



Le politiche di coesione territoriale

RAPPORTO DI FINE MANDATO

3 Aprile 2013



INDICE

| | |
|--|-----------|
| SINTESI | 5 |
| 1. FONDI COMUNITARI PER LA COESIONE | 7 |
| 1.a. Programmi operativi: salvataggio e accelerazione | 7 |
| 1.b. Piano d'azione per la coesione: qualità, prototipi e anticipazione delle innovazioni..... | 17 |
| 1.c. Obiettivi di servizio: esperienza di avanguardia | 31 |
| 2. FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE: LO SBLOCCO E I CONTRATTI DI SVILUPPO | 35 |
| 3. IL CIPE: EFFICIENTAMENTO | 43 |
| 4. L'AQUILA E IL CRATERE: CERTEZZE, PARTECIPAZIONE E PRESIDIO TECNICO NEL PASSAGGIO ALLA GESTIONE ORDINARIA | 49 |
| 5. LA PROGRAMMAZIONE DEI FONDI PER LA COESIONE 2014-2020: SETTE INNOVAZIONI, TRE INDIRIZZI STRATEGICI | 73 |



SINTESI

Il mandato della “coesione territoriale”, previsto dal Trattato dell’Unione Europea e per la prima volta attribuito dal Governo Monti a un Ministro con incarico esclusivo, è stato interpretato in sedici mesi di attività come il combinato di un obiettivo e due strumenti:

- Accrescere le opportunità dei cittadini, in particolare nei territori svantaggiati, “per rimuovere gli squilibri economici e sociali e per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona” (Cost. art. 119.5)¹.
- Investire efficacemente (e non perdere) le risorse pubbliche disponibili, messe a disposizione dai Fondi comunitari del bilancio europeo e dal Fondo Sviluppo e Coesione.
- Aprire varchi agli innovatori nei territori, fermando gli “estrattori” di rendita.

La strategia adottata è apparsa indispensabile di fronte al grave ritardo accumulato, soprattutto nel Mezzogiorno, nella programmazione di entrambe le fonti di finanziamento a disposizione, ritardo paradossale di fronte alla gravità e perseveranza del ciclo economico avverso. Tra le cause di questo ritardo venivano subito individuati, riferendone al Parlamento², le incertezze finanziarie, un ricorso inadeguato al presidio nazionale disponibile e la mancata focalizzazione su risultati verificabili dai cittadini. In queste condizioni non è possibile uscire dalle trappole del sottosviluppo, in cui prevalgono classi dirigenti impegnate a estrarre rendite e vantaggi particolari dall’uso dei fondi anziché a impiegarli nell’interesse generale.

Per rimuovere questi ostacoli al cambiamento e all’utilizzo efficace dei fondi pubblici si è scelto di promuovere l’azione di presidio nazionale, la qualità e apertura delle informazioni e la pressione dei cittadini sugli amministratori attraverso un grappolo di innovazioni di metodo. Queste azioni sono state messe in pratica con un poderoso processo di riprogrammazione delle risorse (per circa 12 miliardi di euro) realizzato assieme ai Presidenti delle Regioni, e in partenariato con le organizzazioni dei lavoratori e delle imprese poi codificato per il futuro (2014-2020) in un atto di indirizzo licenziato dal Consiglio dei Ministri il 17 dicembre 2012³.

Le amministrazioni sono così state sospinte a uscire dalla “prigione del disegno”, ovvero da una attenzione esclusiva alle procedure, alle fasi ascendenti dei processi, alla normazione, per concentrarsi anche (e sempre più) sull’attuazione di pochi, chiari obiettivi strategici e di capisaldi di metodo centrati sui risultati attesi che si intendono conseguire, definiti non più in termini di meri adempimenti amministrativa bensì di qualità di vita dei cittadini.

Si è proceduto costruendo prototipi, in stretto e non formale rapporto cognitivo con le rappresentanze dei lavoratori, dell’impresa e dell’associazionismo, secondo un metodo

¹ Sono questi gli obiettivi con cui, ricorrendo a “risorse aggiuntive” e “interventi speciali”, la Costituzione prevede che si consegna sul piano territoriale l’obiettivo generale dell’uguaglianza sostanziale fissato all’art. 3. Nel Trattato per l’Unione Europea, a questi obiettivi corrisponde quello della “coesione economica, sociale e territoriale” (art. 3).

² (Cfr. <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/03/La-coesione-territoriale-in-italia-alla-fine-del-2011.pdf>).

³ (Cfr. <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/metodi-e-obbiettivi-per-un-uso-efficace-nel-2014-2020/>).



di “sperimentalismo democratico” che costituisce in tutto il mondo la frontiera dell’azione pubblica. Si è data fiducia e spinta a innovare ad amministrazioni che già avevano dato prova di elevata competenza. Sono stati realizzati: sopralluoghi sulle opere – finite e in corso di realizzazione – per conoscere e far conoscere lo stato di avanzamento e di conseguimento dei risultati annunciati; bandi di idee, per aprire i territori alle proposte di soggetti competenti e innovatori; contratti istituzionali di sviluppo, attraverso i quali enti locali, centri di competenza nazionali (per esempio RFI e ANAS), amministrazioni centrali, definiscono accordi trasparenti e presidiati sui modi e i tempi di realizzazione degli interventi; pratiche di *open data* (cfr. in particolare <http://opencoesione.gov.it/>), cioè di apertura dell’informazione sugli interventi per esporle alla valutazione dei cittadini; supporto tecnico ad amministrazioni locali, per rafforzarne l’autonoma capacità di decisione. L’insieme di queste attività è raccolta nel sito <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/>. In esso si dà rilievo all’impegno speciale posto per rilanciare la ricostruzione e lo sviluppo del Cratere aquilano.

La presenza sul territorio è stata risolutiva. Stare sul territorio vuol dire confrontarsi con le istanze locali, con le persone che hanno responsabilità per l’azione pubblica o che ne ricevono gli effetti, con le risorse concretamente disponibili, materiali, simboliche, umane e finanziarie. Stare sul territorio è necessario per mettere in discussione le posizioni di rendita (talora di illegalità) che perpetuano il sottosviluppo. L’impiego delle risorse per la coesione, coinvolgendo le comunità locali, consente di agire come leva di destabilizzazione di equilibri perversi.

Alcuni dei nuovi metodi hanno ispirato innovazioni nella programmazione economica nazionale di risorse ordinarie, che il CIPE ha spesso tradotto in atti, con un volume di decisioni finanziarie e una rapidità di attuazione superiori al passato.

La documentazione raccolta in questo Rapporto di fine mandato riassume i risultati conseguiti e descrive le criticità incontrate e che rimangono. Fra le criticità spiccano: la coerenza di una visione politica collettiva alta che convinca gli innovatori ad avere coraggio e i *rentier* a compiere un passo indietro, a “convertirsi” al cambiamento; i meccanismi arcaici della macchina pubblica e l’impossibilità di premiare i funzionari e i dirigenti migliori dello Stato o di realizzare adeguata formazione; la non capacità dei media e soprattutto dei partiti di aderire al nuovo metodo dello sperimentalismo, utilizzando le informazioni che esso fornisce per incalzare in modo puntuale e informato le classi dirigenti che governano l’azione pubblica.

Eppure, se il lavoro svolto proseguirà e si rafforzerà, il cambiamento potrà proseguire.

Oltre al clima di passione civile, indispensabile per fornire la motivazione a un personale pubblico sottoposto a forte pressione e governato da antiquati metodi di remunerazione e carriera, e a un ben più forte presidio e impegno territoriale dei partiti, tre fattori relativi alla macchina pubblica per la coesione territoriale appaiono ora indispensabili per compiere un passo in avanti: un’organizzazione orientata ai risultati e alla creazione di spazi per il personale più motivato e capace; un forte investimento in formazione; nuovo personale selezionato sulla base delle competenze. Queste condizioni possono essere realizzate prevedendo la tempestiva articolazione di una parte delle funzioni e delle risorse umane oggi organizzate nei tre Dipartimenti affidati al Ministro per la coesione territoriale in un’Agenzia per l’attuazione della politica di coesione che a quei Dipartimenti unificati si affianchi.



1. FONDI COMUNITARI PER LA COESIONE

1.a. Programmi operativi: salvataggio e accelerazione

I fondi comunitari per la coesione rappresentano una leva finanziaria e strategica per migliorare, attraverso investimenti pubblici, le opportunità di crescita e inclusione sociale in tutti i territori del Paese. Al momento dell'incarico al nuovo Governo, la situazione di utilizzo di questi fondi era pessima: con spese pari ad appena il 15% del totale. Per questa ragione, il salvataggio del Programma Comunitario 2014-2020, anche al fine di scongiurarne il definanziamento, e la riqualificazione dei suoi investimenti, sono state priorità dell'azione di Governo. La situazione a inizio 2013 appare decisamente migliorata grazie alle regole introdotte, all'impegno delle Amministrazioni, al rafforzamento del presidio del Centro e alla deroga, introdotta nel Dicembre del 2011, al Patto di Stabilità interno per una parte di cofinanziamento nazionale. Pur essendo stata conseguita una decisa inversione di tendenza, l'impegno necessario per la chiusura di fine 2015 è ancora di primissimo momento e richiede un'ulteriore accelerazione dell'attuazione assieme a una estensione delle deroghe al Patto di stabilità interno.

Al 31 dicembre 2012, dei 52 programmi operativi italiani 51 hanno raggiunto il target di fine anno, grazie alla forte accelerazione dell'attuazione⁴ promossa dalla introduzione, già nel 2011, di nuovi *target* intermedi di spesa⁵ aggiuntivi rispetto a quelli comunitari, e supportata anche dalla riprogrammazione del Piano di Azione per la Coesione avviato a Novembre 2011, in attuazione dell'impegno assunto dall'Italia a seguito del vertice dei Paesi Euro del 26 ottobre 2011 (12 miliardi di euro, di cui 9,9 miliardi attraverso la riduzione del cofinanziamento nazionale)⁶. Il disimpegno automatico è scattato per il solo Programma "Attrattori culturali, naturali e turismo", che ha perso 33,3 milioni di euro, corrispondenti allo (0,1% dell'importo programmato) che è stato fortemente riorientato e rinnovato nella gestione.

Molti programmi hanno speso in misura superiore al *target*. **La spesa certificata al 31.12.2012 per il complesso dell'Italia (18,3 miliardi di euro) ha così superato significativamente (di oltre 2 punti percentuali) l'obiettivo di spesa complessivo di fine anno, raggiungendo un livello pari al 37,0% degli importi disponibili**, che riflette risultati molto differenziati fra le due macro aree. Nelle regioni più sviluppate si raggiunge infatti un livello di spesa pari al 45,4% delle risorse programmate (cfr. figura 2), mentre nelle regioni meno sviluppate (cfr. figura 3) la spesa si ferma al 33,2%. (cfr. Figura 1).

Determinante, ai fini del conseguimento di questo risultato, è stata la riduzione del cofinanziamento nazionale. Con questa riduzione, consentita dal livello medio di cofinanziamento nazionale assai superiore, in Italia, a quello fissato dai regolamenti

⁴ Nei 14 mesi intercorsi fra l'ottobre 2011, quando l'Italia a causa dell'assai modesto livello di spesa concordò con l'Unione Europea l'adozione di misure straordinarie, e il 31 dicembre 2012 è stata realizzata una spesa certificata di 9,2 miliardi, più di quanto si era speso nei precedenti 58 mesi.

⁵ I *target* sono stati fissati in rapporto agli obiettivi annuali di spesa da raggiungere al 31 dicembre degli anni 2012 e 2013 per evitare il disimpegno automatico delle risorse Comunitarie. Per il 2012, i *target* al 31 maggio sono stati posti pari al 20% dell'obiettivo di fine anno, raggiungendo il 70% al 31 ottobre; per il 2013 sono stati fissati rispettivamente pari al 40% e all'80%.



comunitari si è infatti corrispondentemente ridotto l'ammontare complessivo delle spese da certificare a Bruxelles, ferme restando le risorse comunitarie attribuite, e quindi rimborsabili riducendo quindi la pressione temporale sulla spesa (e i correlati rischi di disimpegno per i Programmi maggiormente in ritardo).

Permane tuttavia la tendenza delle amministrazioni a procrastinare quanto più possibile la spesa nel corso dell'anno solare. I dati di attuazione aggiornati al 28 febbraio 2013 non mostrano infatti alcun avanzamento rispetto a fine 2012: in due mesi la spesa è aumentata infatti di soli 50 milioni di euro (cfr. tavola 4). Permane anche una insostenibile concentrazione della spesa negli anni finali del ciclo 2007-2013 in coincidenza con l'avvio della nuova programmazione 2014-20. Ad oggi l'Italia deve infatti certificare alla Commissione europea una spesa complessiva pari a 31,15 miliardi di euro, poco meno del 63% del totale delle risorse programmate (49,49 miliardi di euro cfr. tav. 1), come conseguenza dei ritardi accumulati nell'attuazione e dal massiccio ricorso alle cosiddette "sospensioni" legate al prolungarsi delle istruttorie sui Grandi Progetti (progetti superiori a 50 milioni di euro), che hanno consentito all'U.E. un abbassamento del *target* di spesa nei primi anni della programmazione con conseguente aumento di quelli degli ultimi anni.

Da qui la necessità di introdurre ulteriori misure di accelerazione, estendendo anche al 2015 i *target* nazionali di spesa e soprattutto fissando tali *target* a un livello superiore a quello derivante dal mero rispetto della regola del disimpegno automatico.

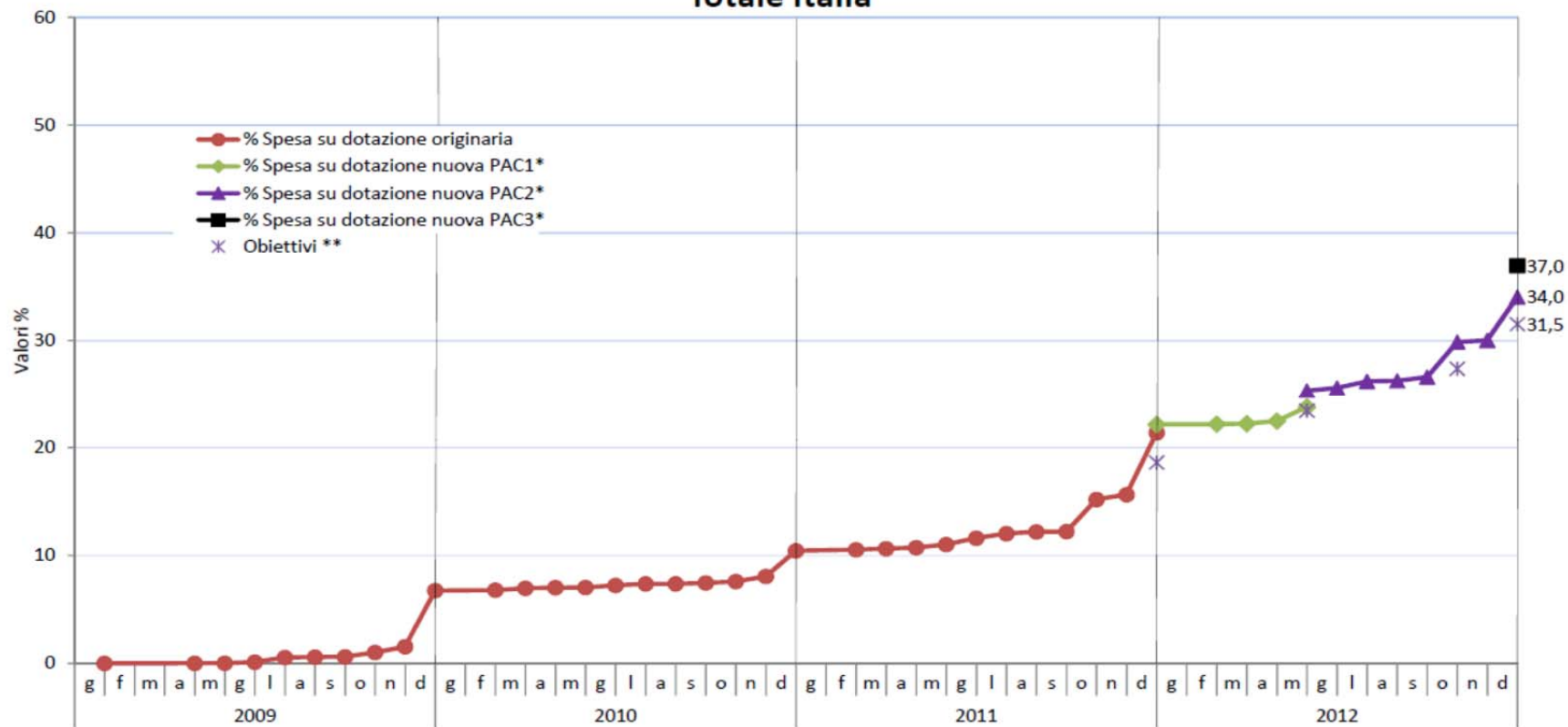
Per determinare il nuovo livello dei *target*⁷ è stato calcolato il profilo di spesa al netto delle sospensioni per i Grandi Progetti e della detrazione dell'anticipo del 7,5% concesso dall'UE a inizio programmazione (profilo alto). Il profilo così calcolato è tanto più alto quanto più il Programma finanzia Grandi Progetti. Il nuovo *target* proposto è stato fissato a un livello intermedio tra quello deciso del 2012 (profilo basso) e quello nuovo (profilo alto), seguendo un percorso che a partire dal profilo basso si avvicina gradatamente nel corso del triennio al profilo alto. In considerazione della imminenza di questa scadenza, il *target* del 31 maggio 2013 rimane invariato.

La effettiva praticabilità di questa ulteriore accelerazione è stata subordinata dai Presidenti delle Regioni, secondo quanto segnalato dagli stessi nel corso dell'incontro del 13 marzo u.s. e formalizzato con nota del Presidente della Conferenza delle Regioni e Province autonome in pari data, a una revisione dei vincoli del Patto di Stabilità interno, in presenza dei quali risulterebbe anzi "*in discussione il raggiungimento degli attuali target del dicembre 2013*".

⁷ Nel grafico allegato i *target* sono denominati come segue:
Obiettivi con sospensioni – profilo basso (vecchio *target*);
Obiettivi senza sospensioni – profilo alto;
Obiettivi – nuovo *target*.



Figura 1 - Stato di attuazione politica di coesione° Totale Italia



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

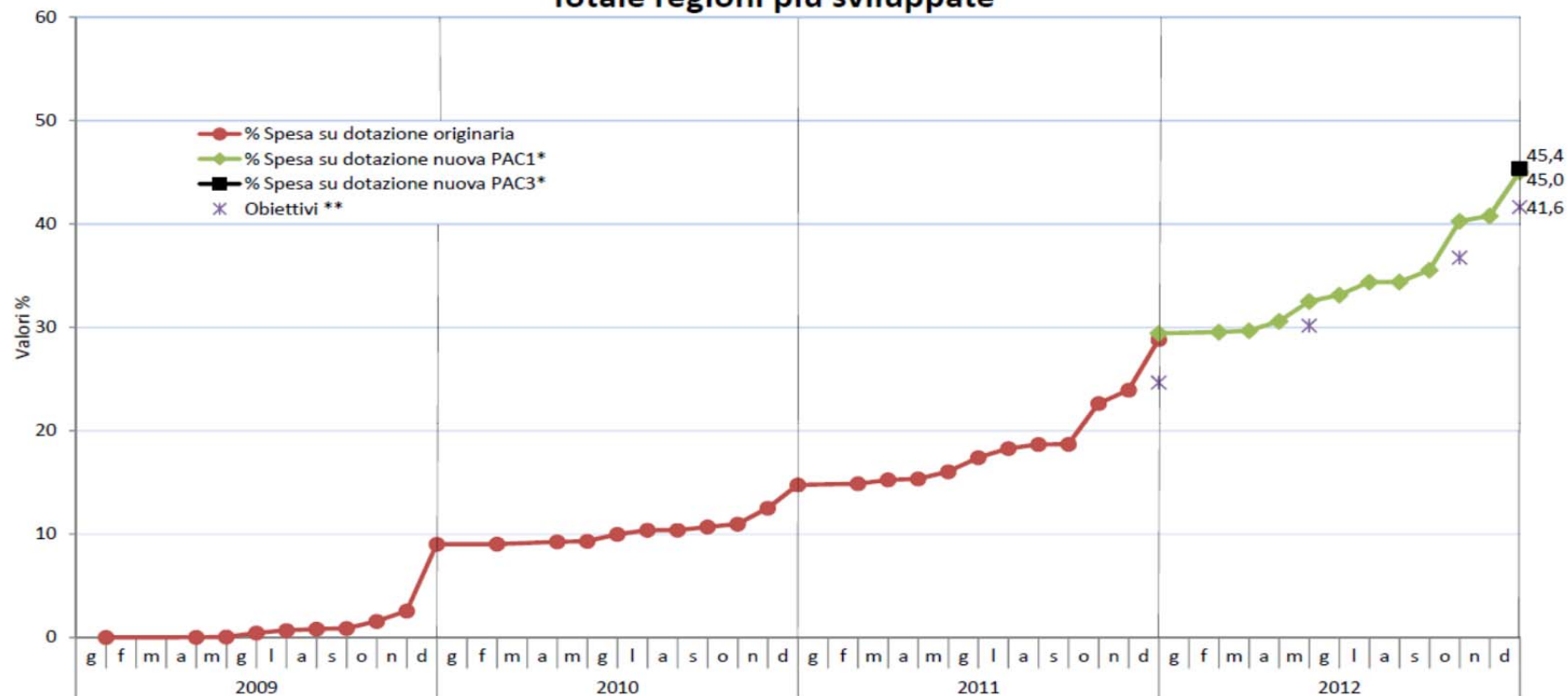
* La dotazione nuova è quella conseguente alla riduzione del cofinanziamento nazionale avvenuta con le tre fasi del Piano di Azione e Coesione (Tale riduzione ha alimentato il Fondo degli interventi descritti in http://www.dps.tesoro.it/pac_2012.asp e in <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/fondi/piano-di-azione-coesione/>).

