

## **Traccia per Audizione presso la Camera dei Deputati, Commissioni riunite V e XIV, in materia di risorse finanziarie della UE per il periodo 2014-2020**

### Premessa

1. Nella drammatica fase economia e finanziaria che vive l'Europa, la proposta di rafforzamento di un Bilancio UE è senz'altro da appoggiare, come strumento per porre in essere le necessarie politiche comuni che puntino agli obiettivi di sviluppo della Strategia Europa 2020.

Ciò vale, in particolare, per la salvaguardia della politica di coesione, su cui concentreremo la nostra attenzione in questa Audizione. Desto una certa preoccupazione, per le ripercussioni che potrebbero verosimilmente abbattersi sulla politica coesione, infatti, la posizione a cui sembra essersi recentemente accodata l'Italia (firma di Mantica al documento dei "nove") di una forte riduzione del Bilancio dell'Unione: l'interesse dei maggiori "contributori netti", le cui regioni sono già fuori o usciranno nel prossimo ciclo dall'Obiettivo Convergenza, non sarà certo quello di preservare la coesione.

2. La coesione economica, sociale e territoriale rappresenta un obiettivo fondamentale dell'Unione, solennemente sancito nel Trattato di Lisbona. E la politica di coesione ha rappresentato uno strumento decisivo dell'azione comunitaria. Per l'Italia, in particolare, è stato soprattutto uno strumento irrinunciabile per il perseguimento del nostro principio costituzionale di riequilibrio territoriale.

Se la riduzione del divario territoriale rimane l'elemento centrale di una strategia volta al perseguimento di un più forte e durevole sviluppo dell'intero Paese, le politiche regionali di sviluppo diventano una delle leve fondamentali dell'azione pubblica. Un'acquisizione ormai irrinunciabile, dal nostro punto di vista, è stato l'avvio, a fine anni Novanta (e in particolare con il QSN 2007-2013) della stagione della *politica di coesione unitaria*. In questo quadro, la *politica di coesione comunitaria* dei Fondi strutturali ha rappresentato la garanzia di una politica regionale di sviluppo per il Sud, che avesse un orizzonte pluriennale certo, in anni in cui a venir meno – come più volte abbiamo denunciato – è stata la componente nazionale del riequilibrio (vicenda FAS) e l'impegno macroeconomico dello Stato per il superamento del divario di sviluppo tra il Mezzogiorno e il resto del Paese.

In un quadro finanziario dello Stato assai preoccupante, e di prospettiva sempre maggiore difficoltà delle politiche di sviluppo nel Paese, poi, la politica di coesione rappresenta un punto fermo e irrinunciabile, non solo come compensazione degli effetti asimmetrici (e negativi per il Sud) della manovra, ma anche per riavviare una dinamica di convergenza e di crescita.

### Sulla proposta di Bilancio per la coesione, con analisi tratte dal Rapporto 2011.

3. Occorre una quota adeguata di risorse per la politica di coesione in generale (riduzione del 5% ragionevole, non oltre) e per l'Obiettivo Convergenza in particolare: la riduzione del 20% rischia di essere già troppo penalizzante per le regioni meridionali, se non vengono definite sufficienti garanzie nei criteri di ripartizione. *Mantenimento degli attuali criteri di allocazione delle risorse.*

4. Il criterio del PIL pro capite è insuperabile. È una significativa espressione del divario territoriale: e anzi, forse sottorappresentativo rispetto ad altri indicatori economici utilizzabili (tasso di occupazione, produttività, tasso di industrializzazione, eccetera).

In generale, l'adozione del criterio del PIL pro capite per la politica di coesione è più che opportuna per mantenere la finalizzazione ad obiettivi di crescita economica delle aree sottoutilizzate.

*A nostro avviso, la posizione dell'Italia nel difficile negoziato che si aprirà non può prescindere dalla salvaguardia di questi due elementi macroeconomici di garanzia.*

5. Il negoziato, per il nostro Paese, non sarà affatto facile. Perché negli ultimi anni l'economia del Mezzogiorno ha perso terreno rispetto alle altre regioni europee, sia ricche che meno ricche, e in prospettiva il quadro rischia di diventare particolarmente fosco. Nel *Rapporto* si considera un indicatore molto significativo per il divario: la quota di popolazione che vivrà in Regioni obiettivo Convergenza nel prossimo ciclo di programmazione. A fronte di una riduzione in Europa del 22% della popolazione destinata in Obiettivo convergenza, l'Italia aumenta la sua quota percentuale, da 11,1% a 14,2%, mentre molti Paesi la vedono calare, anche in modo rilevante: la Germania da 5,4% a 0; la Spagna da 9,1% a 0,9%; la Grecia da 2,7% a 1,4%. Tra i Paesi dell'UE 15 l'Italia passa dal 30% a oltre il 50%: il Mezzogiorno rappresenta circa la metà della popolazione in Obiettivo Convergenza di tutta la "vecchia" Europa.

