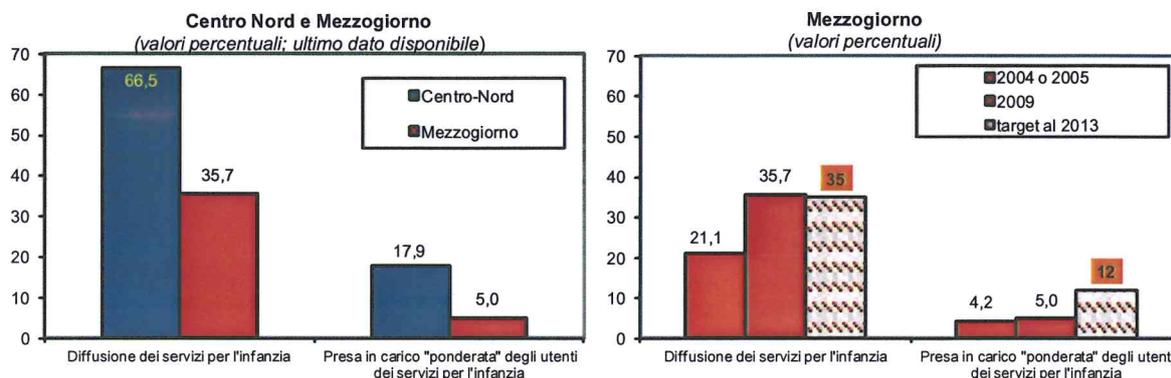


Fonte: Istat, Statistiche giudiziarie medie anni 1983-2007 e Ministero Interni, Sistema di indagine media anni 2005-2009

- 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.

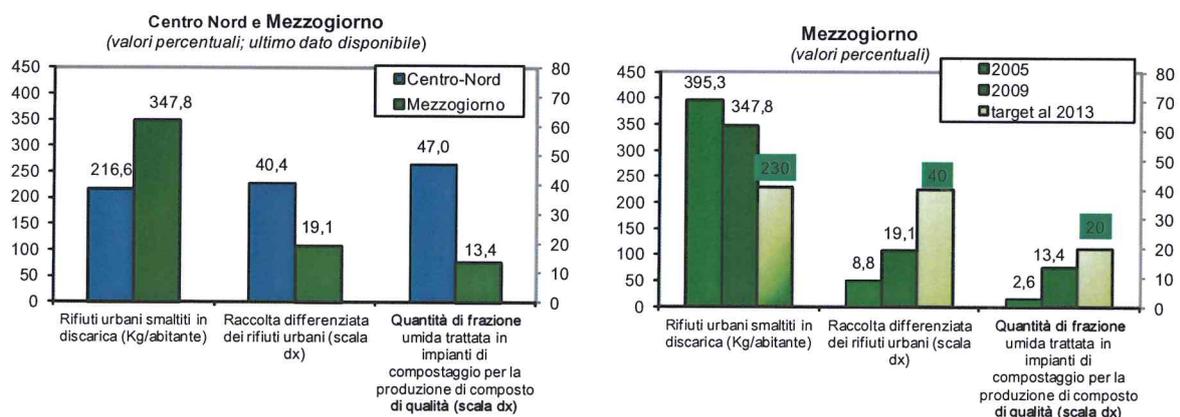
- Servizi sanitari.** Un’offerta adeguata di servizi sanitari favorisce l’inclusione sociale e agisce come fattore di attrazione, anche imprenditoriale. Tutte le regioni del Mezzogiorno si posizionano in fondo alla classifica delle regioni italiane, oltre che per i disavanzi finanziari accumulati dal 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% 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% 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% (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% 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% (contro solo il 5,0% 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, 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

2008 ⁽¹⁾				
Stato	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

2008 ⁽²⁾				
Area	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 c.d. 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% 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"**.

Tav. 1 - Pagamenti eseguiti dalla Commissione europea in rapporto alle risorse assegnate: 2000-2006 e 2007-2013

(valori percentuali)

Stato	Programmazione	Programmazione
	2000-2006 al 31.12.2003	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% 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%). Né si può affermare che tale ritardo sia sempre esistito. Assai migliore (16,6% contro 7,4%) 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, del 31 dicembre 2011 e del 31

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.

ottobre 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% 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% 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% del totale programmato, appena il 2,4% in più rispetto al 31 agosto (cfr. Tav. 2).

Inoltre dopo quasi cinque anni di programmazione solo il 39,8% 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>			
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.

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,

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 preconditione 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.

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% 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%, 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 finanziari¹⁸. 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	-	-
	Por Basilicata	60	28
	Por Calabria	107	67
	Por Campania	-	-
	Por Puglia	216	123
	Por Sicilia	-	-
FESR	Totale	1.565	822
	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, nella lista degli interventi, nelle scadenze, 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 (1)	di cui: Pubblica Amministrazione (2)	di cui: Imprese Pubbliche (3)	Fondi Strutturali (4)	Addizionalità (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. È nell'interesse dell'Italia agire con forza mirando a una conferma, almeno parziale degli attuali criteri per l'allocatione 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 esternalità 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 n. 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 ho 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, 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 il ruolo e le 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 quinto comma 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 2007-2013, 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, comma 4, decreto-legge n. 98 del 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 mln di euro).

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, legge n. 191 del 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	Presenza 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 la situazione delle 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 PAR delle Regioni Molise e Abruzzo, per un totale di 1014,832 mln di Euro; b) Le somme FAS 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 PAR 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 FAS 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 del 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) (cfr. Tav. 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)	(n)			(%)	(mln di euro)	(mln di euro)
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%.

La dimensione degli interventi è prevalentemente inferiore al valore soglia di 25 mln di euro (che nella programmazione 2007/2013 rappresenta il valore minimo dei "progetti cardine") si osserva nel 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”**. 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. È 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 della 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.