** Obiettivi 31 dicembre fissati dalla Regolamentazione comunitaria.

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



Figura 2 - Stato di attuazione politica di coesione° Totale regioni più sviluppate



Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, P.A. Bolzano, P.A. Trento, Piemonte, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto, Azioni di sistema.

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

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

** Obiettivi 31 dicembre fissati dalla Regolamentazione comunitaria.

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



Tavola 1

**Programmazione Comunitaria 2007-2013
Attuazione al 31.12.2012**

(milioni di euro, %)

| | Risorse programmate | Impegni | Spese | Impegni /Risorse programmate | Spese /Risorse programmate |
|----------------------|------------------------|-----------------|-----------------|---------------------------------|-------------------------------|
| | v.a. | v.a. | v.a. | % | % |
| Convergenza | | | | | |
| FESR POIN | 1.785,5 | 1.086,9 | 635,1 | 60,9 | 35,6 |
| FESR PON | 8.889,0 | 7.797,5 | 3.260,6 | 87,7 | 36,7 |
| FESR POR | 20.467,1 | 14.104,3 | 5.081,2 | 68,9 | 24,8 |
| Totale | 31.141,6 | 22.988,7 | 8.976,9 | 73,8 | 28,8 |
| FSE PON | 1.913,9 | 1.689,7 | 1.074,8 | 88,3 | 56,2 |
| FSE POR | 5.152,4 | 3.210,4 | 1.808,8 | 62,3 | 35,1 |
| Totale | 7.066,3 | 4.900,1 | 2.883,6 | 69,3 | 40,8 |
| Totale | 38.207,9 | 27.888,8 | 11.860,5 | 73,0 | 31,0 |
| Competitività | | | | | |
| FESR POR | 7.836,1 | 5.679,9 | 3.563,3 | 72,5 | 45,5 |
| Totale | 7.836,1 | 5.679,9 | 3.563,3 | 72,5 | 45,5 |
| FSE PON | 72,0 | 65,1 | 41,2 | 90,4 | 57,2 |
| FSE POR | 7.549,6 | 5.703,8 | 3.978,0 | 75,6 | 52,7 |
| Totale | 7.621,6 | 5.768,9 | 4.019,2 | 75,7 | 52,7 |
| Totale | 15.457,7 | 11.448,8 | 7.582,5 | 74,1 | 49,1 |
| Totale | 53.665,6 | 39.337,6 | 19.443,0 | 73,3 | 36,2 |

Elaborazione DPS - DGPRUC su dati MEF - IGRUE



Tavola 2

Programmi Operativi dell'Obiettivo Convergenza 2007-2013
Attuazione al 31.12.2012

(milioni di euro, %)

| Fondo | Programma | Risorse | Impegni | Spese | Impegni /Risorse | Spese /Risorse |
|-------------|--------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|----------------|
| | | programmate | | | programmate | programmate |
| | | v.a. | v.a. | v.a. | % | % |
| | Poin Attrattori | 681,7 | 277,5 | 166,0 | 40,7 | 24,4 |
| | Poin Energie | 1.103,8 | 809,4 | 469,1 | 73,3 | 42,5 |
| | Totale POIN | 1.785,5 | 1.086,9 | 635,1 | 60,9 | 35,6 |
| | Pon Gov. e AT | 226,2 | 156,6 | 107,3 | 69,2 | 47,4 |
| | Pon Istruzione | 510,8 | 495,9 | 224,2 | 97,1 | 43,9 |
| | Pon Reti | 2.749,5 | 1.857,3 | 592,7 | 67,6 | 21,6 |
| | Pon Ric. e Comp. | 4.424,4 | 4.722,0 | 1.911,6 | 106,7 | 43,2 |
| FESR | Pon Sicurezza | 978,1 | 565,7 | 424,8 | 57,8 | 43,4 |
| | Totale PON | 8.889,0 | 7.797,5 | 3.260,6 | 87,7 | 36,7 |
| | Por Basilicata | 752,2 | 555,5 | 334,5 | 73,9 | 44,5 |
| | Por Calabria | 2.918,2 | 1.399,0 | 628,8 | 47,9 | 21,5 |
| | Por Campania | 6.264,8 | 4.781,0 | 1.087,7 | 76,3 | 17,4 |
| | Por Puglia | 4.492,3 | 4.230,8 | 1.898,6 | 94,2 | 42,3 |
| | Por Sicilia | 6.039,6 | 3.138,0 | 1.131,6 | 52,0 | 18,7 |
| | Totale POR | 20.467,1 | 14.104,3 | 5.081,2 | 68,9 | 24,8 |
| | Totale | 31.141,6 | 22.988,7 | 8.976,9 | 73,8 | 28,8 |
| | Pon Gov. e AS | 428,0 | 417,2 | 196,2 | 97,5 | 45,8 |
| | Pon Istruzione | 1.485,9 | 1.272,5 | 878,6 | 85,6 | 59,1 |
| | Totale PON | 1.913,9 | 1.689,7 | 1.074,8 | 88,3 | 56,2 |
| | Por Basilicata | 322,4 | 210,1 | 173,6 | 65,2 | 53,8 |
| FSE | Por Calabria | 800,5 | 437,4 | 303,1 | 54,6 | 37,9 |
| | Por Campania | 1.118,0 | 482,4 | 273,8 | 43,1 | 24,5 |
| | Por Puglia | 1.279,2 | 648,3 | 454,0 | 50,7 | 35,5 |
| | Por Sicilia | 1.632,3 | 1.432,2 | 604,3 | 87,7 | 37,0 |
| | Totale POR | 5.152,4 | 3.210,4 | 1.808,8 | 62,3 | 35,1 |
| | Totale | 7.066,3 | 4.900,1 | 2.883,6 | 69,3 | 40,8 |
| | Totale | 38.207,9 | 27.888,8 | 11.860,5 | 73,0 | 31,0 |

Elaborazione DPS - DGPRUC su dati MEF - IGRUE



Tavola 3

Programmi Operativi dell'Obiettivo Competitività 2007-2013
Attuazione al 31.12.12

(milioni di euro, %)

| Fondo | Programma | Risorse | Impegni | Spese | Impegni /Risorse | Spese /Risorse |
|-------------|-------------------|-------------------|-----------------|----------------|------------------|----------------|
| | | programmate | | | programmate | programmate |
| | | v.a. | v.a. | v.a. | % | % |
| FESR | Por A bruzzo | 345,4 | 244,5 | 181,2 | 70,8 | 52,5 |
| | Por Emilia R. | 346,9 | 356,9 | 159,9 | 102,9 | 46,1 |
| | Por Friuli V G | 303,0 | 236,3 | 123,7 | 78,0 | 40,8 |
| | Por Lazio | 743,5 | 443,3 | 309,0 | 59,6 | 41,6 |
| | Por Liguria | 530,2 | 382,2 | 229,7 | 72,1 | 43,3 |
| | Por Lombardia | 532,0 | 384,8 | 233,8 | 72,3 | 43,9 |
| | Por Marche | 288,8 | 270,0 | 128,5 | 93,5 | 44,5 |
| | Por Molise | 192,5 | 129,6 | 80,3 | 67,3 | 41,7 |
| | Por P.A. Bolzano | 74,9 | 73,5 | 32,5 | 98,1 | 43,4 |
| | Por P.A. Trento | 64,3 | 53,8 | 32,0 | 83,7 | 49,8 |
| | Por Piemonte | 1.077,0 | 696,6 | 509,9 | 64,7 | 47,3 |
| | Por Sardegna | 1.361,3 | 873,4 | 653,4 | 64,2 | 48,0 |
| | Por Toscana | 1.126,7 | 899,2 | 518,8 | 79,8 | 46,0 |
| | Por Umbria | 348,1 | 233,9 | 150,9 | 67,2 | 43,3 |
| | Por Valle d'Aosta | 48,8 | 41,4 | 24,3 | 84,8 | 49,8 |
| | Por Veneto | 452,7 | 360,5 | 195,4 | 79,6 | 43,2 |
| | | Totale | 7.836,1 | 5.679,9 | 3.563,3 | 72,5 |
| | Pon Azioni S. | 72,0 | 65,1 | 41,2 | 90,4 | 57,2 |
| | Totale PON | 72,0 | 65,1 | 41,2 | 90,4 | 57,2 |
| FSE | Por A bruzzo | 316,6 | 166,3 | 126,7 | 52,5 | 40,0 |
| | Por Emilia R. | 806,5 | 732,6 | 536,7 | 90,8 | 66,5 |
| | Por Friuli V G | 319,2 | 296,0 | 164,2 | 92,7 | 51,4 |
| | Por Lazio | 736,1 | 482,4 | 304,6 | 65,5 | 41,4 |
| | Por Liguria | 395,1 | 294,2 | 170,9 | 74,5 | 43,3 |
| | Por Lombardia | 798,0 | 669,0 | 480,4 | 83,8 | 60,2 |
| | Por Marche | 281,6 | 196,4 | 155,2 | 69,7 | 55,1 |
| | Por Molise | 102,9 | 65,5 | 44,4 | 63,7 | 43,1 |
| | Por P.A. Bolzano | 160,2 | 137,9 | 79,0 | 86,1 | 49,3 |
| | Por P.A. Trento | 218,6 | 220,8 | 156,5 | 101,0 | 71,6 |
| | Por Piemonte | 1.007,9 | 787,7 | 539,7 | 78,2 | 53,5 |
| | Por Sardegna | 729,3 | 469,3 | 385,7 | 64,3 | 52,9 |
| | Por Toscana | 664,7 | 484,9 | 348,7 | 73,0 | 52,5 |
| | Por Umbria | 230,4 | 135,2 | 95,5 | 58,7 | 41,4 |
| | Por Valle d'Aosta | 65,8 | 60,1 | 33,0 | 91,3 | 50,2 |
| | Por Veneto | 716,7 | 505,5 | 356,8 | 70,5 | 49,8 |
| | | Totale POR | 7.549,6 | 5.703,8 | 3.978,0 | 75,6 |
| | Totale | 7.621,6 | 5.768,9 | 4.019,2 | 75,7 | 52,7 |
| | Totale | 15.457,7 | 11.448,8 | 7.582,5 | 74,1 | 49,1 |

Elaborazione DPS - DGPRUC su dati MEF - IGRUE



Tavola 4

Spesa certificata per i fondi comunitari 2007-2013

(Spesa totale inclusiva del cofinanziamento nazionale in mln euro e valori %)

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

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

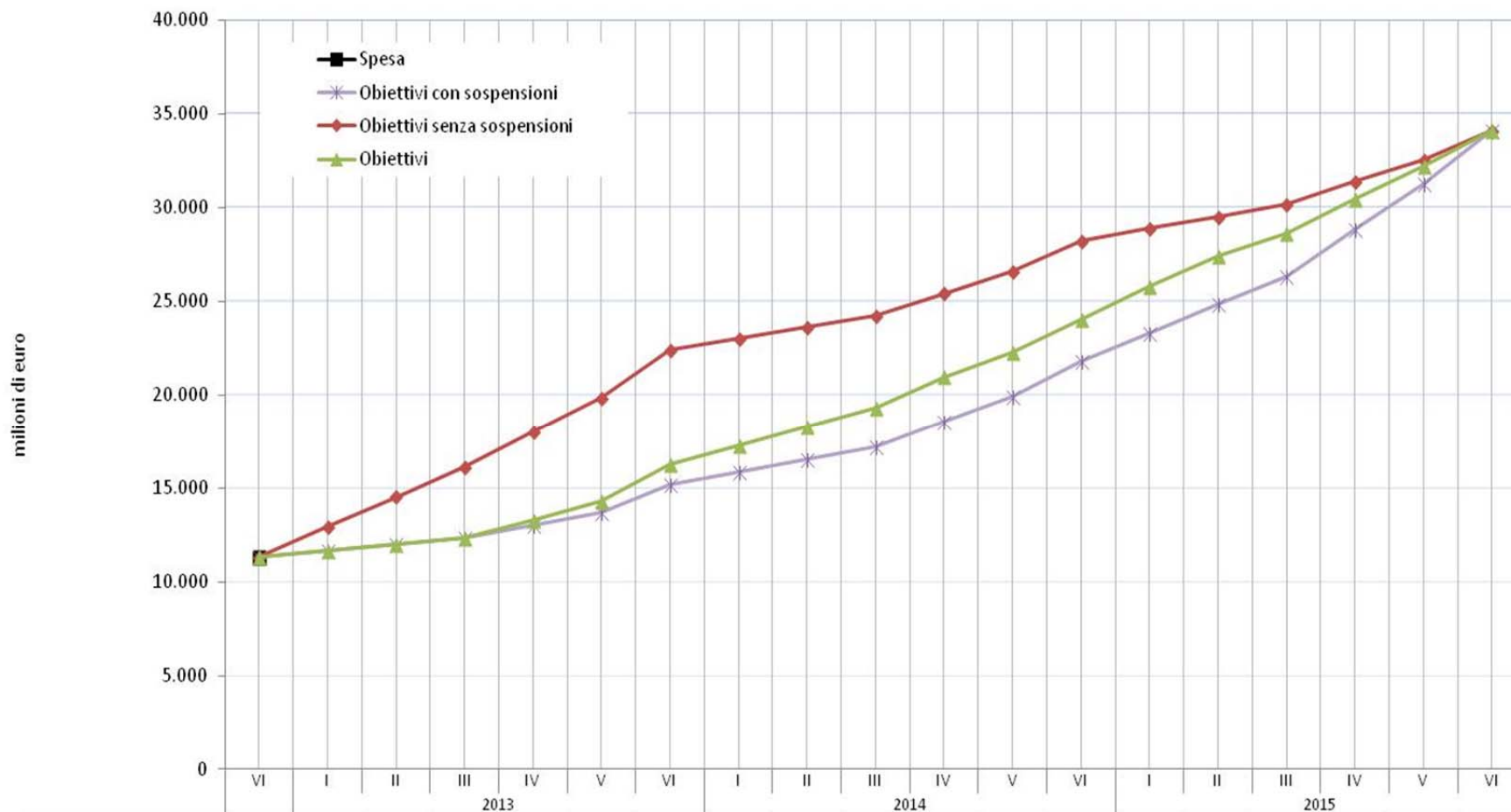
(2) FESR: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FSE: Fondo Sociale Europeo.

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



Figura 4 – Nuovi profili di spesa e *target* di certificazione

Convergenza - Totale



| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Spesa | 11.327, | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Obiettivi con sospensioni | 11.327, | 11.671, | 12.015, | 12.359, | 13.019, | 13.678, | 15.156, | 15.832, | 16.507, | 17.183, | 18.558, | 19.933, | 21.792, | 23.310, | 24.828, | 26.346, | 28.806, | 31.266, | 34.091, |
| Obiettivi senza sospensioni | 11.327, | 12.929, | 14.531, | 16.133, | 17.988, | 19.843, | 22.410, | 23.026, | 23.642, | 24.258, | 25.418, | 26.578, | 28.210, | 28.874, | 29.537, | 30.200, | 31.375, | 32.551, | 34.091, |
| Obiettivi | 11.327, | 11.671, | 12.015, | 12.359, | 13.267, | 14.295, | 16.244, | 17.270, | 18.291, | 19.305, | 20.959, | 22.259, | 24.038, | 25.814, | 27.418, | 28.659, | 30.476, | 32.230, | 34.091, |



1.b. Piano d'azione per la coesione: qualità, prototipi e anticipazione delle innovazioni

Con il Piano d'Azione per la Coesione (PAC) si è data risposta agli impegni assunti dal Governo italiano in sede di Vertice Europeo del 26 ottobre 2011 al fine di recuperare i ritardi accumulati nell'uso dei fondi strutturali 2007-2013⁸. Rinviando all'Allegato 1 per una fotografia dello stato di attuazione del PAC, vengono di seguito riportate le principali lezioni che si possono trarre dal PAC in relazione alle sette innovazioni di metodo e agli indirizzi strategici da seguire nel 2014-2020 (cfr. Allegato 2). Esse mostrano, a un tempo, che il cambiamento è possibile ma che la sua piena realizzazione richiede un forte e coraggioso investimento organizzativo e in risorse umane.

Il Piano d'Azione per la Coesione (PAC) ha riguardato 11,9 miliardi di euro - di cui 9,9 confluire nel Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/1987 che li riassegna in favore dei singoli programmi/interventi ricompresi nel Piano - ed è stato rivolto a due obiettivi: accelerare l'attuazione della programmazione 2007-2013; preparare la transizione verso la programmazione 2014-2020 innovando radicalmente e sperimentando "sul campo" approccio e metodi per il nuovo periodo.

Il PAC è stato articolato in tre fasi successive e ravvicinate di riprogrammazione dei Programmi cofinanziati dai fondi strutturali. Le prime due fasi (dicembre 2011 e poi maggio 2012) hanno riallocato un totale di risorse pari a 6,4 miliardi di euro, attraverso sia la riduzione del cofinanziamento nazionale, sia la revisione interna dei programmi e hanno riprogrammato risorse prevalentemente concentrate verso obiettivi di riequilibrio strutturale quali, fra l'altro, scuola, reti ferroviarie e digitali, servizi di cura. La terza e ultima riprogrammazione, per un importo di 5,5 miliardi di euro (al netto delle rimodulazioni finanziarie interne tra le tre fasi), ha riprogrammato, anche su sollecitazione delle parti economiche e sociali, in favore di misure anticicliche e, insieme, di misure rivolte alla salvaguardia di interventi e progetti in ritardo di attuazione ma meritevoli di finanziamento.

L'azione di *policy* attuata - e ora pienamente in corso - è stata impostata e realizzata nel pieno di una crisi profonda rispetto alla quale ha accentuato la sua valenza anticiclica e difensiva per attenuarne gli effetti più negativi sui cittadini e le imprese.

Al tempo stesso, lanciando il "ponte" verso la programmazione 2014-2020, ha indicato - sulla base di un nuovo metodo e della mobilitazione di "agenti" individuati e soggetti e beneficiari di azioni specifiche e mirate (gli studenti, le giovani generazioni, il terzo settore, le forze del lavoro e gli imprenditori) - un'idea e un percorso di futuro possibile per preparare il Paese - e i suoi territori in maggiore difficoltà - a cogliere al meglio - e più rapidamente possibile - i primi segnali dell'auspicato "giro" del ciclo.

Per questo, mentre il Piano d'Azione per la Coesione è nella fase - complessa ma già dinamica - di attuazione, si può guardare ai suoi contenuti (cosa fa) e al metodo adottato (come lo fa) nella prospettiva del "ponte" lanciato verso il prossimo periodo.

⁸ Il Piano d'Azione per la Coesione è attuato unitamente al percorso di accelerazione avviato, di intesa con le Regioni e la Commissione europea, con la Delibera CIPE n. 1/2011 e le successive decisioni del Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria attraverso cui sono stati fissati *target* di impegno e spesa da conseguire progressivamente.