6. Si pone un grosso problema di "legittimazione politica". Non ha giovato, in questa fase di crisi, il lento avanzamento dell'attuazione del QSN. La Commissione, infatti, in considerazione del significativo contributo che la politica di coesione può fornire alla realizzazione del "Piano europeo di ripresa economica", ha adottato, tra il 2009 e il 2010, una serie di proposte e di misure (tra cui la revisione del disimpegno automatico, che ha tanto giovato all'Italia) improntate: i) ad accelerare l'avvio degli interventi; ii) ad incrementare la flessibilità nella gestione dei programmi; iii) ad ampliare la portata delle spese eleggibili nelle aree strategiche; iv) a semplificare l'uso dell'assistenza tecnica per l'attuazione dei programmi.

Per utilizzare le parole di un'indagine del 2009, sulle modalità di risposta alla crisi, della D.G. Politica regionale della Commissione europea: «Alla luce dell'attuale fase congiunturale e della maggiore dimensione del loro portafoglio di risorse (regionali, nazionali e, soprattutto, Fondi strutturali), ci si sarebbe aspettato che le Regioni Convergenza (vale a dire Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, e Basilicata in phasing out) avessero fatto ricorso a tutte le risorse disponibili per accelerare la ripresa. In realtà, la loro risposta non è stata efficace come avrebbe dovuto, per lo meno da un punto di vista quantitativo».

*Sui limiti della politica regionale di sviluppo e sulle proposte della SVIMEZ per il suo rilancio*

7. Per riacquistare credibilità – e forza nel negoziato – il nostro Paese deve mostrare la capacità di riorientare, già in questo ciclo di programmazione, gli interventi di politica regionale verso obiettivi di efficienza e di efficacia.

*Vorremmo offrire, in questa sede preziosa di discussione, le nostre posizioni consolidate, in relazione con le recenti innovazioni politiche (Piano Sud) e normative (decreto su interventi speciali e risorse aggiuntive).*

(Allegato 1)

*Mezzogiorno e Italia, nell'Europa 2020: il ruolo strategico della coesione*

8. Sul ritardo del paese, e sul raggiungimento di tutti i traguardi previsti in sede europea dalla nuova strategia Europa 2020 (tasso di occupazione tra i 20 e i 64 anni del 75%, investimenti in R&S al 3% del PIL, raggiungimento degli obiettivi 20/20/20 in materia energetica e di clima, 20 milioni di persone in meno a rischio povertà, tasso di abbandono scolastico inferiore al 10% e 40% dei giovani con una laurea o un diploma, eccetera), pesa come un'ipoteca il livello attuale nelle regioni

meridionali (particolarmente grave per alcuni indicatori, come il tasso di disoccupazione femminile che è inferiore a quello di tutti i Paesi OCSE, esclusa la Turchia). E non a caso, le proposte di riforma della politica regionale prevedono una maggiore sinergia con gli obiettivi previsti dalla strategia complessiva.

Tuttavia, il raggiungimento di alcuni target europei di Europa 2020 (in campi cruciali come l'istruzione) rappresenta una impresa "ardua" per tutte le regioni italiane: il PNR non si può certo dire che sia particolarmente "ambizioso" (in alcuni casi, paradossalmente, lo è meno del QSN: alcuni studiosi, addirittura osservano che il PNR italiano altro non è che la strada più rapida per raggiungere l'ultimo dei posti nella graduatoria dei 27 Paesi europei).

*Il rafforzamento dell'Obiettivo Competitività (che non riguarda le regioni del Mezzogiorno), previsto dalla proposta della Commissione, va senz'altro difeso, in quanto aiuta tutto il Paese (con le sue aree più avanzate) nei processi di adeguamento competitivo e nel conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020.*

*Ultime note di merito sulla proposta di riforma della coesione, in vista del negoziato.*

#### *9. Obiettivo intermedio.*

La Commissione per la prima volta ha proposto un obiettivo intermedio, che raccoglie i diversi *phasing-in* e *out* (cui si è ammessi se il reddito pro capite è compreso tra il 75 e il 90% del reddito medio europeo per il periodo di riferimento). Per l'Italia riguarderebbe la Sardegna e la Basilicata (rispettivamente prima in *phasing out* e in *statistical effect*), a cui si unirebbero Abruzzo e Molise. Tutto il Mezzogiorno storico sarebbe quindi riunito tra Obiettivo Convergenza e Obiettivo intermedio.