L'anticipazione delle innovazioni di metodo per la programmazione 2014-2020

Il Piano d'Azione per la Coesione ha consentito di **anticipare l'applicazione della "programmazione rivolta ai risultati"** adottata nell'impostazione e nell'attuazione della politica di coesione 2014-2020.

Non si è trattato di formale "anticipazione dell'adozione" delle novità che si stanno profilando nel negoziato europeo ma, piuttosto, della sostanziale e concreta sperimentazione e applicazione "anticipata" e originale di un nuovo metodo, i cui tratti essenziali, nel Piano d'Azione per la Coesione, sono:

- fissazione di **risultati attesi** in termini di miglioramento della qualità della vita delle persone e di opportunità di fare impresa e definizione circostanziata di **azioni** attuabili che mirano, con impegni precisi in merito ai **tempi** di attuazione, a quei risultati;
- costruzione di un forte **presidio nazionale**, attraverso l'attivazione di *task force* regionali, la realizzazione di sopralluoghi e la tempestiva comunicazione dei loro esiti, il supporto e l'affiancamento da parte di centri di competenza nazionale;
- trasparenza e **apertura** delle informazioni, e applicazione del **principio di partenariato mobilitato** (di cui alla proposta del Codice di condotta europeo sul partenariato) con il coinvolgimento sostanziale, nella preparazione e nell'attuazione, delle responsabilità istituzionali rilevanti e delle organizzazioni dei soggetti (del lavoro, dell'impresa, della società civile) i cui interessi sono coinvolti dagli interventi programmati, e l'attivazione di processi di **valutazione dei risultati**.

E' quindi proprio l'impostazione e l'attuazione del Piano d'Azione per la Coesione che ha consentito, già sperimentandoli e applicandoli in pratica, di far emergere i tratti essenziali del nuovo metodo successivamente formalizzato e definito nel documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020"⁹.

Fondamento del nuovo metodo e delle *sette innovazioni* (risultati attesi, azioni, tempi sorvegliati, apertura, partenariato mobilitato, valutazione di impatto, presidio nazionale) in cui si articola è che "Per aspirare a trasformare la realtà attraverso l'azione pubblica è necessario che i risultati cui si intende pervenire siano definiti in modo circostanziato e immediatamente percepibile, sia da coloro che sono responsabili dell'attuazione, sia da coloro che ne dovrebbero beneficiare al fine di dare vita a una vera e propria valutazione pubblica aperta".

Nel Piano d'Azione per la Coesione la sperimentazione e l'applicazione del nuovo metodo, pur in forma a volte incompleta e parziale, hanno dato esiti incoraggianti e hanno consentito a tutte le amministrazioni impegnate nella sua impostazione e attuazione, di misurarsi innovando la loro stessa modalità di ideare, formulare e mettere in atto, i propri interventi.

In alcuni casi conseguendo esiti che già costituiscono un modello proponibile e pronto per la programmazione 2014-2020. In tutti gli altri casi consentendo di individuare,

⁹ Ministro per la Coesione Territoriale. 27 dicembre 2012: <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Sintesi-Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf>.



comunque, i progressi che ancora occorre fare. Per questo può essere utile rileggere, ora, i tratti distintivi del Piano d'Azione per la Coesione utilizzando la "griglia" delle sette innovazioni di metodo per la programmazione 2014-2020.

1) *Risultati attesi*

Tutti gli interventi del Piano d'Azione per la Coesione sono stati costruiti sulla base di una valutazione del fabbisogno espresso in forma di risultati attesi. Ognuno degli interventi esprime quindi l'esito atteso dell'azione pubblica sotto forma di risultati in termini di qualità della vita dei cittadini e/o di opportunità per le imprese. A ogni risultato atteso sono associati uno o più indicatori in grado di misurarne il grado di conseguimento.

Si tratta di una innovazione radicale nel modo stesso di pensare e programmare l'azione pubblica, prima considerandone la direzione, il cambiamento che si vuole indurre e la capacità/possibilità di promuoverlo nonché la congruità delle risorse per realizzarlo e (solo) dopo individuando le azioni più efficaci per metterlo in atto. La radicalità dell'innovazione si è manifestata nel lavoro duro e impegnativo che è stato necessario per realizzarla, e negli ostacoli che ha incontrato, per il ripetersi della tendenza a seguire il perverso processo inverso: prima i fondi, poi le azioni e alla fine, "se ci riusciamo", i risultati attesi.

Nel Piano d'Azione per la Coesione questa innovazione ha così permeato tutta la programmazione con esiti differenziati in relazione alla diversa tipologia degli interventi e al loro grado di più o meno avanzata definizione e complessità progettuale. Si devono fare ancora progressi consistenti e, tuttavia, per alcuni interventi sia estesi e di sistema (per esempio: istruzione, agenda digitale, ferrovie, servizi di cura), sia più mirati e puntuali (giovani del non profit, messaggeri, NEET) il grado di maturazione e di applicazione del metodo ha raggiunto livelli di avanzamento e chiarezza metodologico-applicativa tali da farne un prototipo completo per la futura programmazione. Molto impegno è ancora necessario.

2) *Azioni*

Tutti gli interventi del Piano d'Azione per la Coesione sono definiti in termini di azioni in attuazione e/o da attuare per conseguire i risultati attesi che ne sono la ragione e l'obiettivo.

Nel Piano d'Azione per la Coesione le "azioni" non sono intenzioni e/o proposte di intervento da indicare e costruire successivamente ma, subito, individuazione circostanziata di precise misure da realizzare, in relazione al loro stato di avanzamento iniziale, secondo sequenze di attività da mettere in atto da parte di agenti responsabili in tempi dati per conseguire i risultati attesi.

Secondo i casi (anche qui variabili in relazione alla natura e alle tipologie degli interventi da attuare): azioni definite e specifiche convergenti per migliorare servizi collettivi (per esempio "istruzione"); liste di interventi infrastrutturali con riferimento al loro stato di progettazione ("ferrovie"; "salvaguardia di grandi progetti"); tipologie di servizi da finanziare con i criteri di riparto dei fondi ("servizi di cura"); misure per la concessione di agevolazioni, con la individuazione *ex ante* delle procedure e della tempistica per la definizione di bandi/avvisi ("giovani del non profit"; "messaggeri"); progetti complessi di



valorizzazione di aree territoriali con l'esplicitazione di modalità innovative di selezione degli interventi più rispondenti ai bisogni territoriali ("valorizzazione di aree di attrazione culturale", "promozione innovazione via domanda pubblica").

Nel Piano d'Azione per la Coesione le decisioni su "cosa effettivamente fare" sono già state assunte al momento della programmazione. Si tratta quindi "solo" di attuare nel rispetto delle regole e del metodo dati.

3) *Tempi previsti e sorvegliati*

Nell'azione pubblica – e ancor di più nell'azione pubblica per lo sviluppo – i tempi di intervento e i tempi di conseguimento degli effetti attesi sono un elemento cruciale della sua efficacia. Nel Piano d'Azione per la Coesione questa associazione è definita nei cronoprogrammi di cui è attuato ogni intervento previsto. Ogni cronoprogramma riporta le previsioni specifiche dei tempi entro cui ogni fase (procedurale, di definizione progettuale, di attuazione vera e propria, di spesa nei singoli periodi) di attività necessaria per dare attuazione all'azione cui si riferisce deve essere compiutamente conclusa.

Anche il grado di definizione dei cronoprogrammi è attualmente variabile per gli interventi in cui si articola il Piano d'Azione per la Coesione: dettagliato e specifico in molti casi (istruzione, ferrovie, agenda digitale, giovani per il non profit); sintetico e ancora troppo generale in diversi altri (soprattutto per gli interventi della terza fase: da quelli di salvaguardia - di grandi progetti e di altre misure - a quelli relativi alle "nuove azioni").

Ci sono quindi qui margini di miglioramento molto ampi ma la funzione principale del cronoprogramma – consentire le revisioni necessarie alle previsioni di attuazione effettuate mantenendo alto il "controllo" sulla capacità dell'intervento di conseguire i risultati attesi entro tempi compatibili con condizioni di efficacia adeguate – è salvaguardata proprio dalla sua "dinamica" e quindi volta, nei casi in cui nel Piano d'Azione per la Coesione non è ancora così, a renderlo strumento di verifica di tempi finalmente credibili proprio perché sorvegliati.

4) *Apertura*

Risultati attesi, azioni, tempi previsti per la loro realizzazione sono informazioni che devono essere rese disponibili a tutti per garantire quel controllo della cittadinanza che diventa, se effettivo, impulso collettivo all'efficacia.

Questa innovazione è per il Piano d'Azione per la Coesione già in fase avanzata di realizzazione.

Sul sito OpenCoesione [<http://opencoesione.gov.it/>] è stata avviata la pubblicazione in formato di tipo aperto delle informazioni relative allo stato di attuazione dei progetti finanziati con i Programmi Operativi e, in parte¹⁰, con le risorse PAC a partire

¹⁰ Attualmente i dati pubblicati su OpenCoesione si riferiscono, per quanto riguarda il PAC, ai soli progetti inclusi in Programmi Operativi FESR e FSE aderenti al Piano e limitatamente alla componente della Priorità Istruzione (rispetto alla quale il MIUR svolge l'attività di AdG PON FSE e Organismo Intermedio per le Regioni Convergenza); in tale ambito sono presenti 2.164 progetti di cui 1.560 finanziati nell'ambito dei PO FSE delle quattro Regioni Convergenza e 604 dal POR FESR Calabria. In termini finanziari, i progetti Istruzione oggi rinvenibili da OpenCoesione corrispondono al 26% del totale delle risorse programmate e il loro avanzamento finanziario complessivo risulta del 36%.



dall'avanzamento rilevato al 31 dicembre 2012. Il corredo informativo comprende la classificazione per area tematica, localizzazione, soggetti responsabili e pagamenti effettuati per singolo progetto PAC. A fine marzo 2013, cioè a circa otto mesi dal lancio del portale, le visite complessive sono state circa 180.000, con una media di 4 pagine visitate per utente, una permanenza media di circa 2 minuti ed una percentuale del 20 per cento di utenti che dopo esser stati sul portale una prima volta sono tornati a consultarlo. Il file completo dei dati sui progetti in attuazione, disponibile sul sito DPS, viene scaricato in media circa 100 volte al mese, considerando i vari aggiornamenti che si sono resi disponibili. Si tratta di numeri importanti ma decisamente inferiori al potenziale offerto. Rivelano una scarsa attitudine dei media, delle parti, dei movimenti a usare le informazioni disponibili per incalzare lo Stato.

Il lavoro dei prossimi mesi dovrà concentrarsi sull'obiettivo di conseguire maggiore completezza di informazione e di aderenza all'articolazione del Piano¹¹. È inoltre indispensabile investire nella formazione di competenze informatiche e metodologiche necessarie a conseguire "apertura", sia per i funzionari dell'amministrazione, sia per i tecnici del partenariato, sia per la stampa (sul modello del "Data Journalism Day" organizzato dal DPS proprio per OpenCoesione).

5) *Partenariato mobilitato*

Nel Piano d'Azione per la Coesione hanno già trovato applicazione operativa (parziale, per ora limitata a taluni interventi) alcuni dei più significativi principi di riferimento del "Codice di condotta europea del partenariato", predisposto dalla Commissione europea¹².

In particolare quelli – particolarmente innovativi se pienamente attuati – che prevedono il coinvolgimento nella "valutazione pubblica aperta", oltre alle parti economiche e sociali, di tutti i soggetti che dalle azioni che sono potenzialmente influenzati o che alle azioni possano dare un contributo di conoscenza e, a tal fine, (a) l'effettività dell'apporto partenariale nel disegnare azioni pubbliche specifiche e mirate (non quindi proposte generali) e (b) l'estensione del confronto pubblico partenariale anche alla fase discendente della programmazione (per esempio al disegno dei bandi o alla fase di decisione su aspetti rilevanti di interventi territoriali).

Un esempio significativo, nel Piano d'Azione per la Coesione, di un effettivo e aperto confronto partenariale per co-decidere azioni pubbliche mirate è quello del "Tavolo SUD Impresa e Lavoro" avviato (ad agosto 2012) dal Governo su richiesta e con la partecipazione di CGIL-CISL-UIL e Confindustria, e poi esteso (sulla base di loro contributi) a UGL e R.ETE. Impresa Italia, e che ha consentito la definizione partecipata del complesso

¹¹ L'alimentazione del monitoraggio, infatti, avviene attraverso il Sistema unitario 2007-2013 che riceve le informazioni dai diversi sistemi di monitoraggio locali delle Amministrazioni coinvolte nelle politiche di coesione utilizzando format unificati nazionali. L'identificazione di un progetto come appartenente al PAC all'interno del Sistema unitario è attualmente riferita alle Priorità del Piano distinguendo tra progetti inclusi in Programmi Operativi Nazionali o Regionali aderenti al PAC e progetti inclusi in nuovi strumenti attuativi e finanziati con riduzione del cofinanziamento nazionale dei Programmi cofinanziati dall'Unione Europea (UE); solo per la Priorità Ferrovie i progetti vengono associati anche allo strumento attuativo "Contratto Istituzionale di Sviluppo" (CIS).

¹²

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_en.pdf



di misure anticicliche che costituiscono parte rilevante della programmazione della terza fase del Piano d’Azione per la Coesione.

Nel corso dei diversi incontri di lavoro tenuti dal Tavolo Sud, la Nota Tecnica Preliminare delle proposte del Governo sulle misure anticicliche è stata oggetto di un confronto partenariale serrato e direttamente incidente sulle caratteristiche e modalità attuative delle misure individuate, con valutazioni e proposte pervenute anche da altre organizzazioni del partenariato economico e sociale fino a pervenire alla proposta finale delle misure anticicliche discussa con le Regioni e la Commissione Europea e al loro inserimento nel Piano d’Azione per la Coesione¹³.

Un esempio altrettanto significativo, nel Piano d’Azione per la Coesione, dell’estensione del confronto pubblico partenariale anche alla fase discendente della programmazione, è quello attuato nell’ambito della definizione dei bandi per l’attuazione delle due azioni in cui si articola l’intervento “Giovani del non profit per lo sviluppo del Mezzogiorno”.

Per questo intervento si sono sperimentati, applicandoli direttamente in fase di costruzione della procedura tecnico-amministrativa per l’attuazione delle due azioni (giovani per il sociale; giovani per la valorizzazione dei beni pubblici), i nuovi orientamenti comunitari che prevedono la consultazione preventiva delle parti economico e sociali interessate (in questo caso le associazioni non profit candidabili all’attuazione delle azioni previste negli avvisi pubblici con cui l’azione viene attuata) nella fase di preparazione dei bandi.

Il confronto (in un’assemblea pubblica a Napoli, il 18 settembre 2012, cui hanno partecipato circa 80 associazioni e poi via interazione su un indirizzo mail dedicato) si è svolto sul merito delle principali regole e indicazioni che l’amministrazione intendeva prevedere negli avvisi pubblici. Gli Avvisi successivamente pubblicati (il 30 ottobre 2012) hanno tenuto conto di numerose osservazioni pervenute (almeno le 8 modifiche rilevanti rispetto alle bozze provvisorie precedentemente preparate) e questo ha consentito un notevole miglioramento della qualità delle procedure di attuazione dell’azione.

Particolarmente innovativa è l’iniziativa sperimentata per la Priorità Ferrovie del Piano d’Azione per la Coesione; Propedeuticamente alla firma del Contratto Istituzionale di Sviluppo per la direttrice ferroviaria Napoli-Bari-Lecce-Taranto, il sindaco di Acerra e il Ministro per la Coesione territoriale, con la disponibilità delle altre istituzioni competenti e la società attuatrice RFI, hanno organizzato (il 6 dicembre 2012) un dibattito pubblico aperto a tutta la cittadinanza acerrana per illustrare i dettagli del progetto, l’impatto sul territorio, le ragioni per cui sono state scartate soluzioni alternative, e per raccogliere opinioni e orientamenti cittadinanza dalla stessa. Il dibattito che è emerso in quella sede è stato strutturato in modo da conciliare l’esigenza di favorire la partecipazione dei cittadini con la possibilità di garantire un ampio numero di contributi in un tempo ragionevole ed è stato organizzato attraverso la prenotazione on line degli interventi programmati.

¹³ I documenti Nota Tecnica Preliminare, Nota Tecnica Aggiornata e Nota Tecnica finale sono stati pubblicati rispettivamente il 12 settembre 2012, il 10 ottobre 2012 ed il 22 ottobre 2012 e sono consultabili sul sito <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/> e <http://www.dps.tesoro.it/>



6) Valutazione di impatto

L'esplicitazione, nel Piano d'Azione per la Coesione, dei risultati attesi degli interventi previsti, rende possibile un esercizio di valutazione degli effetti prodotti.

Per alcuni degli interventi previsti per la priorità "Istruzione" il processo di valutazione è stato già avviato ed è in corso. Per le altre priorità di intervento non si registrano ancora progressi significativi, anche per la carenza di risorse umane e di cultura della valutazione che continuano a caratterizzare la macchina pubblica.

Per la priorità "Istruzione" il Piano d'Azione per la Coesione prevede: valutazioni in itinere, in particolare per l'azione di contrasto alla dispersione scolastica; sostegno alla valutazione e autovalutazione dei fabbisogni delle scuole (con il coinvolgimento di team di esperti esterni); valutazioni retrospettive o d'impatto che consentano di apprezzare gli effetti prodotti dagli interventi finanziati. I dettagli operativi delle ricerche valutative associate alle azioni in cui si articola l'intera Priorità Istruzione del Piano d'Azione per la Coesione sono attualmente in fase di definizione operativa. Nell'ambito del Piano d'Azione per la Coesione¹⁴ è stata predisposta *ex ante* una raccolta di dati e indicatori di tipo quantitativo e qualitativo per poter successivamente misurare il livello di apprezzamento degli interventi, la capacità degli stessi di raggiungere la popolazione di riferimento e monitorare l'andamento dei risultati dei fruitori delle *policy* nel tempo.

Le scuole oggetto di interventi sono sottoposte a diverse iniziative di valutazione in itinere, autovalutazione e sostegno all'accrescimento della loro capacità di analisi e diagnosi di cui sarà realizzata, in un prossimo futuro, una lettura comparata per capitalizzare le lezioni delle esperienze selezionare al meglio metodologie e sistemi replicabili. In sintesi, l'azione prevede due iniziative di questo tipo:

- una valutazione esterna, già conclusa, rivolta a un primo campione di 85 scuole del I ciclo già partecipanti al progetto "Valutazione e Miglioramento", avviato del PON Istruzione FSE, che, anche sulla base dei dati emersi dal Rapporto di Valutazione iniziale personalizzato per la loro scuola dai valutatori esterni, hanno elaborato dei Piani di Miglioramento ed avviato l'attuazione degli interventi migliorativi progettati avvalendosi del supporto in loco di team di esperti di comprovata esperienza, selezionati e coordinati dall'INVALSI¹⁵;
- la realizzazione del progetto nazionale "VALeS" – Valutazione e Sviluppo Scuola, volto anch'esso a costruire un metodo di lavoro con il quale garantire la qualità e la funzionalità degli interventi finanziati nelle quattro regioni della Convergenza¹⁶.

¹⁴ Non sempre nei diversi contesti di definizione e realizzazione degli interventi viene prevista *ex ante* un'adeguata raccolta di dati e informazioni di cui si possa successivamente disporre a supporto della valutazione. Sono pertanto da incentivare iniziative volte ad accrescere la disponibilità di archivi amministrativi con dati di dettaglio su interventi, destinatari e, ad esempio, risultati degli studenti nelle prove INVALSI, dotazione infrastrutturale e tecnologica delle scuole.

¹⁵ Il progetto, nell'ambito delle rilevazioni nazionali degli apprendimenti del Servizio Nazionale di Valutazione (SNV), è in corso di estensione ad altre scuole anche del Centro Nord, per un totale complessivo di circa 400 istituzioni scolastiche opportunamente campionate a livello di macroarea del territorio nazionale.

¹⁶ Sono coinvolte 200 istituzioni scolastiche, del I e II ciclo, selezionate con il supporto metodologico dell'INVALSI in base all'ordine cronologico di presentazione delle candidature, ad un'equa rappresentatività dei due cicli interessati e ad un'equilibrata distribuzione sul territorio. L'azione è in fase di attuazione e



7) *Presidio nazionale*

La valorizzazione dell'apporto di un "forte presidio nazionale" nel Piano d'Azione per la Coesione ha riguardato diversi livelli dell'azione di riprogrammazione condotta:

- a) l'attuazione, coordinata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, in un ambito di "cooperazione rafforzata" con la Commissione europea e con il concorso, nel Gruppo di Azione, delle Amministrazioni capofila dei fondi;
- b) l'attivazione di Task Force regionali (Campania e Sicilia) sui Programmi Operativi 2007-2013 con il compito di affiancare le Amministrazioni regionali nell'accelerare e migliorare l'attuazione degli interventi;
- c) l'esecuzione di sopralluoghi sul territorio (condotti da team di amministratori pubblici) volti a mettere a fuoco avanzamento e criticità di specifiche opere pubbliche per spingere le amministrazioni all'attenzione e all'azione sullo stato di attuazione degli interventi finanziati e sulla loro effettiva capacità di conseguire i risultati attesi;
- d) l'azione di centri di competenza nazionale mobilitati, in accordo e in cooperazione con le Regioni, come detentori di capacità tecnica di indirizzo e per la realizzazione di azioni di sistema di respiro nazionale (per esempio, istruzione, ferrovie, agenda digitale, aree di attrazione culturale); l'attivazione di centri di competenza nazionale per l'attuazione di specifiche azioni innovative e con carattere prototipale (giovani del non profit, messaggeri della conoscenza, giovani sicurezza e legalità) fino a prevedere il lancio da parte nazionale di azioni di co-progettazione strategica territoriale in aree selezionate.

In questi e in altri casi è emersa con chiarezza la natura del presidio nazionale quale contributo di centro di competenza in grado di dare sostanza al principio europeo di sussidiarietà quando corroborato da una cooperazione istituzionale verticale, oltre che orizzontale, sul merito tecnico delle azioni da attuare.

Contributo alle missioni strategiche della programmazione 2014-2020

Il Piano d'Azione per la Coesione, sul versante dei contenuti, si può leggere anche come contributo (anticipatorio) alle quattro missioni strategiche (grandi aree generali di *policy*) individuate nel documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020":

- 1) lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione;
- 2) valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente;
- 3) qualità della vita e inclusione sociale;
- 4) istruzione, formazione e competenze.

coinvolge 400 esperti che effettueranno la valutazione esterna e redigeranno Rapporti di Valutazione i cui risultati saranno condivisi con i Dirigenti Scolastici e con gli Uffici Scolastici Regionali coinvolti al fine di individuare gli interventi di miglioramento per ciascuna scuola. Entro settembre 2013, sulla base di tale confronto, sarà elaborato un Piano di Miglioramento da realizzare negli anni scolastici 2013/2014 e 2014/2015 il cui monitoraggio sarà garantito da INVALSI con visite periodiche nelle scuole e con la raccolta sistematica di diverse informazioni anche al fine di predisporre la valutazione finale dell'intera iniziativa.



Le quattro missioni rimandano implicitamente a macro obiettivi rilevanti per l'Italia sia in assoluto e sia nella prospettiva europea 2020 dello sviluppo sostenibile, intelligente e inclusivo al cui conseguimento la programmazione dei fondi strutturali comunitari offre un contributo importante.

In primo luogo la distribuzione degli investimenti del Piano d'Azione per la Coesione indica come lo sforzo più consistente (oltre la metà del totale della manovra) è concentrato sulla missione **“Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione”** (figura 1; figura 2). Si concentrano qui due componenti prevalenti e molto consistenti della riprogrammazione condotta. Da un lato la parte più rilevante dell'azione riprogrammatoria, articolata ma specificatamente indirizzata su risultati attesi convergenti nel sostenere imprese e lavoro in una congiuntura molto difficile, condotta nella terza fase attraverso le misure anticicliche definite nell'ambito partenariale del Tavolo Sud Impresa e Lavoro. Dall'altro l'ampio sforzo condotto per aggredire i ritardi del Sud sul piano della dotazione infrastrutturale (ferrovie, agenda digitale) anche salvaguardando investimenti importanti in opere pubbliche attuati attraverso Grandi Progetti comunitari (Campania e Sicilia) nonché attivando “nuove azioni” nella terza fase di riprogrammazione (in particolare Campania, Puglia e Sicilia).

Alle missioni “Istruzione, formazione e competenze” e “Qualità della vita e inclusione sociale” il Piano d'Azione per la Coesione destina oltre un terzo degli investimenti complessivi. La dimensione finanziaria di queste due missioni è consistente (si tratta complessivamente di oltre 3,1 miliardi di euro) e, tuttavia, riflette solo in parte la rilevanza con cui il Piano d'Azione per la Coesione ha concentrato lo sforzo per migliorare la qualità del sistema istruzione e per garantire condizioni di qualità della vita migliori e inclusive, servizi di cittadinanza, interventi mirati per i più giovani.

Per quanto riguarda in particolare la missione **“Istruzione, formazione e competenze”** l'intervento portante è quello condotto, con forte ed efficiente presidio nazionale nella sua impostazione e realizzazione, per il miglioramento del sistema scolastico, per il suo rafforzamento nelle strutture e negli strumenti, per migliorare l'efficacia della didattica e l'apprendimento degli studenti. Un intervento di sistema, fortemente caratterizzato da modalità di attuazione avanzate e con forte presidio valutativo sui risultati attesi, la cui realizzazione è stata poi rafforzata (in particolare nella terza fase del Piano d'Azione per la Coesione – figura 2) da analoghe azioni a titolarità regionale.

Il contributo del Piano d'Azione per la Coesione alla missione **“Qualità della vita e inclusione sociale”** è diretto a promuovere e garantire servizi di cittadinanza e condizioni per l'inclusione sociale, a sostenere le filiere istituzionali delle politiche ordinarie e il tessuto associativo e l'economia sociale; tutto ciò attraverso la realizzazione di un ampio intervento per i servizi alla prima infanzia e agli anziani non autosufficienti e misure a favore delle fasce più deboli della popolazione (vecchie e nuove povertà) anche al fine di attenuare gli effetti della crisi economico – finanziaria.

Meno rilevante in assoluto per dimensioni finanziarie (ma pur sempre consistente come ri-orientamento di risorse verso nuovi obiettivi) e anche meno connotato sotto il profilo della omogeneità della strategia che ne è alla base (ma con un “fuoco” decisivo nel progetto “Pompei”) il contributo del Piano d'Azione per la Coesione, alla missione **“Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente”**. Qui convivono due linee di intervento distinte. La prima



è quella relativa alla ridefinizione secondo nuovi e più selettivi criteri dell'intervento per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale del Sud, con l'intervento per Pompei che ne costituisce parte rilevante anche per la sua valenza prototipale (anche e soprattutto in vista della programmazione 2014-2020). L'altra linea di intervento riguarda un consistente numero di azioni per la salvaguardia di Grandi Progetti o di altri interventi significativi in tema di tutela ambientale, salvaguardia dal rischio idrogeologico, efficientamento energetico.

Trasversale a tutti è il contributo, di circa 2,5 miliardi di euro, del Piano d'Azione per la Coesione al **miglioramento della condizione giovanile** in particolare al Sud (figura 3). Oltre all'intervento portante e consistente per la scuola tale azione si è concretizzata, orizzontalmente nelle quattro missioni, in interventi innovativi e prototipali da rafforzare, dopo la loro sperimentazione e anche alla luce di questa, nel prossimo periodo di programmazione. Fra i più significativi fra questi le azioni relative a "Apprendistato e uscita da né allo studio, né al lavoro (NEET)", "Giovani del non profit per lo sviluppo del Mezzogiorno", "Messaggeri di conoscenza nelle università meridionali", il "Piano giovani sicurezza e legalità".

Un'analoga lettura "orizzontale" del contributo del Piano d'Azione per la Coesione alle quattro missioni può essere fatta con riferimento al tema, strategico nella programmazione 2014-2020 delle "**Città**" (figura 4; figura 5) per oltre un miliardo di euro.

Si tratti di un complesso articolato e variegato di interventi unificati dal convergere nel contribuire a quell'effetto leva che lo sviluppo urbano può esercitare nella qualificazione dei servizi resi ai cittadini (welfare), alle imprese (competitività) e all'ambiente. Si tratta degli interventi per le "*smart cities*" (miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle infrastrutture di rete e dei servizi pubblici, cittadinanza digitale e utilizzo evoluto di tecnologie abilitanti da parte delle amministrazioni locali), della salvaguardia di investimenti di rivitalizzazione urbana già avviati nei Programmi 2007-2013, dell'intervento di agevolazione fiscale *de minimis* per micro e piccole aziende delle aree a disagio socioeconomico, di nuove azioni a iniziativa e responsabilità di Amministrazioni centrali (Piano Città - Ministero Infrastrutture e Trasporti) e regionali (Progetti integrati di sviluppo urbano - Regione Siciliana).

Prototipi

Il Piano d'Azione per la Coesione ha inoltre fornito un contributo all'innovazione nell'attuazione delle politiche innestando - nell'anticipazione delle sette innovazioni di metodo e nell'orientamento dell'azione pubblica alle quattro missioni della programmazione 2014-2020 - anche un approccio di tipo "prototipale" nel definire e mettere in atto interventi di carattere innovativo (nelle modalità di impostazione, di costruzione, di merito, di realizzazione, di partecipazione) in grado di proporre un diverso "modo di attuare" da prendere a riferimento per il prossimo periodo di programmazione.

L'"approccio prototipale" che caratterizza diversi interventi del Piano d'Azione per la Coesione adotta la logica dell'"apprendere realizzando" in quanto gli interventi in cui si applica mirano, come tutti gli altri interventi del Piano, a conseguire risultati definiti e



individuati in termini di miglioramento delle condizioni di specifiche categorie di cittadini e imprese, ma indicando un percorso (le azioni) per il loro conseguimento la cui efficacia è direttamente legata all'applicazione di nuove (e in molti casi inedite) modalità di attuazione e realizzazione.

L'“approccio prototipale” attraversa trasversalmente tutto il Piano di Azione per la Coesione (se ne è fatto puntualmente cenno nei paragrafi precedenti) e riguarda, in particolare, alcuni interventi, fra loro differenziati sia per caratteristiche, sia per intensità e tipologia degli elementi di innovazione “sperimentati”. Di seguito alcuni esempi.

Il “Grande Progetto Pompei” costituisce per esempio un prototipo (per la programmazione 2014-2020 degli interventi volti a promuovere lo sviluppo di territori attraverso la valorizzazione delle risorse culturali di cui sono dotati) di tipo complesso in quanto il modello di intervento che ne è alla base è fortemente innovativo nella stessa definizione dei risultati (tutela e valorizzazione nella sicurezza e legalità), nelle modalità di realizzazione (approccio di conservazione programmata), nel modello istituzionale che ne promuove e segue la realizzazione (stretta cooperazione tecnica nella filiera verticale e orizzontale delle amministrazioni).

Nel caso della misura “Promozione innovazione via domanda pubblica” la logica prototipale è nella stessa impostazione dell'intervento, con l'applicazione dell'approccio di *Pre Commercial Procurement*, e l'individuazione preventiva di aree tematiche tecnologiche su cui concentrare gli interventi previa rilevazione di fabbisogni (in termini di prodotti/servizi innovativi) della domanda pubblica.

“Messaggeri della conoscenza nelle Università meridionali” applica, sperimentandolo, un modello, inedito, di coinvolgimento diretto di ricercatori italiani attualmente all'estero per portare la loro esperienza didattica e di ricerca agli studenti delle Università delle Regioni Convergenza che potranno, successivamente, svolgere stage internazionali per acquisire un'esperienza pratica di studio/ricerca presso centri di eccellenza esteri.

L'anticipazione dell'applicazione di principi significativi del “Codice di condotta europea del partenariato” e in particolare l'estensione del confronto pubblico partenariale anche alla fase discendente della programmazione e quindi nella stessa definizione dei bandi con cui l'intervento si attua, definisce il principale contenuto prototipale di “Giovani del non profit per lo sviluppo del Mezzogiorno”.

Forte contenuto di innovazione e di valenza prototipale caratterizza, infine, i “concorsi internazionali di idee” (<http://www.99ideas.it/site/ideas/home.html>) la cui realizzazione (per Pompei, Reggio Calabria, il Sulcis, L'Aquila) deriva direttamente dalle esperienze condotte nel Piano d'Azione per la Coesione. Si tratta di una formula innovativa per raccogliere e selezionare idee programmatiche dall'intera comunità internazionale, destinate alla valorizzazione e allo sviluppo di alcuni “luoghi” o aree significative del Paese, partendo dalle priorità, dagli spunti e dalla sensibilità dei territori stessi. Non più, quindi, modelli “calati dall'alto” o “provenienti dal basso”, secondo le logiche tradizionali, ma idee che stimolino inventiva e competenze – anche qui attraverso un'applicazione estesa della partecipazione e del confronto pubblico nel merito delle “cose da fare” - in grado di promuovere approcci e pratiche di co-progettazione dello sviluppo locale che tengano insieme “locale” e “globale”.



Figura 1 - Distribuzione degli investimenti Piano d'Azione per la Coesione per missioni strategiche 2014-2020 (%)



Figura 2 - Contributo delle tre fasi di riprogrammazione Piano d'Azione per la Coesione alle missioni strategiche 2014-2020 (%)

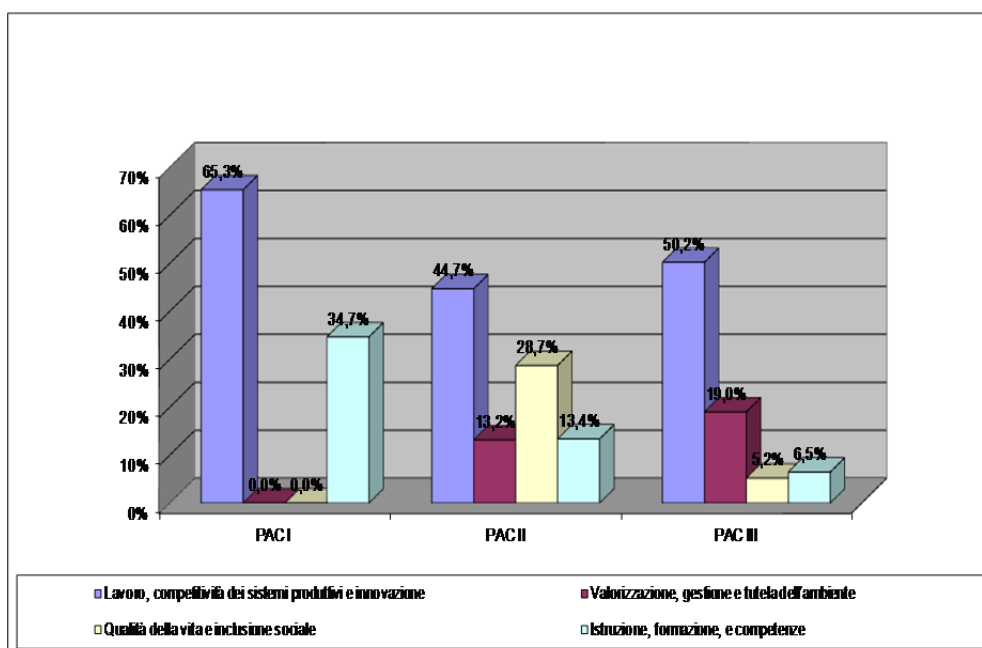




Figura 3 – Distribuzione Priorità Giovani del Piano d’Azione per la Coesione all’interno delle missioni strategiche 2014-2020

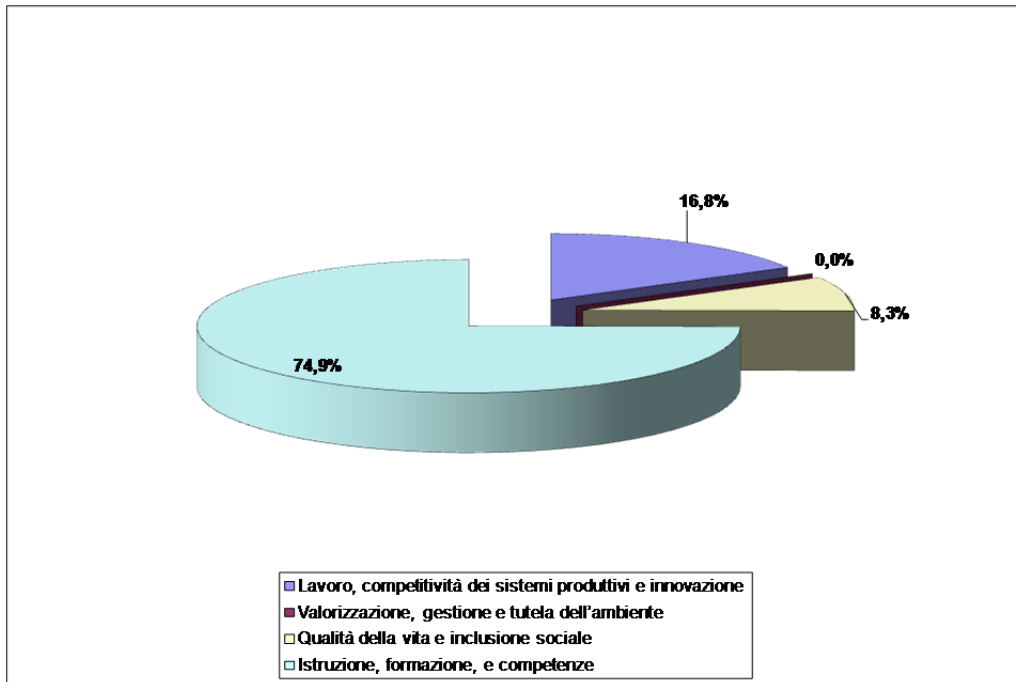




Figura 4 - Distribuzione degli investimenti Piano d'Azione per la Coesione per missioni e opzioni strategiche 2014-2020 (%)

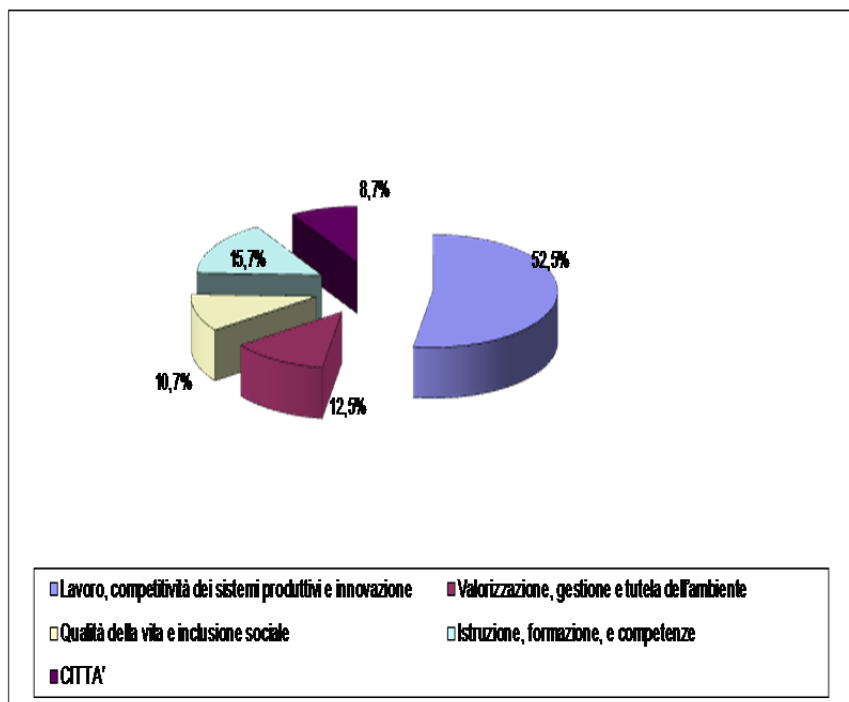
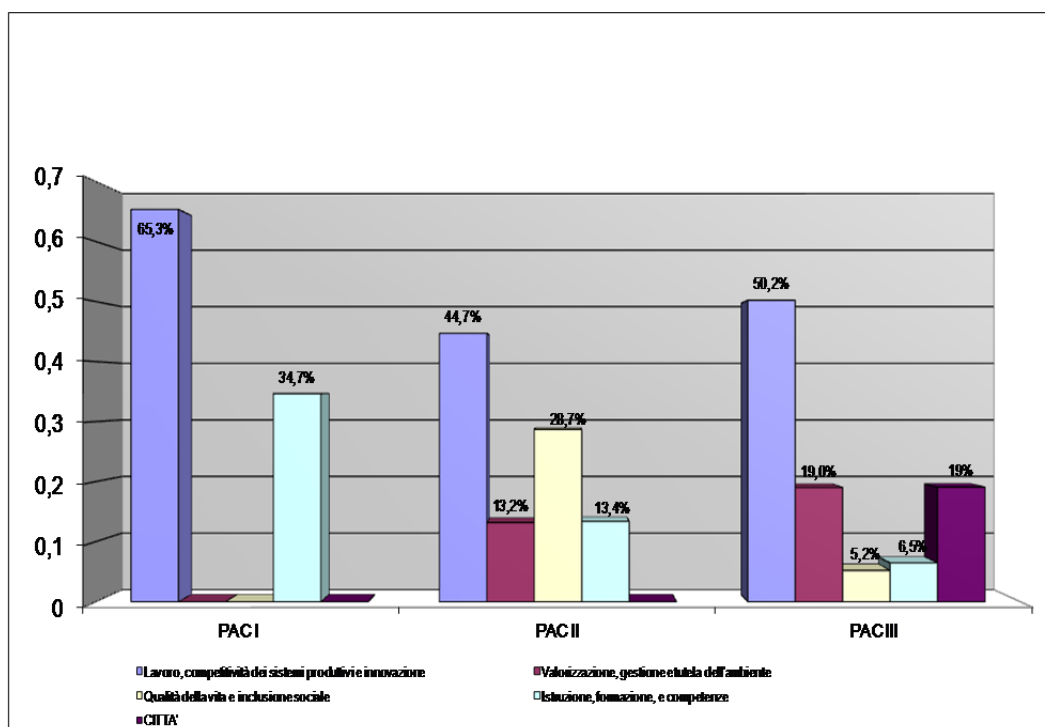


Figura 5 - Contributo delle tre fasi di riprogrammazione Piano d'Azione per la Coesione alle missioni strategiche 2014-2020 (%)





1.c. Obiettivi di servizio: esperienza di avanguardia

Le innovazioni praticate dal Piano d'Azione per la Coesione e programmate per il 2014-2020 sono state anticipate, sin dal 2007, dall'introduzione di "obiettivi di servizio" per le regioni del Mezzogiorno: risultati attesi dell'intervento pubblico per la qualità di alcuni servizi fondamentali, istruzione, servizi di cura per l'infanzia e gli anziani, gestione del servizio idrico e dei rifiuti solidi urbani. Nonostante le discontinuità introdotte in questo metodo, il sistema di misurazione e di informazione aperta dei risultati e l'introduzione di premialità per il loro conseguimento - reintrodotta da questo Governo - hanno prodotto effetti che incoraggiano per il futuro.