I cambiamenti sarebbero invece notevoli per i restanti paesi europei, specie quelli dell'UE-15. In particolare, i grandi Stati vedono ridursi in maniera drastica il numero di regioni in Obiettivo Convergenza, mentre godrebbero largamente di finanziamenti per l'obiettivo intermedio.

È evidente che nonostante si tratti "solo" del 12% delle risorse destinate alla coesione, per l'Italia sarebbe sconveniente perché riguarderebbe meno di 4 milioni di abitanti su oltre 72 milioni e rischierebbe di distogliere "attenzione" dall'Obiettivo Convergenza.

Ma forse la sua introduzione forse è sembrata inevitabile per mantenere un quadro di sostegno e di allocazione dei fondi che altrimenti poteva diventare politicamente insostenibile, per gli altri contribuenti netti (non più destinatari di risorse per la Convergenza) che potrebbero chiedere, in una logica egoistica, un forte ridimensionamento della coesione).

*Esprimere scetticismo, in attesa del negoziato.*

#### *10. Rischi di settorializzazione.*

Come afferma il Ministro Fitto, la tendenza alla settorializzazione della politica di coesione che appare in diverse parti della proposta della Commissione. Un nuovo fondo settoriale – il fondo per la connettività (*Connecting Europe*), autonomo e gestito direttamente dalla Commissione europea – prevede un meccanismo di allocazione riservata di Fondi strutturali, che riduce sensibilmente le risorse per la coesione effettivamente a disposizione degli Stati membri interessati e "assorbe" quelle politiche di infrastrutturazione che devono fare necessariamente parte, almeno per le regioni Convergenza del nostro mezzogiorno, di una politica strategica, per sua natura integrata e territoriale, qual è quella di coesione.

Rischi da questo punto di vista, si rinveno nell'«accentuazione della specificità di intervento» del FSE e nelle «indicazioni di allocazioni che la politica di coesione dovrebbe riservare alla politica per la ricerca e a quella per l'istruzione, a prescindere da qualunque giustificazione di carattere strategico». Come scrive Fitto: «Tutto questo è molto preoccupante; la politica di coesione non può essere confusa con uno strumento di puro sostegno finanziario (bancomat) a servizio delle diverse politiche settoriali: lo ha spiegato con cognizione di causa il Rapporto Barca, lo hanno ribadito i Paesi membri approvando recentemente la revisione dell'Agenda Territoriale.

*Piuttosto, all'interno di un impianto europeo strategico e integrato di politica territoriale, va lasciata ai QSN la possibilità di una concentrazione degli interventi su priorità che contraddistinguono le peculiari caratteristiche interne di divario territoriale. Questo sarebbe cruciale per il superamento del dualismo italiano.*

11. *Condizionalità: opportunità e rischi.*

Ci convince la battaglia italiana, annunciata dal Ministro Fitto, contro l'introduzione di condizionalità legate al rispetto del Patto di Stabilità, e in particolare contro la posizione franco-tedesca che propone pesanti e ingiustificate sanzioni a danno della politica di coesione per quei Paesi che non rispettino il Patto di stabilità. *Ci basta l'esperienza nazionale, che già mostra gli effetti nefasti del patto di stabilità interno sulle spese per investimenti e lo sviluppo.*

Tuttavia, la battaglia per una condizionalità *ex-ante* ed *ex-post*, volta ad assicurare il massimo dell'efficacia degli interventi.

La richiesta italiana, per usare le parole del Ministro, di "condizionalità necessarie ed opportune" per "conciliare rigore e sviluppo" non solo è necessaria per l'esito della politica di coesione, ma è anche utile per affrontare con responsabilità e credibilità la difficile fase di negoziato.