Con gli Obiettivi di Servizio (ODS), introdotti dal QSN 2007-2013 e disciplinati dalla delibera CIPE 82 del 2007, la politica di coesione ha compiuto un primo significativo esperimento di programmazione orientata a risultati espliciti, spingendo le otto Regioni del Mezzogiorno a raggiungere entro il 2013 *target* ben definiti per undici indicatori in quattro ambiti rilevanti per la vita dei cittadini: istruzione, servizi di cura (prima infanzia e assistenza domiciliare agli anziani non autosufficienti), gestione del servizio idrico e gestione dei rifiuti urbani.

Per sostenere il percorso di avanzamento verso i risultati cui le Regioni si erano impegnate, l'iniziativa degli Obiettivi di servizio ha messo in campo una combinazione di strumenti dedicati: un percorso di approfondimento comune alle Amministrazioni coinvolte per la condivisione degli indicatori più opportuni e dei *target* da raggiungere; la definizione e l'aggiornamento, da parte di ciascuna Regione di un Piano d'azione dedicato, con un'esplicitazione di dettaglio della strategia e delle azioni da mettere in campo con tutte le dotazioni finanziarie disponibili; un'azione di accompagnamento da parte delle Amministrazioni Centrali competenti attraverso un progetto di Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema; uno sforzo statistico dedicato per la produzione di dati per seguire nel tempo l'evoluzione degli undici indicatori selezionati (a livello regionale e sub regionale); un meccanismo premiale, con una dotazione originaria di 3 miliardi di euro (a valere su risorse nazionali del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione - FSC, ex FAS) da attribuire a una verifica intermedia nel 2009 e finale al 2013 in ragione dei progressi compiuti.

Per ragioni dovute a tagli complessivi delle dotazioni dei fondi nazionali che hanno spinto le responsabilità politiche a compiere decurtazioni significative della riserva premiale (ridotta al 33% dell'importo originario), l'iniziativa degli Obiettivi di servizio ha vissuto nel biennio cruciale 2010-2011 una fase di grande impasse. Nel corso del 2012, congiuntamente al più ampio sforzo di riprogrammazione delle risorse aggiuntive per lo sviluppo, in accordo con le Regioni si è compiuta un'azione di recupero e di rilancio degli Obiettivi di servizio, poi formalizzata con la delibera CIPE 79 del 2012.

Pertanto si è proceduto con una modifica del sistema originario e, riconoscendo gli sforzi e gli avanzamenti compiuti, si sono attribuiti - seppure con ritardo e in proporzioni ridotte in ragione dei tagli - i premi maturati alla scadenza intermedia del 2009. Per rilanciare il percorso di avvicinamento ai *target*, si è ritenuto preferibile abbandonare la logica premiale e si sono quindi attribuite anche le risorse residue, finalizzandole tuttavia a una programmazione più controllata verso i risultati e subordinata al rispetto di alcuni



requisiti. Complessivamente, tra premi intermedi e risorse residue, si è proceduto all'assegnazione di circa 1 miliardo di euro.

Nel suo insieme l'iniziativa sugli obiettivi di servizio è stata rilanciata nel 2012 perché coerente implementazione anticipata di quasi tutte quelle innovazioni di metodo che costituiscono la base per un migliore utilizzo dei fondi per la coesione nel ciclo 2014-2020. Innanzitutto perché forniscono un quadro chiaro nel quale esplicitare obiettivi misurabili, in termini di **risultati attesi**, e successivamente di **valutare** l'efficacia delle **azioni** proposte, in un lasso di **tempo** prestabilito, con l'ausilio del **presidio nazionale**. E infine perché questo quadro viene condiviso con **trasparenza** attraverso la pubblicazione in Rete delle informazioni sulle performance delle amministrazioni (http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/).

A rafforzamento del percorso di rilancio degli Obiettivi di Servizio, la delibera 79 del 2012 prevede che le istruttorie di individuazione degli interventi da finanziare con le risorse premiali e residue siano condivise dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS). Il DPS quindi, oltre a continuare a garantire il coordinamento dell'intera iniziativa, agisce anche in qualità di interlocutore tecnico di sostegno per l'effettiva applicazione dei principi stabiliti alle scelte di utilizzo delle risorse, fornendo una valutazione *ex ante* delle proposte preliminari e raccomandazioni da seguire per la compiuta definizione della programmazione delle risorse assegnate.

Ad oggi lo stato di avanzamento dell'istruttoria varia molto tra amministrazioni e tra ambiti interessati dagli Obiettivi di Servizio. In generale si rileva una difficoltà delle Regioni a compiere scelte di programmazione (individuare i progetti o almeno criteri stringenti di identificazione e localizzazione) e a giustificarne la funzionalità agli obiettivi e la concreta fattibilità.

Guardando ai singoli ambiti interessati dagli Obiettivi di Servizio, l'istruttoria è avanzata per l'**Istruzione** e per i **Servizi di cura**. Nel caso dell'Istruzione, per la reattività delle Regioni ha giovato la spinta impressa in modo coordinato con il MIUR che ha fornito indirizzi e indicazioni per la programmazione dettagliata delle azioni. Nell'ambito dei Servizi di cura, la spinta per le Regioni dell'area Convergenza è derivata dalla parallela attività di programmazione del Piano d'Azione per la Coesione – Servizi di cura. Anche nelle regioni non convergenza, non direttamente interessate dal Piano d'Azione per la Coesione – Servizi di cura, le analisi e gli approfondimenti degli ultimi mesi hanno facilitato il confronto sulle proposte regionali. Sia per Istruzione che per Servizi di cura si deve tuttavia rilevare una generale difficoltà delle Regioni a ben specificare e giustificare le proprie scelte di programmazione che sta inevitabilmente ritardando la chiusura dell'istruttoria.

Un discorso diverso vale per gli **obiettivi ambientali** (acqua e rifiuti) dove, pur registrando un ritardo generalizzato (ancora la metà delle regioni non ha ancora avanzato proposte), una volta avviato il confronto, il processo di condivisione appare più veloce. Ciò è evidentemente dovuto al fatto che in questo ambito le proposte corrispondono generalmente a progetti già identificati su cui più facilmente si può giungere a una condivisione, se sono ben inquadrati nel contesto generale della programmazione regionale di settore e giustificati alla luce degli obiettivi e dei criteri previsti dalla delibera.



In conclusione dunque, pur senza entrare nel merito delle proposte, si sottolinea come il processo istruttorio stia prendendo tempo per l'evidente disabitudine delle Regioni a impegnarsi, in volontà e sforzo tecnico, in una programmazione a dettaglio progettuale e territoriale spinto quale quella che viene richiesta in questa fase. Si tratta di una manifestazione del limite all'attuazione delle politiche di coesione ben noto alla conclusione del ciclo 2007-2013, quando possiamo constatare che la pianificazione basata su Programmi Operativi (PO) non sufficientemente dettagliati consente di posticipare scelte, impegni e progettazione degli interventi. La "pressione di accompagnamento" da parte del gruppo di lavoro DPS sembra funzionare quale spinta propulsiva a uno sforzo maggiore. In ogni caso, il percorso ancora da compiere non è breve e il lavoro istruttorio sarà molto impegnativo anche per il DPS.



2. FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE: LO SBLOCCO E I CONTRATTI DI SVILUPPO

Accanto ai fondi comunitari (e al co-finanziamento degli stessi con risorse nazionali), lo Stato dispone per la politica di coesione di un Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) - ex Fondo per le aree sottosviluppate (FAS) - che attua l'obiettivo costituzionale di "rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona" (art. 119). In particolare, il CIS impegna le parti contraenti a un modello di realizzazione dell'infrastruttura che adotta molte innovazioni di metodo: esplicitazione dei risultati attesi, pianificazione rigorosa dei tempi, sanzioni per il loro mancato rispetto, partecipazione delle popolazioni interessate alle decisioni e al monitoraggio.

Completando l'intervento avviato nei mesi terminali del precedente Governo, sono state sbloccate e assegnate le risorse che residuavano nel Fondo, individuando le criticità di attuazione attraverso opportuni sopralluoghi, e sono stati predisposti quattro Contratti di Sviluppo (CIS) per opere ferroviarie e stradali essenziali alla mobilità sostenibile e sicura tra i centri urbani del Sud. A partire dall'agosto 2011 le delibere assunte dal Cipe, le ordinanze di Protezione Civile e alcune disposizioni di legge hanno determinato la destinazione di risorse del Fondo per lo Sviluppo e la coesione per un ammontare pari a circa 24,5 miliardi di euro, di cui 14 miliardi a partire da dicembre 2011.

Le assegnazioni hanno interessato:

- le Amministrazioni centrali per 6,2 miliardi di euro;
- le Amministrazioni regionali per 18,3 miliardi di euro.

Di seguito si offre un quadro dello stato di attuazione di tali assegnazioni.

Le informazioni sull'attuazione sono alimentate dai soggetti incaricati dell'attuazione nella Banca dati unitaria del Quadro strategico nazionale e confluiranno nel sito OpenCoesione (all'indirizzo <http://www.opencoesione.gov.it/>), dove oggi sono visualizzate le informazioni sulla programmazione, peraltro scaricabili in forma di dati aperti dal sito del Comitato per la programmazione economica (all'indirizzo <http://www.cipecomitato.it/it/opendata.html>).

Risorse assegnate alle Amministrazioni centrali

Quasi la metà (48,5%) dei 6,2 miliardi di euro destinati alle Amministrazioni centrali (cfr. tabella 1 in Allegato 3 è stata attribuita agli **interventi di ricostruzione conseguenti al sisma Abruzzo** (<http://www.coesioneterritoriale.gov.it/progetti/ricostruzionelaquila/>). La parte più rilevante delle risorse per il sisma Abruzzo (2,2 miliardi) è stata assegnata nello scorso dicembre (delibera Cipe n. 135/2012, vedi <http://www.cipecomitato.it/it/ricerca/delibere.html>) garantendo così l'operatività della ricostruzione per l'anno 2013; le risorse delle assegnazioni precedenti, disposte nel marzo 2012 con le delibere n. 43 e 44 e nel luglio 2012 con la delibera n. 81 per un importo complessivo di 739 milioni di euro, sono già state trasferite, per 245 milioni di euro, agli Enti locali. Nell'esercizio 2012, inoltre, sono stati trasferiti altri 347 milioni per le esigenze



della gestione emergenziale. Sono attualmente in corso di trasferimento ulteriori 291 milioni di euro. Sia nella relazione di chiusura della contabilità speciale della gestione straordinaria

(<http://www.coesioneterritoriale.gov.it/progetti/ricostruzioneaquila/relazione-finale-commissario/>), sia nella relazione per l'assegnazione disposta a dicembre 2012, si osserva un andamento ovviamente più rapido nell'avanzamento degli interventi di ripristino del patrimonio edilizio privato. Per gli edifici situati nel centro storico dell'Aquila, a seguito della suddetta delibera n. 135/2012 per la quale è stata avviata la conseguente procedura di variazione di bilancio, le attività di ricostruzione avranno un forte impulso con l'inizio della primavera 2013.

Le restanti assegnazioni hanno riguardato le destinazioni settoriali di seguito riportate.

1. Infrastrutture di mobilità. La destinazione principale delle risorse al netto di quelle per la ricostruzione post-sisma ha riguardato le infrastrutture di mobilità che, con 1,75 miliardi di euro, rappresentano il 55,3% di tale totale netto, di cui 877 milioni per infrastrutture metro/ferroviarie, 843 milioni per infrastrutture viarie e circa 34 milioni per infrastrutture portuali. La gran parte di tali risorse interessa interventi in corso - fra cui i principali sono quelli per la metropolitana di Milano (307 milioni) e per la S.S. di Porto Empedocle (209) milioni, per il Terzo valico dei Giovi (100 milioni) e per la Treviglio-Brescia (100 milioni) - per un ammontare pari a circa 1,42 miliardi di euro, oggetto di obbligazioni giuridiche perfezionate ed evidenziate, tra l'altro, in occasione della ricognizione conclusa con l'adozione della delibera 6/2012 (<http://www.cipecomitato.it/it/ricerca/delibere.html>). Il Cipe, nell'adottare tale deliberazione, ha anche definito un limite di spesa annuale nel cui ambito sono stati effettuati i trasferimenti di cassa richiesti dal Ministero delle Infrastrutture. Per le opere in corso, rientranti fra le infrastrutture di mobilità, sono stati trasferiti 395 milioni sulle assegnazioni disposte nel periodo considerato, cui si sono aggiunti 441 milioni di competenza e 100 milioni in termini di cassa per altri interventi viari curati da ANAS, finanziati con assegnazioni di periodi precedenti. Per la piastra portuale di Taranto, definite le fasi progettuali, si è in attesa della consegna dei lavori.

2. Scuola, Università e Centri di ricerca. Una quota rilevante di risorse (786,5 milioni di euro, pari al 24,8% del totale al netto del sisma Abruzzo) è stata destinata agli interventi per Scuola, Università e Centri di ricerca. Al sostegno degli investimenti in corso di esecuzione a cura della Fondazione **RIMED** nell'area di Palermo, sono stati dedicati 220 milioni di euro, di cui 30 trasferiti nel 2012 in relazione all'avanzamento degli interventi ed in particolare della realizzazione del Centro per le biotecnologie e la ricerca biomedica nel Comune di Carini, in collaborazione con l'Università di Pittsburgh e il suo Centro Medico. Ulteriori 48,8 milioni di euro saranno trasferiti quest'anno, completata l'istruttoria della variazione di bilancio all'esame del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Alla **messa in sicurezza degli edifici scolastici** sono stati destinati 455 milioni di euro (delibera Cipe n. 6/2012). Con riferimento a tali interventi, nell'autunno 2012 è stata realizzata una campagna di sopralluoghi, dei cui esiti si è dato conto nella delibera Cipe n. 148 adottata nella seduta del 21 dicembre 2012, provvedendo, anche sulla scorta di quanto riferito dal Dicastero dell'Istruzione, al definanziamento degli interventi non più necessari o non riguardanti scuole pubbliche ed alla sospensione dei finanziamenti destinati a scuole pubbliche ospitate in locali di proprietà privata, in attesa di una verifica delle specifiche di regolazione dei rapporti di locazione affidata al Ministero delle Infrastrutture. A fronte delle assegnazioni sono state trasferite al Ministero delle



Infrastrutture risorse di competenza per 196 milioni e cassa per 20 milioni; i successivi trasferimenti di cassa seguiranno l'avanzamento degli interventi. È in via di conclusione lo specifico intervento riguardante la Scuola Europea di Parma destinatario di un residuo finanziamento, oggetto di conferma a gennaio, di circa 7 milioni di euro interamente trasferiti in relazione all'avanzamento dei lavori.

Ulteriori 100 milioni di euro sono stati destinati alla **costruzione di edifici scolastici nuovi** da individuare a cura del MIUR. A seguito degli eventi sismici che hanno colpito l'Emilia Romagna, il Veneto e la Lombardia il 60% di tale importo andrà destinato, in base al D.L. n. 74/2012 convertito con modificazioni dalla L. n. 122/2012, ad edifici ricadenti nell'area interessata; si è ancora in attesa della comunicazione degli edifici destinatari delle risorse, il piano di impiego, sollecitato, non è ancora stato presentato dal competente Dicastero.

Sul tema è intervenuto l'art. 11, commi dal 4 al 4-*octies*, del D.L. n. 179/2012 convertito con modificazioni dalla L. n. 221/2012, che ha disposto fra l'altro, al comma 4-*sexies*, l'istituzione nello stato di previsione del MIUR del Fondo unico per l'edilizia scolastica, nel quale confluiscono tutte le risorse iscritte nel bilancio dello Stato comunque destinate a finanziare interventi di edilizia scolastica, incluse quelle di cui sopra. In relazione a tale previsione è in corso l'istruttoria per definire il perimetro delle assegnazioni FSC interessate e, soprattutto, le modalità per l'utilizzo delle risorse stesse che confluiranno nel Fondo suddetto in coerenza con le regole che le caratterizzano.

3. Manutenzione straordinaria del territorio. Per tale finalità sono stati assegnati 150 milioni di euro. Agli interventi per fronteggiare il **dissesto idrogeologico nelle Regioni del Centro Nord** sono stati destinati 130 milioni; il relativo elenco è stato recentemente prodotto dal Ministero dell'Ambiente al Cipe e si è in attesa della sollecitata richiesta di trasferimento delle risorse. Gli interventi in corso per la **salvaguardia della laguna e della città di Venezia** sono destinatari dell'assegnazione di 20 milioni di euro, di cui 5 trasferiti nel 2012.

4. Altre infrastrutture. Completano le assegnazioni ad infrastrutture differenti poste finanziarie per un ammontare complessivo pari a 229 milioni di euro. In tale ambito le risorse destinate all'**edilizia carceraria** sono state trasferite per l'intero importo di 122 milioni al competente Dicastero, secondo la programmazione triennale dei fabbisogni prodotta dal medesimo. Per un intervento degli 8 previsti è stato stipulato l'appalto e sono in corso le procedure di verifica della progettazione esecutiva; per gli altri 7, conclusa la sottoscrizione dei protocolli di legalità, è attualmente in corso la stipula dei contratti d'appalto.

È stato sottoscritto l'accordo di programma previsto dalla delibera 38/2012 relativa alla **Rete museale nazionale**, per un valore di 70 milioni di euro. L'Amministrazione dei beni culturali ha comunicato di aver dato avvio agli interventi per i quali è attualmente in corso la progettazione ed ha richiesto il trasferimento, nel 2013, di parte delle risorse ad essa assegnate per le quali sono in corso le procedure di trasferimento.

Ad analogo trasferimento si sta provvedendo per il **Museo di Reggio Calabria** destinatario di 6 milioni di euro, consentendo il completamento dell'intervento di radicale ristrutturazione e messa in sicurezza del Museo, con un rilevante incremento degli spazi per l'esposizione e per i servizi.