Come Svimez, in tempi non sospetti, ci esprimevamo in questa direzione:

*"L'Unione non può limitarsi a verificare che le risorse siano spese con una qualificata procedura amministrativa, con una prescritta velocità, e secondo criteri di destinazione piuttosto ampi e genericamente legati allo sviluppo. E' auspicabile quindi un superamento dell'eccessivo formalismo burocratico, ancorato alla constatazione della mera correttezza degli adempimenti di carattere essenzialmente amministrativo, a favore di una pratica basata sulla attenta valutazione – non solo ex ante, ma soprattutto ex post - dei progetti in termini di una loro reale ed effettiva corrispondenza agli obiettivi che andrebbero fissati, con un più diretto coinvolgimento dell'Unione.*

*Rientra, infatti, nel mandato costituzionale dell'Ue - che le impone di perseguire la crescita - chiedere allo Stato membro un piano di priorità non costruito come sommatoria di richieste dal basso, ma secondo un ben organizzato sistema di responsabilità dei vari livelli di governo. L'Unione deve predisporre lo schema entro il quale gli obiettivi di output necessari alla soluzione delle carenze strutturali vengano identificati. Questo è un primo cambiamento che appare necessario nelle procedure decisionali e attuative sul Bilancio dell'Ue.*

*L'Unione può e deve chiedere, inoltre, che i risultati attesi siano espressi in termini fisici, sulla quantità e qualità dei servizi pubblici offerti grazie a quell'intervento (es.: miglioramento dei tempi di percorrenza, del numero degli utenti serviti, dei beni pubblici prodotti, ecc; ciò eviterebbe di considerare come soddisfatti i criteri d'azione anche con spese incomplete, frazionate, o marginali), o sullo stato di avanzamento dei lavori per gli investimenti infrastrutturali che richiedono, per loro natura, tempi lunghi di realizzazione".*

(dal Documento sulla riforma del Bilancio dell'Unione europea, 11 aprile 2008)

## All. 1- (Dall'Introduzione e sintesi al Rapporto 2011)

### 3.2 La crisi della politica regionale di sviluppo e il suo difficile (ma necessario) rilancio

I limiti all'avanzamento degli investimenti e, in generale, del miglioramento nel livello di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno, sono in larga misura gli stessi che da tempo vengono rilevati per la politica regionale di sviluppo. La debolezza delle politiche "speciali e aggiuntive" si è inserita in una più ampia debolezza di strategia per la crescita del nostro Paese, che ha penalizzato l'intero sistema economico e specialmente la possibilità di avviare nelle aree sottoutilizzate una dinamica di convergenza.

Le politiche speciali per il Sud, la cd. *politica di coesione unitaria*, europea e nazionale, sono gravate, come emerge dal Rapporto, da diversi elementi di criticità: principalmente legati, da un lato, alla programmazione e all'erogazione delle risorse e, dall'altro, all'impegno macroeconomico che lo Stato ha garantito al riequilibrio del Mezzogiorno. Questi due aspetti hanno di fatto compromesso la strategicità delle impianti della politica regionale di sviluppo.

Con il 2010, il ciclo di programmazione 2000-2006 si considera definitivamente concluso. Come più volte sottolineato dalla Svimez, la positiva performance finanziaria della programmazione 2000-2006 in Italia, in particolare nell'obiettivo 1, è stata raggiunta grazie all'utilizzo di «progetti coerenti» (pari al 42,3% del valore della dotazione finanziaria del QCS), alla numerosità di progetti di ridotto importo unitario, preferiti in considerazione delle difficoltà di gestione di progetti di dimensione e di impatto maggiore, caratterizzati, questi ultimi, da vincoli procedurali e burocratici.

Gli effetti dei contributi agli investimenti sono stati molto limitati, caratterizzati da un ampio «*dead-weight*», ossia l'utilizzo degli incentivi per iniziative che sarebbero state realizzate in ogni caso.

La frammentazione e il mancato inserimento dei singoli progetti in una strategia di sviluppo chiaramente identificabile hanno costituito forti vincoli all'attrazione di nuovi investimenti. Limiti significativi all'efficacia dei programmi sono stati, infine, ricondotti alle procedure di attuazione, risultata eccessivamente complesse.

In conclusione, al di là dell'avanzamento in termini finanziari e in termini fisici, la programmazione 2000-2006 non lascia un'eredità particolarmente positiva. Il giudizio espresso nelle analisi conclusive del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS) del Ministero dello Sviluppo Economico sulla programmazione 2000-2006 sui «risultati significativi ma inferiori alle attese» richiama, da un lato, la «insufficiente aggiuntività» delle risorse, dall'altro il «deficit attuativo».

La riflessione sulle criticità identificate con riferimento al ciclo di programmazione 2000-2006 ha continuato a rappresentare un tema di attualità con riferimento alla difficoltosa attuazione e avanzamento del nuovo ciclo 2007-2013, il cui Quadro Strategico Nazionale si è mosso, per molti versi, all'interno di una sostanziale continuità con il precedente periodo di programmazione.

Negli ultimi tre anni, inoltre, la cornice programmatica unitaria per la politica regionale disegnata dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 e finanziata con risorse nazionali, provenienti dal Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), e con risorse comunitarie provenienti dai Fondi strutturali (FS), è stata smantellata.

Successive manovre di bilancio e conseguenti provvedimenti legislativi hanno ridimensionato gli impegni finanziari della politica regionale nazionale, riducendo l'apporto di questa componente alla realizzazione del disegno complessivo di sviluppo, e destinando con provvedimenti successivi una quota rilevante di risorse ad obiettivi diversi da quelli identificati nel QSN, non riconducibili a politiche di sviluppo e, in qualche caso, neppure a spesa in conto capitale.

Complessivamente, il QSN, nella versione approvata a luglio 2007, prevedeva di mobilitare circa 60,3 miliardi di euro di risorse di politica regionale comunitaria e circa 64,4 miliardi di FAS, per un totale di risorse destinate alla politica regionale unitaria di circa 125 miliardi di euro 2007-2013. Di queste, soltanto la componente comunitaria e la relativa quota di cofinanziamento nazionale non hanno subito ridimensionamenti.

L'avanzamento finanziario del QSN 2007-2013, al 28 febbraio 2011, mostrava dati assai modesti, che hanno destato preoccupazione per i rischi legati al non conseguimento, a fine 2011, dei target di spesa collegati alla regola dell' $n + 2$ . Perciò, è stata fissata una rilevazione di dati di monitoraggio straordinaria, pubblicata tempestivamente nel mese di giugno, che registra una forte accelerazione degli impegni (che rimangono, tuttavia, ben al di sotto delle necessità).

In relazione al target di impegno al 31 maggio 2011, l'esame dell'avanzamento finanziario del QSN 2007-2013 evidenzia per l'obiettivo Competitività un livello di impegni e di pagamenti pari, rispettivamente, al 41,4% e al 21,7% del totale dei contributi assegnati.

L'avanzamento finanziario dei Programmi dell'obiettivo Convergenza è significativamente più lento rispetto a quello dei Programmi della Competitività. A tre anni e mezzo dall'approvazione dei Programmi, il livello degli impegni e dei pagamenti per questo obiettivo si attesta rispettivamente al 33,2% ed al 10,94% del contributo assegnato. In valori assoluti, dei circa 43,6 miliardi di euro, di cui 35,9 finanziati con il FESR e 7,7 finanziati con il FSE, sono stati impegnati 14,48 miliardi di euro e spesi circa 4, 8 miliardi.

Assai preoccupanti risultano gli andamenti dei pagamenti del POR Campania e del POR Sicilia, i cui livelli si attestano al 7,73% e all'8,03% dei contributi assegnati. La preoccupazione nei confronti di questi due Programmi Regionali è motivata anche dalla considerazione che questi sono tra i programmi con la dotazione finanziaria più cospicua del QSN.

Alla luce delle valutazioni critiche riguardanti il passato e delle preoccupazioni per il presente ciclo di programmazione, nel corso dei primi mesi del 2010 si è sviluppato un ampio dibattito pubblico<sup>1</sup>, in sede tecnica e politica, sulla necessità di un'immediata ridefinizione e concentrazione delle priorità di intervento, nonché la riqualificazione delle procedure e dei meccanismi di progettazione e di attuazione degli interventi – secondo un indirizzo che la Svimez porta avanti da tempo e finalmente condiviso.

Da questo nuovo "clima", sono scaturite due innovazioni fondamentali, sul piano politico e normativo: il Piano nazionale per il Sud e il decreto legislativo n. 88/2011 sulle risorse aggiuntive e gli interventi speciali, in attuazione della delega sul federalismo fiscale.

Il "Piano Sud" è un atto di impegno politico e di indirizzo strategico che testimonia la maturazione di un'esigenza condivisa di rilancio e revisione della politica per il Mezzogiorno. Tale esigenza, evidentemente, non è solo figlia della congiuntura negativa che ha colpito assai duramente la macroarea, ma anche dalla consapevolezza che il prolungamento delle «debolezze» delle politiche di sviluppo sarebbe un errore che, in questa fase, il Paese non si può permettere.