Sono in corso i lavori relativi all'**Auditorium di Firenze**, per un valore complessivo di 156 milioni di euro, di cui oltre 19 milioni cofinanziati a valere sul FSC, e al **Parco dell'ex aeroporto Dal Molin** (11,5 milioni di assegnazione a carico del FSC), per i quali sono stati effettuati, nel corso del 2012, i trasferimenti richiesti dai soggetto attuatori.



5. Promozione di impresa. Una ridotta quota di risorse, pari a 134,7 milioni di euro, è stata destinata a diverse forme di promozione di impresa, tutte in corso di attuazione e per le quali sono stati disposti trasferimenti di risorse per un ammontare pari a 36 milioni di euro. La principale destinazione di tale ammontare è risultata l'assegnazione di 60 milioni di euro per il proseguimento delle attività, in relazione alle misure dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego, svolte dall'Agenzia nazionale per il sostegno d'impresa e l'attrazione degli investimenti, Invitalia, in attuazione del **Dlgs. n. 185/2001**. La Società, utilizzando anche altre fonti di finanziamento di origine comunitaria e del Fondo rotativo che alimenta la componente di prestito agevolato, ha effettivamente erogato, nel 2012, ai richiedenti circa 186 milioni di euro. Altri 34 milioni sono stati destinati al finanziamento di due **contratti di programma** i cui investimenti sono in corso di realizzazione a cura delle società Powertrain e Sevel. Completano la categoria gli stanziamenti disposti per il sostegno delle imprese del settore saccarifero e del settore agricolo per un totale di 41 milioni.

6. Altro. Sono, altresì, in corso di realizzazione gli interventi proposti dal Comune di Palermo, prevalentemente nel settore dell'**igiene ambientale**, a valere sull'assegnazione residua di 115 milioni di euro, confermata con la delibera 6/2012, per le seguenti finalità: raccolta e gestione dei rifiuti solidi urbani, infrastrutture per il miglioramento delle aree verdi, illuminazione pubblica, recupero e messa in sicurezza di edifici pubblici e di reti di servizi. Nel 2012 sono stati trasferiti circa 45 milioni di euro. Sono in corso di realizzazione, a cura del Commissario delegato ex OPCM n. 3887, gli interventi di gestione del sistema dei rifiuti solidi urbani cui sono state attribuite parte delle risorse originariamente destinate al comune di Palermo ad integrazione dell'assegnazione già disposta per la specifica emergenza settoriale a valere su risorse a titolarità regionale. Alla fine del mese di dicembre il Comune di Palermo ha proposto un'ampia ridefinizione del programma di interventi, la cui istruttoria, per la sottoposizione al Cipe, è in corso di approfondimento con richiesta di chiarimenti.

Risorse assegnate alle Amministrazioni regionali

Tra l'agosto del 2011 ed il 31 dicembre 2012, si è sostanzialmente completata l'assegnazione delle risorse FSC destinate alle Regioni. Per le Regioni del Centro Nord tale conclusione si è realizzata con la presa d'atto dei Programmi attuativi regionali del Friuli Venezia Giulia (160,4 milioni di euro), della Provincia autonoma di Bolzano (48,6 milioni di euro) e del Veneto (513,5 milioni di euro). In attuazione di tali deliberazioni sono stati adottati i provvedimenti di messa a disposizione delle risorse regolarmente registrati dalla Corte dei Conti.

Con riferimento alla medesima area territoriale il Cipe ha, inoltre, preso atto di una riprogrammazione di risorse 2000-2006, per 17,4 milioni di euro, che la Regione Umbria ha attratto nel proprio programma attuativo. Nel complesso, quindi, **per le aree del Centro Nord** le decisioni assunte dal Cipe hanno consentito la definitiva assegnazione alle Regioni di risorse per un ammontare pari a **739,9 milioni di euro**.

Recentemente la Regione Piemonte ha manifestato l'intenzione di rivedere il suo programma di interventi per far fronte, come già fatto da altre Regioni, alla situazione di debito sanitario accumulatosi.



Le decisioni più rilevanti, peraltro, hanno riguardato **l'area del Mezzogiorno**: per queste ultime, infatti, le determinazioni del Cipe e le decisioni assunte con disposizioni di legge e con ordinanze di Protezione civile hanno riguardato, nel periodo considerato, un complesso di risorse pari a **17,6 miliardi di euro** (cfr. tabella 2 in Allegato 3).

Residuano ancora da identificare interventi per una quota marginale delle risorse complessivamente assegnate, in particolare per le Regioni Campania (1,5 milioni di euro) e Calabria (355 milioni di euro). Quest'ultima ha ipotizzato, finora ancora informalmente, di utilizzare tale residuo importo per interventi utili a fronteggiare il debito sanitario, possibilità prevista dall'art. 2, c. 90, della legge n. 191/2009 (finanziaria per il 2010).

La dimensione finanziaria delle decisioni riguardanti tale area impone una trattazione dedicata per ciascuna delle 8 Regioni del Mezzogiorno (cfr. Sintesi regionali e relative tabelle in Allegato 3). Di seguito si riportano alcune brevi considerazioni di sintesi per 8 settori di intervento che forniscono un quadro d'insieme delle scelte operate.

1. La parte preponderante degli interventi identificati è riconducibile **al settore delle infrastrutture di mobilità**, le quali hanno impiegato il 39,0% del totale delle risorse, corrispondenti a **6,9 miliardi di euro**. In tale settore si è sperimentato per la prima volta l'utilizzo del Contratto Istituzionale di Sviluppo, attraverso il quale si impiegherà il 30% di tali risorse, destinate alle direttrici di collegamento Bari-Napoli, Salerno-Reggio Calabria e Olbia-Sassari (cfr. anche capitolo 2.B su PAC). Dei cinque Contratti Istituzionali previsti, quattro (Bari-Napoli-Lecce-Taranto <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/contratto-istituzionale-di-sviluppo-per-la-diretrice-ferroviaria-napoli-bari-lecce-taranto/>; Salerno-Reggio Calabria <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/cis-salerno-reggio-calabria/>; Messina-Catania-Palermo <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/firma-cis-messina-catania-palermo-28-febbraio-2013/>; Olbia-Sassari <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/6-marzo-firma-cis-sassari-olbia/>) sono già stati sottoscritti e l'ultimo è in fase di istruttoria. I CIS sottoscritti, peraltro, impiegano anche risorse diverse da quelle FSC, sia di origine comunitaria e di cofinanziamento nazionale, sia di natura ordinaria. Lo strumento del Contratto Istituzionale di Sviluppo ha dimostrato la sua efficacia nella responsabilizzazione di una pluralità di soggetti, centrali e locali, pubblici e di diritto privato, ai fini della definizione di progetti strategici di interesse sovregionale. Consentendo anche di affrontare i casi di potenziale conflitto locale, per esempio l'attraversamento di alcuni centri urbani con opere invasive (Acerra, Maddaloni), e di pervenire, con il coinvolgimento dell'opinione pubblica interessata, a soluzioni condivise, superando le iniziali posizioni differenziate (vedi <http://www.comune.acerra.na.it/altacapacita/>). Questo strumento incarna alcune delle innovazioni di metodo approvate in dicembre dal Consiglio dei Ministri quale proposta di metodi e obiettivi per la programmazione del ciclo di fondi comunitari 2014-2020 e valida più in generale per le politiche di coesione: in merito alla esplicitazione dei risultati attesi, al coinvolgimento del partenariato economico-sociale locale, al presidio nazionale (esercitato con il ruolo dei Dicasteri e delle altre amministrazioni competenti ma anche di soggetti di diritto privato quale – per esempio – RFI), alla chiarezza sui tempi di attuazione, all'apertura dell'informazione per il coinvolgimento e la valutazione da parte delle comunità interessate.



2. L'altra finalità settoriale destinataria di una significativa dotazione finanziaria è stata quella della **manutenzione straordinaria del territorio**, cui è stato attribuito il 24,8% delle risorse, corrispondente a **4,4 miliardi di euro**, privilegiando, in particolare, gli interventi relativi al **ciclo delle acque e al dissesto idrogeologico**. A tale valore si aggiungono **532 milioni di euro** della programmazione 2000-2006 che la Regione Siciliana ha inteso affiancare alle risorse 2007-2013. Una quota, pari a 1,7 miliardi, di tali complessive risorse riguarda interventi necessari per il soddisfacimento di obblighi comunitari in materia ambientale e per evitare le sanzioni che deriverebbero dal mancato rispetto degli stessi. Sia in tema di depurazione che in tema di dissesto idrogeologico il Cipe, nelle delibere di assegnazione, ha originariamente fissato quale termine ultimo per l'assunzione delle obbligazioni giuridiche perfezionate la data del 30 giugno 2013. In considerazione della cogenza di tale vincolo e della rilevanza (anche per i profili comunitari) sono stati realizzati, nell'ambito di una nuova modalità di accompagnamento all'attuazione degli interventi, diversi sopralluoghi straordinari disposti nell'ultimo quadrimestre del 2012 (<http://www.coesioneterritoriale.gov.it/sopralluoghi/>). I sopralluoghi sono un prototipo di quelle innovazioni necessarie a portare le amministrazioni centrali incaricate delle politiche di coesione fuori dalla "prigione del disegno", cioè dalla concentrazione esclusiva sulla definizione e formazione degli interventi, per accompagnare l'attuazione degli stessi, a partire dalla constatazione diretta sul territorio dello stato di avanzamento, degli esiti, della classe dirigente locale mobilitata per l'attuazione. Gli esiti di questi e le verifiche effettuate dalla Direzione in coincidenza con la sottoscrizione degli Accordi di Programma Quadro, come si evince dalle relazioni elaborate dal competente Ministero dell'Ambiente (cfr. Relazioni MATTM in Allegato 3), hanno evidenziato un'ampia presenza di situazioni in cui tale scadenza risulta decisamente non rispettabile e diverse criticità connesse alle gestioni delle contabilità speciali e alla difficoltà di programmare i trasferimenti nel rispetto dei vincoli imposti dal patto di stabilità interno. L'esperienza commissariale, avviata ben prima della delibera n. 8/2012, non ha avuto gli effetti attesi di accelerazione, ma al contrario ha immesso ulteriori elementi di complicazione nell'attuazione degli interventi. Nella seduta dell'8 marzo 2013 il Cipe, tenuto conto di quanto sopra, ha modificato la data per l'assunzione degli impegni - fissandola al 31 dicembre 2013 - e ha adottato disposizioni di rafforzamento delle regole di attuazione e delle azioni di monitoraggio e verifica degli interventi finanziati, ma è urgente valutare l'opportunità del permanere di tale assetto commissariale straordinario.
3. Agli **interventi per l'istruzione, l'Università e la ricerca** le Regioni hanno destinato **1,3 miliardi di euro**, pari al 7,3% del totale. In questo caso la Regione Puglia è quella che ha, più di altre, privilegiato tale settore di intervento. Analoga preferenza è stata formalizzata dalla regione Sardegna. Una parte significativa delle risorse identificate è comunque destinata ai progetti di ammodernamento edilizio e tecnologico delle Università ricadenti nelle regioni interessate. La quota maggiore della complessiva destinazione deriva dalla delibera n. 78/2011 che ha previsto la verifica, da parte del MIUR, degli interventi individuati ai fini della sottoscrizione degli strumenti negoziali attuativi, verifica in via di definizione, in questi giorni, per le Regioni Campania, Calabria e Sicilia (per la Regione Puglia tali verifiche erano state già espletate in concomitanza con l'adozione della delibera Cipe n. 7/2012).



4. Alle **infrastrutture sanitarie** sono stati assegnati **735,5 milioni di euro**, pari al 4,2% del totale. Le quote maggiori sono state destinate dalle Regioni, Puglia, Campania, Sardegna e Basilicata. Solo quest'ultima ha trasmesso la documentazione utile all'avvio dell'istruttoria per la stipula del relativo accordo di programma quadro.
5. Ad **interventi di riqualificazione urbana** sono stati assegnati **423,6 milioni di euro** (2,5% del totale), concentrati nelle Regioni Puglia, Calabria e Basilicata e riguardanti principalmente investimenti diffusi per il recupero dei centri storici, delle aree periferiche ed iniziative sperimentali per la rivitalizzazione dei luoghi. I relativi accordi di programma quadro sono in corso di istruttoria.
6. Altri **interventi infrastrutturali** di natura variegata e piccola dimensione hanno assorbito **107,5 milioni di euro**.
7. Circa **1,5 miliardi di euro**, pari all'8,4%, sono stati destinati agli **interventi per la promozione di impresa**. Tale destinazione è stata particolarmente utilizzata dalle regioni Puglia e Sicilia. La prima intende impiegare queste risorse su strumenti definiti a livello regionale in co-programmazione con analoghe iniziative finanziate con i fondi strutturali europei, la seconda ha prevalentemente individuato il co-finanziamento di strumenti di sostegno di impresa, in qualche caso anche dall'esito infruttuoso come per Termini Imerese, regolati a livello nazionale (Contratti di Sviluppo).
8. In tale quadro vanno rilevati, infine, **altri utilizzi**, per misure non classificabili fra quelle precedenti e per situazioni eccezionali, per **2,3 miliardi di euro** (13,3% del totale). Fra questi **1,6 miliardi di euro** sono stati utilizzati dalle Regioni, in particolare, per fronteggiare la situazione di **debito sanitario**, diffusa nel Centro Sud (prima del periodo considerato la Regione Lazio aveva utilizzato l'intera somma messa a sua disposizione per la medesima finalità).

A fronte delle decisioni assunte, sono stati adottati i provvedimenti di messa a disposizione delle risorse relative ai Programmi attuativi e sono stati attivati i processi di trasferimento delle quote di anticipazione delle risorse stesse (1,7 miliardi).

In complesso si segnala che, nel 2012, sono stati trasferiti alle Regioni oltre 2,5 miliardi di euro (cfr. tabella 3 in Allegato 3); in tale importo sono inclusi, oltre alle anticipazioni di cui si è detto, anche i trasferimenti operati, in coerenza con le informazioni rilevate dal sistema di monitoraggio dipartimentale, sulla base dell'avanzamento nella realizzazione degli interventi delle Regioni del Centro Nord, i cui Programmi attuativi erano stati resi operativi prima del periodo preso in considerazione, nonché le somme necessarie per la copertura dei debiti sanitari e per fronteggiare gli eventi emergenziali.

Nel contempo si è dato avvio alla stipula degli Accordi di programma quadro, necessari per l'attuazione della maggior parte degli interventi (salvo che per quelli in tema di assistenza tecnica, mitigazione del rischio idrogeologico, promozione di impresa e sviluppo locale, nonché per le azioni non cardine inserite nell'ambito dei Programmi attuativi regionali), per i quali si è osservata una maggiore celerità delle Regioni Molise, Basilicata e Sicilia. Su questo fronte si registrano difficoltà ad una più rapida sottoscrizione dei restanti accordi in relazione a livelli di progettualità non adeguati degli interventi identificati nelle delibere



ed a resistenze regionali connesse all'applicazione delle regole del Patto di stabilità interno.

A tale proposito occorre sottolineare in primo luogo l'elevato impatto, sull'attuazione dell'attuale programmazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, dei vincoli imposti dal Patto di stabilità interno in correlazione con la significativamente maggiore incidenza, rispetto al ciclo di programmazione precedente, delle risorse destinate alle Amministrazioni regionali.

Inoltre l'asimmetria di trattamento, rispetto al Patto, delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione rispetto a quelle di derivazione comunitaria e nazionale di cofinanziamento (le prime non considerate ai fini del Patto e le seconde soggette a vincoli di impiego di minore forza e destinatarie di provvedimenti di parziale esenzione) ha indotto le Amministrazioni beneficiarie a privilegiare, anche su impulso governativo al fine di assicurare il rispetto degli obblighi comunitari, gli sforzi per l'attuazione degli interventi finanziati con fondi comunitari.

L'attività di sopralluogo di cui sopra e la definizione di regole differenti e più stringenti - alcune delle quali già scritte in delibere pubblicate o recentemente assunte - che impongono anche sanzioni per i ritardi nella sottoscrizione degli atti procedurali e nell'alimentazione del sistema di monitoraggio potranno consentire un ruolo più attivo per il superamento di tali criticità.



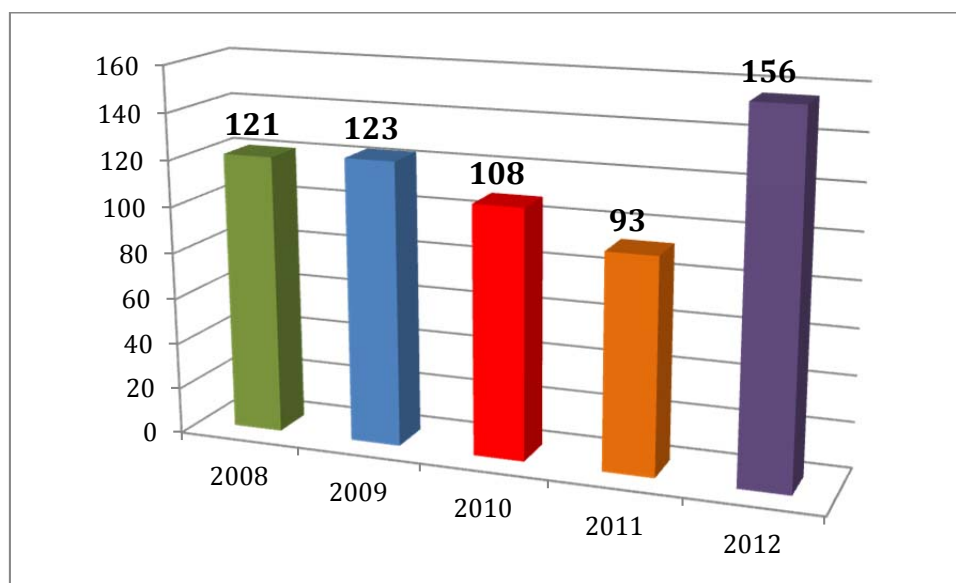
3. IL CIPE: EFFICIENTAMENTO

Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ha raggiunto nel 2012 il duplice obiettivo di accrescere l'attività svolta e di ridurre drasticamente i tempi fra la decisione governativa e la sua validazione formale in Gazzetta Ufficiale. Questi due fattori, frutto di un rinnovamento del quadro amministrativo e organizzativo, hanno prodotto lo sblocco e l'accelerazione di una notevole massa di investimenti pubblici. Il CIPE ha anche partecipato al processo di apertura della pubblica amministrazione fornendo dati che alimentano il portale OpenCoesione sulle politiche di sviluppo e mettendo a disposizione le stesse informazioni in formato di dati aperti sul proprio sito (<http://www.cipecomitato.it/it/opendata.html>).

3.1 L'attività del CIPE nel 2012

Nel corso del 2012 il CIPE ha approvato 156 delibere di cui 74 relative al settore infrastrutture, in crescita del 67% rispetto alle 93 del 2011, invertendo la tendenza alla riduzione del numero di delibere adottate negli anni precedenti e riflettendo il livello più alto di attività del Comitato nell'ultimo quinquennio (grafico 1).