Molte delle priorità strategiche e molti degli indirizzi operativi contenuti nel Piano sono frutto del dibattito sui limiti di efficacia della politica, e in verità erano già presenti nel QSN. L'obiettivo del Piano è essenzialmente quello, ben condivisibile, di «introdurre elementi di discontinuità rilevanti anche nelle specifiche modalità di attuazione dei programmi» e delle linee di intervento, per i quali sono necessarie «scelte essenziali in grado di innovare profondamente – rendendo concreto l'orientamento ai risultati e più selettive le scelte di finanziamento – le modalità di attuazione».

Queste scelte hanno a che fare, per quello che a noi pare di maggior interesse, con la definizione chiara e trasparente del «quadro degli impegni e delle responsabilità delle

---

<sup>1</sup> Di cui un utile testimonianza forse è rappresentata proprio dal dibattito sulla presentazione del Rapporto SVIMEZ 2010, svoltosi a Roma, il 20 luglio 2010, alla presenza di personalità del mondo scientifico, politico, dei Presidenti di Regione e del Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale. Cfr. Quaderno SVIMEZ n. 27, Roma, gennaio 2011.

amministrazioni previste a legislazione vigente e comunque dei soggetti istituzionali competenti e impegnati nell'attuazione delle priorità del Piano nazionale per il Sud» attraverso la sottoscrizione di «contratti istituzionali» (previsti nel decreto delegato).

Importanti sono le affermazioni relative alla presa d'atto di una necessaria discontinuità dell'azione pubblica nel Sud, «che ne innalzi l'efficacia, integri gli interventi interregionali a prescindere dai confini amministrativi, dia il massimo rilievo alla misurazione e al confronto pubblico sui risultati in coerenza con l'impianto del federalismo», in quanto rivelano la consapevolezza di un nuovo impegno e maggiore responsabilità dello Stato centrale nel superamento del dualismo economico. Molti degli strumenti previsti trovano una loro sintesi normativa nel decreto legislativo sulle risorse aggiuntive e gli interventi speciali.

Tuttavia, anni di esperienza e di fallimenti delle politiche regionali nazionali ed europee, ci portano a non farci troppe illusioni, e a ribadire che è proprio sulla contestuale valutazione del dispiegamento di strategie, modalità attuative e risorse che si può esprimere un giudizio sul «Piano».

Il Commissario europeo alle Politiche regionali, Johannes Hahn, nel maggio del 2011, a seguito dell'invio da parte del Governo italiano del Piano per il Sud, del resto, pur riconoscendo che il Piano «ha il grande merito di aver riaperto l'attenzione sui gravi problemi irrisolti del Mezzogiorno», ha confermato le criticità i limiti e le difficoltà di attuazione delle strategie sinora adottate: non solo per il ritardo nell'utilizzo dei fondi comunitari «vede l'Italia agli ultimi posti nella classifica europea» per la cronica incapacità di attuare piani e programmi, ma per il fatto che il Piano «non prevede l'assegnazione di risorse aggiuntive rispetto a quelle già destinate al Mezzogiorno» (e anzi, ridotte aggiungiamo noi), e che la quota di cofinanziamento nazionale dei programmi comunitari resta «assoggettata al Patto di stabilità interno che non fa altro che ritardare l'assunzione degli impegni e l'erogazione dei pagamenti alle imprese»<sup>2</sup>.

Le innovazioni sul piano politico e normativo, per rispondere alle conclamante debolezze delle politiche per il Sud, ancora non sono operative. Su di esse, tuttavia, la Svimez ha espresso queste prime considerazioni di sintesi:

a) I principi di «specialità» e «aggiuntività» stabiliti nel decreto delegato sulle risorse aggiuntive e gli interventi speciali – ed in particolare, per gli interventi di spesa da finanziare con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la Coesione (nuova denominazione del FAS) – sono sufficientemente chiari e determinati. A questo proposito, ci pare opportuno richiamare la proposta della SVIMEZ che prevede per il Fondo per lo sviluppo e la coesione di una dotazione di risorse iscritte in bilancio non inferiori allo 0,6% del PIL, e che, per quanto flessibili nella ripartizione annuale, non possano risultare inferiori allo 0,4% a fine anno.

In ogni caso, l'efficacia dell'impegno aggiuntivo, vista la prassi di «sostitutività» registrata in tutti questi anni a dispetto di altri importanti vincoli, può essere garantita solo ponendo con forza, pure nell'ambito dell'attuazione del federalismo fiscale, la questione della garanzia di una spesa in conto capitale ordinaria di dimensione «adeguata» per il Mezzogiorno. Una spesa che dev'essere garantita, insomma, fuori dagli «interventi speciali» e dalle «risorse aggiuntive» previste dal quinto comma del 119. Le disposizioni sul coordinamento tra risorse ordinarie e risorse aggiuntive vanno accolte in questo quadro di garanzia.

Il Piano per il Sud fa esplicito riferimento, nelle pagine sull'attuazione, all'utilizzo anche di spese in conto capitale ordinarie «convergenti» con gli obiettivi che il Piano si pone: questo,

---

<sup>2</sup> Il Commissario europeo sottolinea inoltre che l'utilizzo delle risorse «liberate» relative ai Programmi operativi 2000-2006 cofinanziate con fondi europei «è sottoposto a procedure e vincoli stabiliti dal Quadro Comunitario di Sostegno». Parimenti, l'utilizzo delle risorse della Programmazione 2007-2013 «è vincolato all'attuazione delle strategie e degli obiettivi definiti dal Quadro Strategico Nazionale e dai programmi».

tuttavia, rischia di attenuare l'effetto di aggiuntività, diretto ad innescare processi di convergenza. Lo stesso rischio, come visto, si corre nel caso della cd. perequazione infrastrutturale.

A fronte delle garanzie normative, insomma, lo Stato, nel definire i meccanismi operativi delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali dovrebbe formulare specifici e congruenti programmi che possano avere ad oggetto anche le funzioni ordinariamente affidate agli Enti territoriali, purché si traducano in *maggiori livelli* (aggiuntivi, rispetto agli ordinari ed essenziali) delle prestazioni che, allo scopo di ridurre gli squilibri economici e sociali oppure per favorire l'effettivo esercizio dei diritti delle persone, lo Stato ritiene debbano essere assicurati.

b) La "revisione" della politica regionale unitaria è necessaria. La posizione sostenuta dalla SVIMEZ è quella della necessità di riformare in senso "strategico" la Programmazione unitaria del QSN, ma di salvaguardarne l'impostazione unitaria fissata nel 2007: nella convinzione – qui più volte esplicitata – che unitarietà e strategicità siano due aspetti strettamente interconnessi. Ora, il punto di debolezza del meccanismo attuale si situa nel momento in cui si passa da una programmazione di obiettivi e criteri alla definizione progettuale e operativa degli interventi. Ben prima dei problemi di efficacia nella realizzazione degli interventi, la mancata strategicità ai fini della promozione dello sviluppo e dell'attivazione di processi di convergenza, è dovuta ai mille rivoli in cui si disperdeva l'attuazione degli obiettivi generali della programmazione.

Le cause, a nostro avviso, consistono, da un lato, nel mancato coordinamento tra interventi regionali e nella scarsa capacità di porre in essere interventi interregionali e, dall'altro, nella mancanza di strutture tecniche in grado di progettare o valutare gli interventi, sia nelle Amministrazioni centrali che in quelle regionali e periferiche.

In vista della necessaria "riprogrammazione" di interventi (e risorse) che spettano allo Stato ma anche alle Regioni, la SVIMEZ ripropone<sup>3</sup> l'esigenza di un "luogo" di coordinamento istituzionale tra Regioni meridionali, e tra queste e il Governo, per ovviare alle criticità emerse, al fine di rendere coerenti gli interventi regionali con un disegno strategico di politica di sviluppo per l'intera macroarea; una sede istituzionale in cui assumere impegni condivisi per evitare che prevalga la tendenza costante alla dispersione e parcellizzazione degli interventi.

Il Piano per il Sud, nel suo intento di "riprogrammazione" immediato, sembra aver scelto la strada che il meccanismo previsto dal decreto delegato all'art. 5 – in cui si assegna un ruolo decisivo al Ministro delegato (prevedendo in fase di indirizzo strategico un'intesa con i Ministri dell'economia e dello sviluppo economico e con la Conferenza unificata) sia nella programmazione che nella definizione degli interventi da far finanziare con delibera CIPE – conferma e definisce nel dettaglio per il ciclo di programmazione successivo.

Questo meccanismo, che riguarda i programmi e gli interventi a valere sulle risorse del Fondo di sviluppo e coesione (ex FAS), non ci pare risolva adeguatamente la questione – nella prospettiva (auspicabile e plausibile) del nuovo ciclo di politica di coesione europea – di una *governance* che assicuri unitarietà e strategicità della programmazione, in quanto da nessuna parte viene individuato con chiarezza quell'«ambito di cooperazione istituzionale», a cui pure si fa riferimento nel Piano per il Sud e che a nostro avviso - come si è argomentato - non può che essere affrontato con un coinvolgimento chiaro, biunivocamente vincolante, di Regioni e Governo<sup>4</sup>.