Grafico 1 - Numero di delibere approvate dal CIPE nel quinquennio

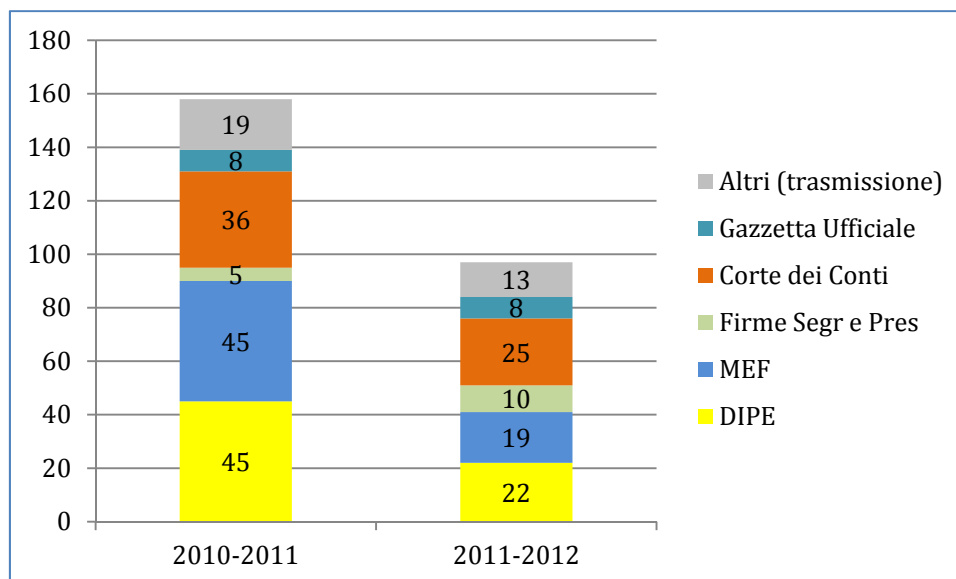


Il CIPE ha prestato particolare attenzione ai tempi dell'iter che porta all'efficacia delle delibere: in particolare le attività di redazione, verifica e registrazione delle delibere da parte rispettivamente del DIPE, del Ministero dell'economia e delle finanze e della Corte dei Conti. Tempi certi e noti, nonché tempi ridotti: questo sono stati gli obiettivi che ci si è posti nel corso di questa stagione di Governo. E infatti Il CIPE ha accorciato il tempo medio intercorrente tra la data di adozione e quella di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale delle delibere, grazie alle norme di accelerazione e al nuovo Regolamento interno che hanno fissato termini stringenti per le attività descritte. **Il tempo medio tra la decisione del Comitato e la pubblicazione in GU è infatti sceso da 150 giorni nel periodo novembre**



2010 - novembre 2011 a 88 giorni nel periodo dicembre 2011- dicembre 2012 (grafico 2), al netto della pausa estiva di agosto e delle delibere che, per motivi direttamente o indirettamente legati alla tutela della finanza pubblica, sono state oggetto di riesame del Comitato a seguito di rilievi del MEF e della Corte dei Conti.

Grafico 2 - Tempi medi di pubblicazione delle delibere, suddivisi per fasi



Tutte le 156 delibere adottate dal CIPE nel 2012 sono state redatte dal DIPE e, di queste, 108 sono già state pubblicate in Gazzetta Ufficiale; delle restanti 48 delibere, 28 stanno completando le fasi di verifica e registrazione mentre 16 sono oggetto di richieste di chiarimenti e integrazioni documentali da parte della Corte dei Conti e 4 sono state annullate.

Le delibere adottate dal CIPE nel 2013 nelle sedute del 18 febbraio, 8 marzo e 18 marzo sono in fase di redazione.

3.2 Risorse assegnate dal Comitato

Al netto delle risorse ripartite nell'ambito del Fondo sanitario nazionale, durante il Governo Monti il CIPE ha attivato complessivamente circa 45 miliardi di euro, programmando così la quasi totalità delle risorse del "Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico, nonché per gli interventi di cui all'art. 6 della legge 798 del 29 novembre 1984", del "Fondo per lo sviluppo e la coesione" (FSC), nonché delle altre risorse ordinarie stanziare per legge e di competenza del Comitato:

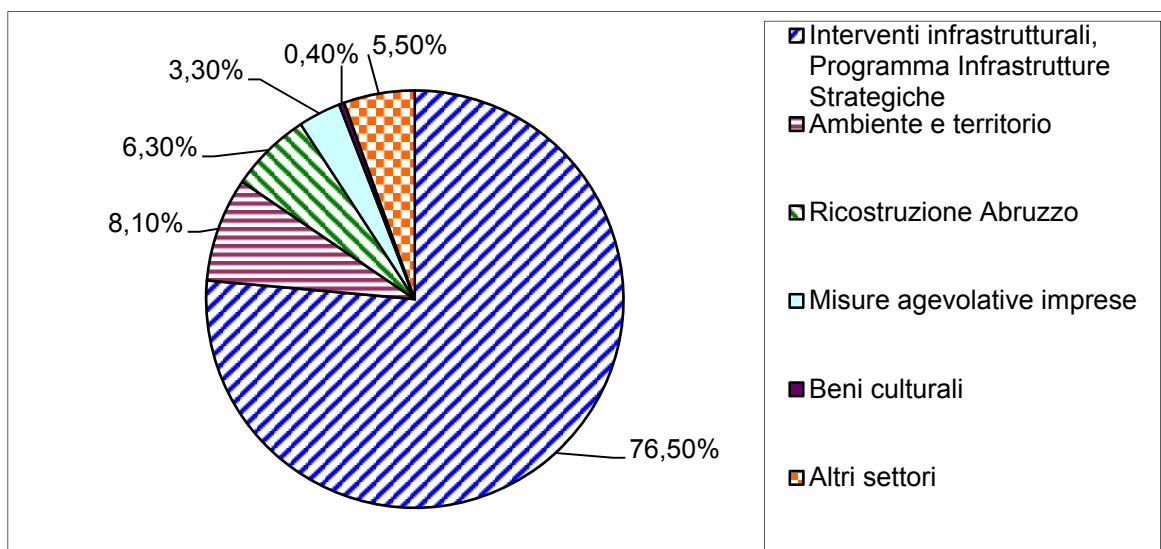
- circa 35 miliardi a favore di **interventi infrastrutturali** compresi nel *Programma delle infrastrutture strategiche* (PIS), nei *Contratti di programma ANAS* (2011, 2012 e 2013), RFI (investimenti aggiornamento 2010-2011, 2012 e servizi 2012-2014), Trenitalia (servizi di trasporto merci 2009 - 2014), nei *Piani di Messa in sicurezza delle scuole, Edilizia penitenziaria, Piccole e medie opere nel Mezzogiorno, Trasporto*



rapido di massa, incluso il riparto di 13,8 milioni di euro ai Nuclei *ex lege* n. 144/1999 per le attività di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

- 3,7 miliardi di euro al settore ***ambiente e territorio***
- 2,9 miliardi di euro alla ***ricostruzione in Abruzzo***
- 1,5 miliardi di euro per ***misure agevolative alle imprese***
- 172 milioni di euro a favore dei ***beni culturali***
- 2,5 miliardi a favore di altri settori tra cui scuola/sanità, altre infrastrutture, riqualificazione urbana e assistenza tecnica.

Grafico 3 - Distribuzione percentuale delle risorse assegnate dal CIPE durante il Governo Monti



Con riferimento in particolare alla programmazione delle risorse del FSC, il CIPE, nella seduta dell'8 marzo 2013, ha quantificato in circa 371 milioni di euro la quota del detto Fondo, a titolarità delle Regioni a statuto ordinario, da porre a copertura della riduzione prevista per l'anno 2013 dall'articolo 16, comma 2, del decreto-legge 95/2012.

Per le annualità 2014 e 2015 le riduzioni stabilite dalla citata disposizione di legge, pari rispettivamente a 1 miliardo di euro e 1,05 miliardi di euro, sono state in via prudenziale integralmente poste a carico delle dette risorse FSC regionali, in attesa della definizione, da parte del Ministero dell'economia e finanze, di un decreto attuativo del predetto articolo 16 per l'individuazione di risorse di pertinenza regionale, diverse dal FSC, da assoggettare a riduzione. All'esito di tale procedura, il taglio effettivo a carico della dotazione FSC regionale, in particolare per gli anni 2014 e 2015, potrebbe pertanto risultare inferiore a quello al momento prudenzialmente disposto.

Infine, con riferimento alle risorse destinate alla ricostruzione in Abruzzo, residuano da assegnare circa 22 milioni di euro, tenuto anche conto delle assegnazioni disposte con norme di legge e/o con Ordinanza del presidente del Consiglio dei Ministri (OPCM).



3.3 Principali interventi adottati

Tra i principali progetti istruiti, approvati e finanziati con le predette assegnazioni figurano i seguenti interventi.

3.3.1 Opere del Programma delle infrastrutture strategiche:

- Tratte “Napoli – Canello” e “Canello – Frasso Telesino” della linea ferroviaria Napoli – Bari
- Nodo ferroviario di Bari – parte Sud
- 2° lotto costruttivo della linea ferroviaria AV/AC Treviglio - Brescia
- 2° lotto costruttivo della linea ferroviaria AV/AC Milano - Genova “Terzo valico dei Giovi”
- 2° lotto costruttivo della “Galleria di base del Brennero” dell’Asse Ferroviario Monaco - Verona
- Sistema MO.S.E per la salvaguardia della laguna e della città di Venezia
- Sviluppo del giacimento di idrocarburi “Tempa rossa”
- Hub portuali di Ravenna e Trieste e interventi nei porti di Sestri levante, Vado ligure, Gaeta
- Nodo ferrostradale di Casalecchio di Reno
- Autostrada A12 Livorno – Civitavecchia;
- Pedemontana delle Marche
- S.S. 675 Umbro - Laziale
- Corridoio autostradale tirrenico meridionale A12-Appia e bretella autostradale Cisterna - Valmontone
- Itinerario stradale Palermo - Agrigento, Ammodernamento della tratta Palermo – Lercara Friddi
- Asse stradale Lioni – Grottaminarda, Strada statale 172 “dei Trulli”, Strada statale 106 “Jonica”, fra Squillace e Simeri Crichi.
- Metropolitane di Roma (Linea C), Brescia (tratta “Prealpino - S. Eufemia”), Servizio Ferroviario Metropolitano e filovia di Bologna
- Via del Mare: collegamento A4-Jesolo e litorali approvazione progetto preliminare
- Prosecuzione del monitoraggio finanziario delle infrastrutture strategiche tramite estensione del progetto C.A.P.A.C.I., cofinanziato dalla Commissione europea, agli interventi del “Progetto Grande Pompei”, del pari cofinanziato dalla Commissione europea.



3.3.2 Investimenti nei settori regolati:

- Contratto di programma tra Ministero delle infrastrutture dei trasporti e ANAS S.p.A. 2011 - parte servizi e atto aggiuntivo al contratto di programma ANAS 2011 - parte investimenti;
- Contratto di programma tra Ministero delle infrastrutture dei trasporti e ANAS S.p.A. 2012;
- Contratto di programma tra Ministero delle infrastrutture dei trasporti e ANAS S.p.A. 2013;
- Contratto di programma 2007-2011 - Parte investimenti - tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. - aggiornamento 2010-2011;
- Contratto relativo ai servizi di trasporto merci di interesse nazionale sottoposti a regime di obbligo di servizio pubblico per il periodo 2009-2014 tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, e la Società Trenitalia S.p.A.;
- Contratto di programma 2012-2014 - Parte Servizi - tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete Ferroviaria Italiana (RFI) S.p.A.;
- Contratti di programma aeroportuali (Catania, Cagliari, Milano, Roma e Venezia)
- Convenzioni autostradali (A21 Piacenza - Cremona - Brescia; Brescia Verona Vicenza Padova; Corridoio intermodale Roma-Latina Cisterna-Valmontone; ATIVA; Autostrada Asti-Cuneo; Milano Serravalle/Milano Tangenziali; SATAP A4; SATAP A21;
- Linee guida per l'applicazione delle misure previste dall'articolo 18 della legge 183/2011 in materia di defiscalizzazione.
- Disposizioni integrative della delibera 15 giugno 2007, n.39 in tema di aggiornamento del piano economico finanziario tra due periodi regolatori nel settore autostradale.

3.3.3 Ricostruzione in Abruzzo:

- 539,4 milioni di euro in gran parte per la riparazione di immobili privati danneggiati;
- oltre 167 milioni di euro per la ricostruzione di 23 edifici pubblici nella Città e nella Provincia di L'Aquila
- 31,6 milioni di euro per il Palazzo del Governo di L'Aquila
- 2.245 milioni di euro assegnati il 21 dicembre 2012, articolati in:
 - edilizia privata per centri storici e periferie (1.445 milioni);
 - edilizia pubblica: 450 milioni;
 - interventi di edilizia pubblica e privata nei Comuni fuori cratere: 55 milioni;
 - sostegno attività produttive e ricerca: 100 milioni;



- spese obbligatorie e assistenza tecnica: 195 milioni.

3.3.4 Programmazione regionale del FSC.

In linea con le delibere di carattere settoriale adottate fino al settembre 2011 (delibere 62/2011, settore infrastrutture e 78/2011, edilizia universitaria) il CIPE ha destinato cospicue risorse a favore di interventi di **tutela ambientale**, finanziati quasi integralmente a carico delle risorse regionali del FSC:

- 614,7 milioni per 518 interventi di **contrasto del rischio idrogeologico** nel Mezzogiorno (delibera n. 8/2012);
- 1.691 milioni per 223 interventi nel Mezzogiorno, destinati per la quasi totalità al superamento di procedure di infrazione comunitaria in tema di **depurazione-collettamento delle acque e bonifica di discariche** (delibera n. 60/2012);
- 1.060 milioni per 93 interventi nel Mezzogiorno di **bonifica di siti e trattamento rifiuti, sistema idrico integrato, difesa suolo e forestazione** (delibera n. 87/2012), comprensivi di 180 milioni derivanti da definanziamento di intervento finanziato nel 2011 a valere sul FSC regionale.

Inoltre, sulla quota regionale del FSC, il CIPE ha assegnato 3.131 milioni di euro a favore di sette Regioni del Mezzogiorno per il finanziamento di interventi nei seguenti ambiti strategici: promozione d'impresa, scuola/sanità, infrastrutture, riqualificazione urbana e assistenza tecnica (delibere del 3 agosto 2012).

Nel corso del 2012, il CIPE ha inoltre preso atto dei PAR Veneto, Friuli V.G. e della Provincia autonoma di Trento, per un valore complessivo di circa 722 milioni di euro e della riprogrammazione dei PAR Marche, Liguria e Toscana (originariamente approvati nel 2009).

Infine sono state interamente ripartite con la delibera CIPE n. 79/2012, tra le Regioni del Mezzogiorno e il MIUR, le risorse regionali residue relative ai cd. "obiettivi di servizio", pari a 1.031,8 milioni di euro, per il ciclo di programmazione 2007-2013, ripristinando così il ruolo di stimolo di questo strumento specificamente orientato al recupero del ritardo delle regioni meno sviluppate rispetto ad alcuni specifici ambiti di servizio al cittadino.

3.4 Ripartizione del Fondo sanitario nazionale

Per quanto riguarda le risorse del Fondo sanitario nazionale, durante il Governo Monti, il CIPE ha deliberato la destinazione di 106,45 miliardi di euro per l'anno 2011 e di 107,96 miliardi per il 2012. Oltre a finalizzare il FSN nel suo complesso, il CIPE ha deliberato il riparto tra le Regioni e le Province autonome di risorse specifiche destinate a obiettivi sanitari individuati nel Piano sanitario nazionale e/o finanziati da leggi di scopo (Aids, fibrosi cistica, e altre misure) la cui destinazione è stata comunque vincolata al momento della ripartizione annuale dello stesso Fondo.



4. L'AQUILA E IL CRATERE: CERTEZZE, PARTECIPAZIONE E PRESIDIO TECNICO NEL PASSAGGIO ALLA GESTIONE ORDINARIA

L'intervento del Governo per la ricostruzione e lo sviluppo nelle aree dell'Abruzzo colpite dal sisma del 2009 ha inteso costruire una tempestiva transizione alla gestione decentrata e ordinaria della ricostruzione, assicurando contemporaneamente lo sblocco delle attività, la trasparenza delle informazioni e la completa e ragionevole programmazione delle risorse finanziarie disponibili. Come mostra la documentazione allegata (cfr. <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/progetti/ricostruzioneaquila/>), ciò è stato perseguito con alcune radicali innovazioni:

- *la costituzione di due Uffici speciali per la ricostruzione a disposizione dei Comuni e con un ruolo di indirizzo dello Stato centrale;*
- *il coordinamento forte delle scelte dei 56 Comuni del cratere diversi da L'Aquila;*
- *la realizzazione in cinque mesi di un concorso per 300 unità di personale a tempo indeterminato di cui 100 (assunti dal Ministero Infrastrutture) costituiscono un primo "nucleo permanente per la ricostruzione" anche per altri possibili eventi.*

L'accelerazione nell'apertura dei cantieri (circa 2400) e nei pagamenti, la piena assegnazione dei fondi a beni culturali e opere pubbliche, la decisione di Comuni e Uffici in merito ai criteri di assegnazione dei fondi agli aggregati privati dei centri storici, confermano che la ricostruzione è oggi presidiata dalle autorità locali di governo e che è necessaria la tempestiva messa a disposizione di nuove risorse finanziarie. Progressi devono ancora essere realizzati con tempestività nella disponibilità pubblica di informazione in formato aperto.



**Stato di attuazione
della ricostruzione
nel cratere abruzzese**





1. La ricostruzione: gennaio 2012 - marzo 2013

La ricostruzione in Abruzzo
dopo il terremoto
del 6 Aprile 2009

Tempi necessari al completamento
della ricostruzione:

8/10 anni*

Ulteriori costi stimati per la ricostruzione:

circa 10 miliardi euro

(aggiuntivi rispetto a quelli già stanziati)



* la ricostruzione dopo il terremoto in Friuli è durata 15 anni, quella di Umbria e Marche circa 13 anni.



1. La ricostruzione: gennaio 2012 - marzo 2013

Le novità di metodo della legge - 1

Immediata fine dell'emergenza

L'emergenza in Abruzzo è durata molto meno di quella provocata dal terremoto in Umbria e Marche (circa 10 anni). L'immediata fine dell'emergenza risponde anche alle istanze della popolazione del cratere.

Gli Uffici speciali per la ricostruzione con *governance* innovativa

Per contemperare gli interessi delle popolazioni colpite dal sisma con la garanzia del corretto utilizzo delle risorse pubbliche, sono istituiti due Uffici Speciali per la ricostruzione: per L'Aquila e per i restati 56 Comuni del cratere, innovativa *governance* Centro-Comuni.



1. La ricostruzione: gennaio 2012 - marzo 2013

Le novità di metodo della legge - 2

Modifica e semplificazione dei criteri e delle modalità della ricostruzione.

Le priorità degli interventi sono state identificate nel rientro della popolazione nelle proprie abitazioni, nel recupero e miglioramento antisismico degli edifici, nella promozione e riqualificazione dell'abitato. Il nuovo metodo prevede, inoltre, modalità parametriche per il riconoscimento dei contributi.

Concorso per 350 unità di personale di cui 300 a tempo indeterminato.

Constatata l'impossibilità di effettuare la ricostruzione con modalità di lavoro precario, è stato indetto un bando di concorso pubblico per la selezione di 350 unità di personale di cui 300 a tempo indeterminato, con una riserva pari al 50% dei posti messi a concorso a favore del personale precario già impegnato nella ricostruzione.

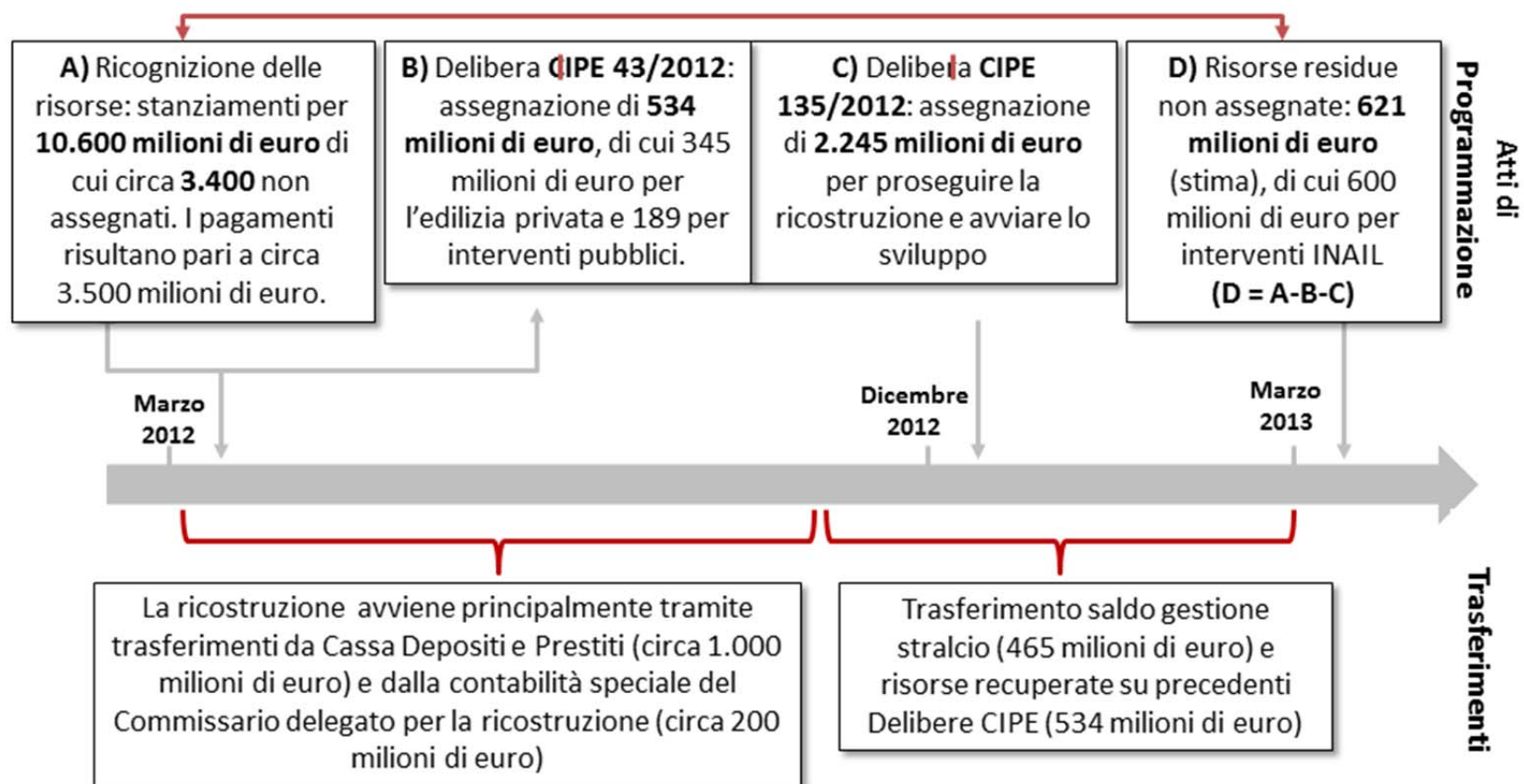
Costituzione di un primo nucleo permanente per la ricostruzione.