Nella peculiare esigenza di risolvere il dualismo tra Sud e Nord che caratterizza il nostro squilibrio territoriale, occorrerebbe individuare e costituire, con la volontà e la collaborazione di tutti i livelli di governo, un momento "unitario" delle Regioni meridionali destinatarie della politica di coesione europea, e di queste con il Governo, in cui l'interesse complessivo del Mezzogiorno possa essere rappresentato e perseguito in maniera strategica e sistematica, a partire dalla politica di coesione unitaria.

---

<sup>3</sup> La proposta è stata già avanzata in *Introduzione e sintesi* al Rapporto SVIMEZ 2010.

<sup>4</sup> Ad esempio applicando nel modo più sollecito il percorso indicato dall'art. 117, comma 8, del Titolo V: «La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni».



A tal fine, potrebbe essere utile la costituzione, in seno alla Conferenza unificata, di un *Comitato (o Consiglio) per lo sviluppo e la coesione*, in cui le Regioni meridionali possano trovare quel momento strategico di unità, tra esse e con il Governo.

Un primo passo importante, nella direzione qui auspicata, è avvenuto con l'ultima manovra economica del Governo: il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*. All'art. 32, commi 13-15, si istituisce infatti presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome "la sessione per la coesione territoriale".

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, dovrà svolgere, con cadenza almeno semestrale, una apposita sessione per la coesione territoriale, alla quale partecipano anche le parti sociali, al fine di monitorare l'utilizzo dei fondi strutturali e del Fondo per lo sviluppo e la coesione. In particolare, in questa sede (con il supporto tecnico del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica) verrà monitorata la realizzazione degli interventi strategici e proposte eventuale e ulteriori procedure e modalità necessarie per assicurare la qualità, la rapidità e l'efficacia della spesa. I Presidenti delle regioni del Sud presenteranno una relazione sui risultati conseguiti (con particolare riferimento a quanto previsto dai contratti istituzionali di sviluppo).

È da accogliere con particolare favore l'istituzione, per la prima volta, in un contesto istituzionale riconosciuto, di un luogo in cui le Regioni del Mezzogiorno (i loro Presidenti) possano trovare momenti di raccordo e di coordinamento. Infatti, l'auspicio è proprio che a partire da questa (cruciale) attività prevista di monitoraggio "politico" dell'attuazione delle politiche di coesione maturino quegli intendimenti comuni e quegli impegni necessari ad una più efficace strategia complessiva di sviluppo per il Sud.

*c) Nella Relazione per il Consiglio dei Ministri a seguito della mancata intesa in Conferenza unificata*, si afferma che «i rappresentanti delle Amministrazioni statali hanno evidenziato che il provvedimento *non intende innovare rispetto alle attuali disposizioni in materia di programmazione*, ma ha l'obiettivo di individuare un sistema più efficace per la realizzazione degli interventi e dei programmi finalizzati alla rimozione degli squilibri economici e sociali, eliminando le cause dei ritardi che si sono registrati nella fase attuativa» (corsivo nostro).

Ora, questo stesso obiettivo, per noi cruciale e decisivo, rischia di essere mancato in quanto con il contratto istituzionale di sviluppo, per molti versi un meccanismo utile e positivo, non si risolve il problema delle competenze all'interno delle burocrazie pubbliche. Nel decreto, del resto, non ci sono previsioni specifiche sulla necessità – per le amministrazioni statali non meno che per quelle regionali – di dotarsi di quelle strutture tecniche in grado di intervenire nella fase di progettazione e di realizzazione (per accelerare interventi in ritardo o rispondere ad inadempienze o inerzie degli enti attuatori). Il Piano per il Sud, dal canto suo, riconosce diffusamente l'esigenza di maggiori competenze tecniche, e per certi ambiti (i servizi pubblici locali) annuncia la costituzione di vere e proprie strutture.

A nostro avviso, una struttura tecnica – *un'Agenzia per lo sviluppo e la coesione* – potrebbe avere funzioni cruciali, nella fase successiva alla programmazione strategica, di supporto a tutti i livelli di governo per l'attuazione dei grandi interventi prioritari per il Mezzogiorno, e in particolare di "braccio" operativo dello Stato per le già previste esigenze di accelerazione o di "sostituzione" negli interventi per la rimozione degli squilibri economici e sociali nel Paese.