100 unità di personale a tempo indeterminato, selezionate tramite il concorso, costituiranno una task-force permanente con alta professionalità che, finita la ricostruzione in Abruzzo, potrà essere utilizzata in occasione di ulteriori eventi calamitosi.



3. Le risorse finanziarie

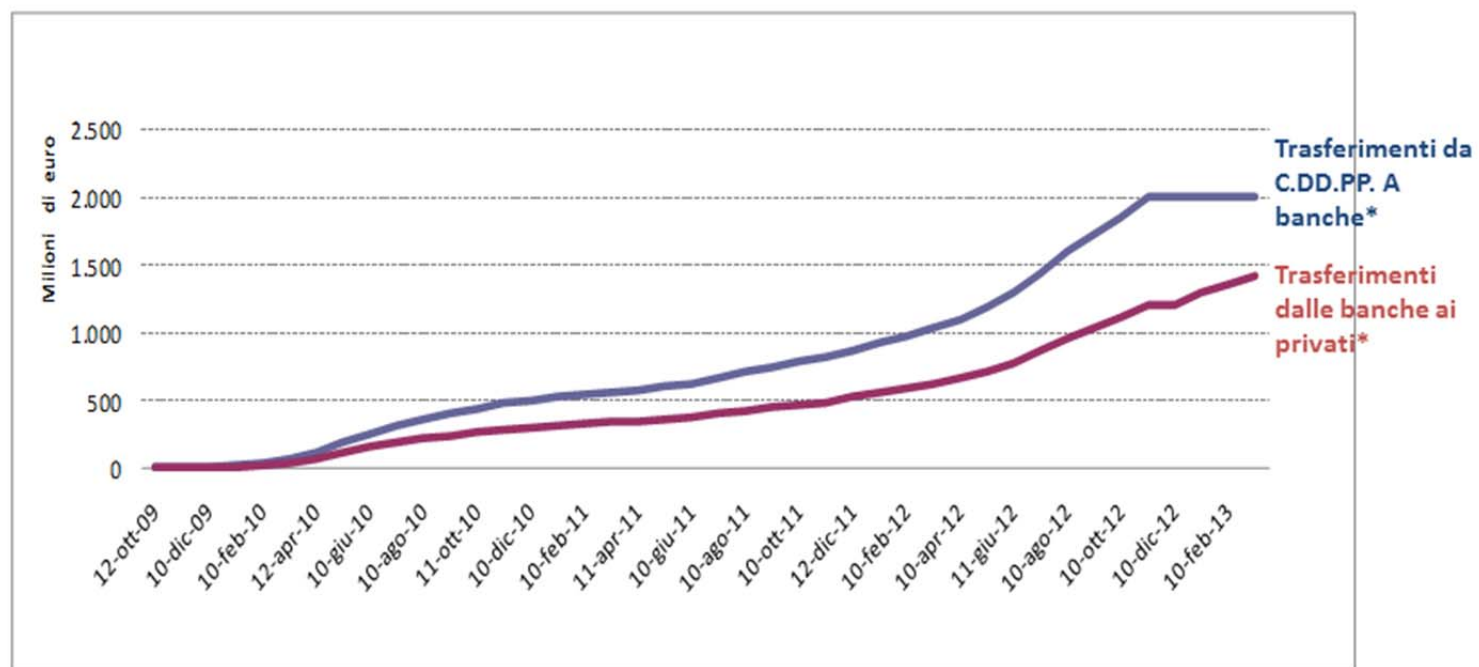
Programmazione e gestione risorse finanziarie ricostruzione: marzo 2012 - marzo 2013





3. Le risorse finanziarie

Trasferimenti per la ricostruzione privata tramite canale C.DD.PP. - Cratere abruzzese



Il finanziamento tramite C.DD.PP. ha riguardato gli edifici con esito B, C ed E, classificati secondo le schede AeDES (B= temporaneamente inagibili, C= parzialmente inagibile, E= inagibile)

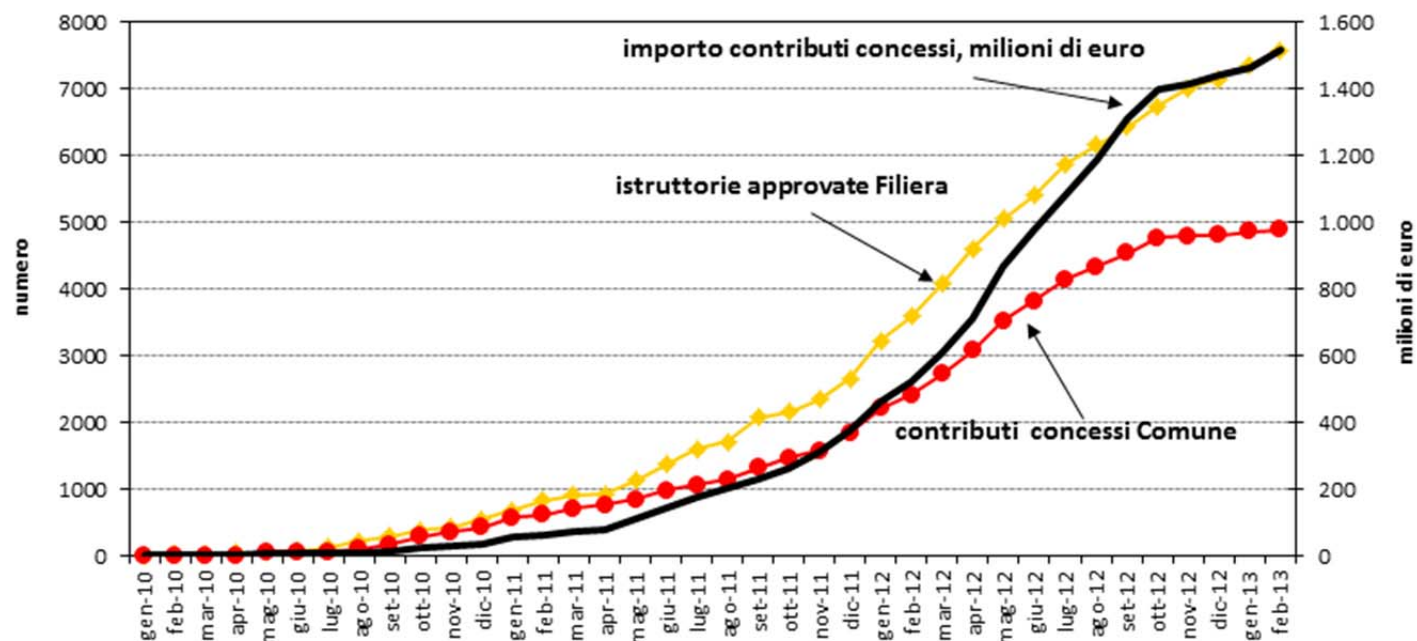
*Plafond C.DD.PP.: 2.000 milioni di euro, esaurito a ottobre 2012

*dato stimato



4. Lo stato di attuazione

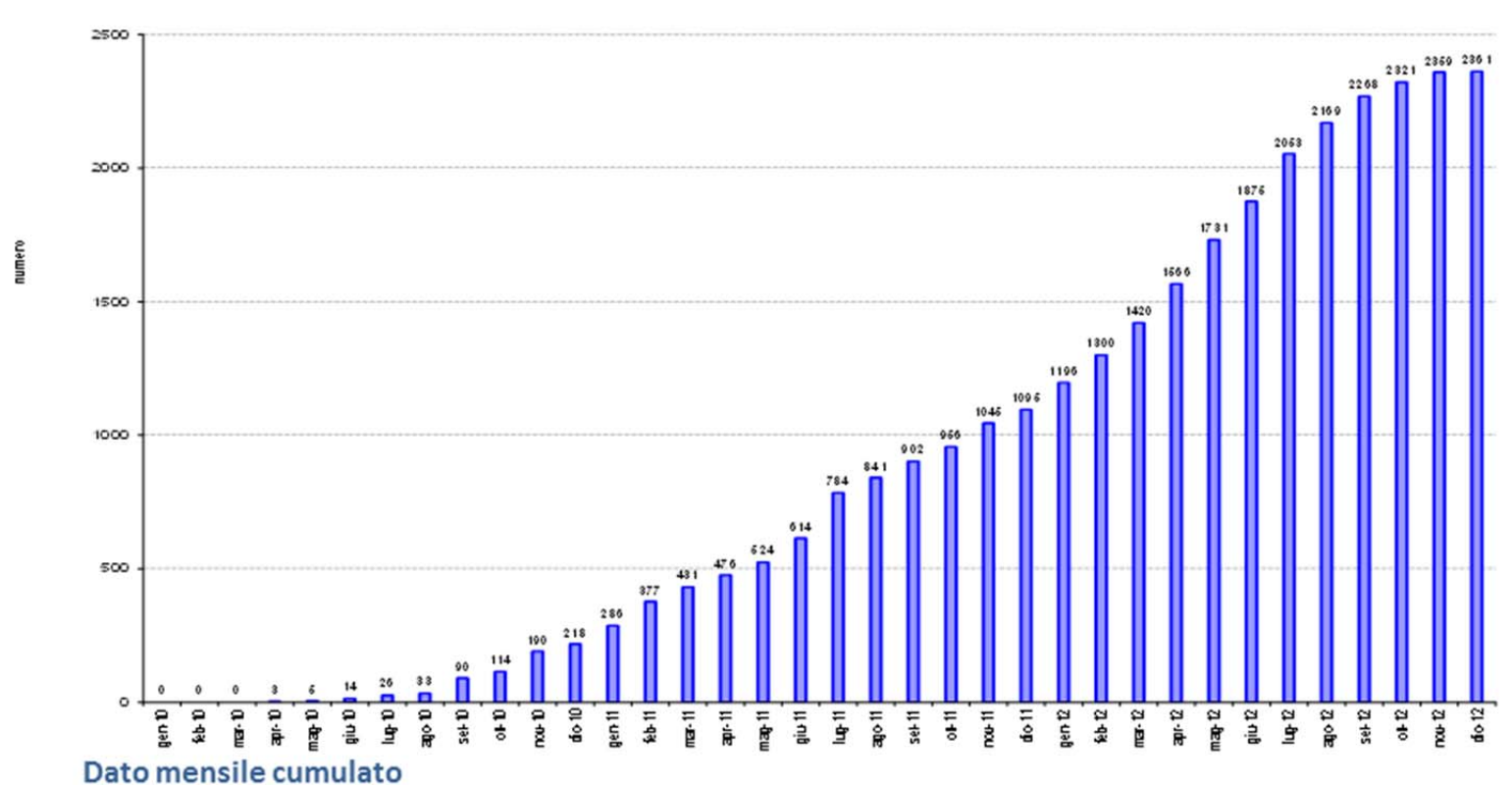
EDILIZIA PRIVATA - Comune dell'Aquila - Immobili con esito «E» periferie e centri storici





4. Lo stato di attuazione

EDILIZIA PRIVATA - Comune dell'Aquila. Cantieri aperti immobili con esito «E»: periferie e centri storici





4. Lo stato di attuazione

EDILIZIA PRIVATA - Comune dell'Aquila - Delibera CIPE 135 del dicembre 2012

Periferie: 410 milioni di euro

Il riavvio della ricostruzione della periferia avviene utilizzando un criterio di priorità ordinaria (cronologico)

Situazione attuale

- 80 milioni di euro: importo dei contributi riconosciuti ma non erogati;
- 310 milioni di euro: importo dei contributi delle pratiche istruite positivamente;
- 3.400 pratiche in corso di istruttoria ;
- 900 milioni di euro: importo totale stimato dell'ulteriore fabbisogno finanziario.

Centro storico: 575 milioni euro

La ricostruzione avviene sulla base dei seguenti criteri:

Priorità alta (70% delle risorse)

- Capoluogo: Asse centrale e progetti unitari ambito B; aggregati con presenza di porzioni o unità strutturali vincolate.

Criteri di individuazione: cantierabilità degli interventi; coordinamento tra interventi pubblici e privati.

- Frazioni prioritarie (Onna, Tempera, Paganica, etc.).

Criteri di individuazione: rilievo macrosismico; esiti di agibilità; densità abitativa.

Priorità ordinaria (30% delle risorse)

- Capoluogo: centro storico fuori Asse centrale
- Restanti frazioni.



4. Lo stato di attuazione

EDILIZIA PRIVATA - Comune dell'Aquila. Nuova procedura per l'erogazione dei contributi- Convenzione ABI*

Il Comune accredita il contributo per la ricostruzione o riparazione dell'immobile danneggiato su un conto corrente infruttifero.

Sono previste due modalità di trasferimento delle risorse:

A) Progetti presentati con la scheda parametrica - 3 rate:

- I) 2% del contributo - rimborso per spese tecniche
- II) 44% del contributo
- III) 44% del contributo

B) Progetti presentati con la vecchia procedura - 2 rate:

- I) 46% del contributo
- II) 44% del contributo

Il **saldo** (10%), in entrambi i casi, avviene successivamente alla verifica da parte del Comune della documentazione relativa all'ultimazione dei lavori.

* E' prevista la possibilità di estendere questa convenzione agli altri 56 Comuni del Cratere.



4. Lo stato di attuazione

EDILIZIA PRIVATA – 56 comuni del cratere - Delibera CIPE 135 del dicembre 2012

Periferie: 256 milioni di euro

Il 60% di questo importo è assegnato figurativamente e in modo uniforme a tutti i 56 Comuni del cratere. Il trasferimento delle risorse ai Comuni è effettuato dagli 8 Uffici territoriali (UTR) sulla base delle effettive esigenze.

L'ulteriore 40% è assegnato ai Comuni proporzionalmente alla stima dei danni rilevati (esito "E").

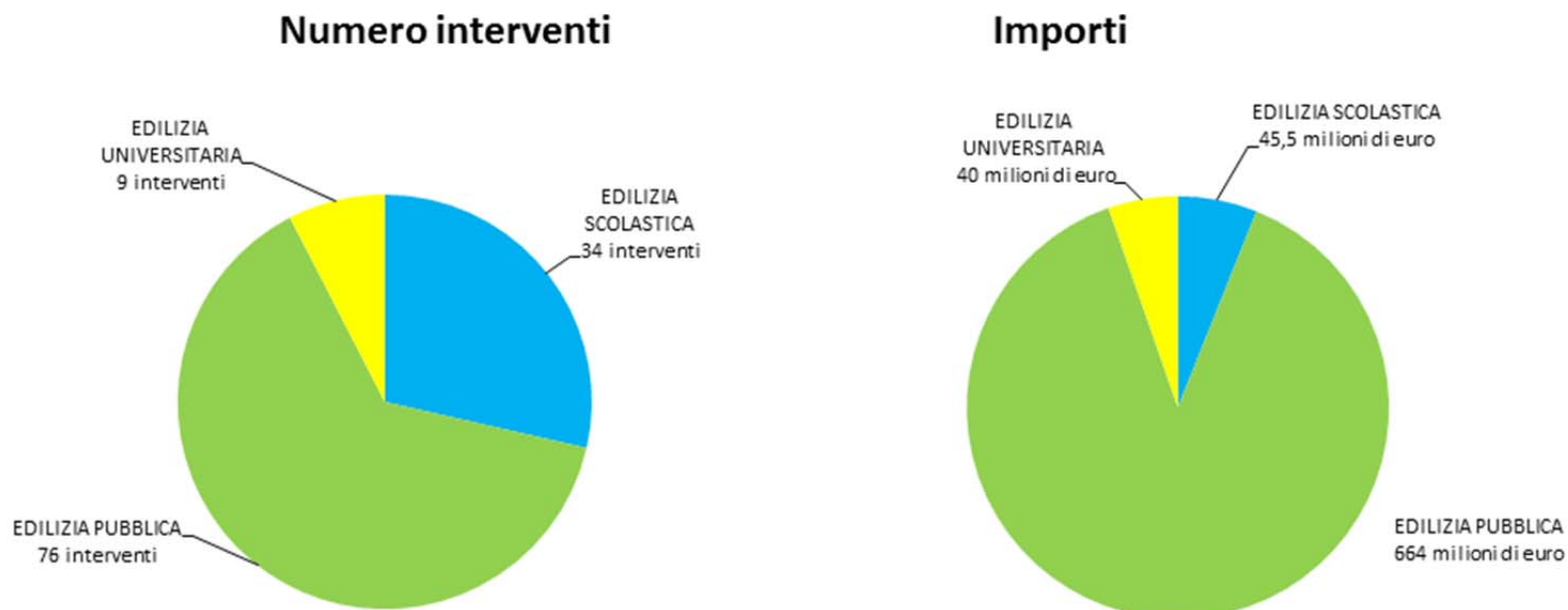
Centri storici: 204 milioni di euro

Il criterio di riparto delle risorse per avviare la ricostruzione dei centri storici prevede che il trasferimento sia effettuato dagli 8 Uffici territoriali sulla base delle effettive esigenze dei Comuni.



4. Lo stato di attuazione

Interventi pubblici - Comune dell'Aquila*



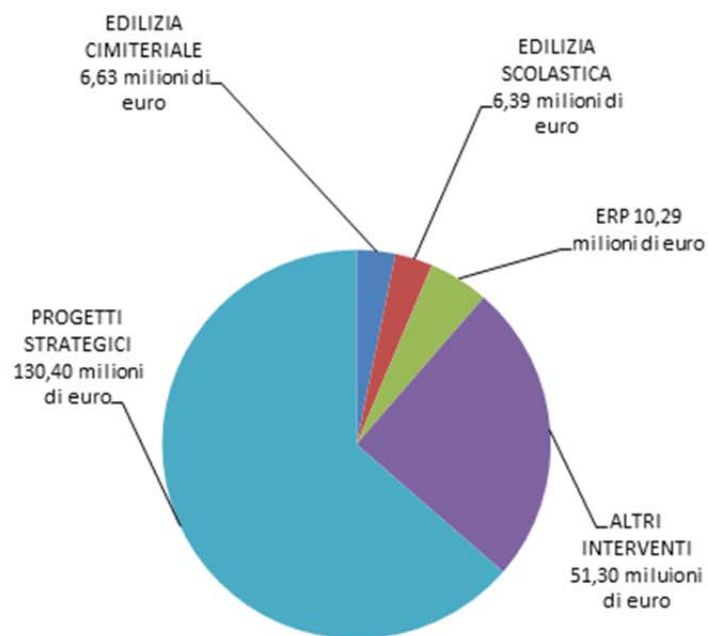
* Al netto degli interventi della Direzione Regionale BB.CC. Rielaborazioni di informazioni contenute in Delibere, Decreti e OPCM (dati soggetti a verifica)



4. Lo stato di attuazione

Focus Interventi pubblici nel Comune dell'Aquila - Programmazione Delibera CIPE 135 del dicembre 2012

| TIPOLOGIA DI INTERVENTO | Assegnazione Milioni di euro |
|--|---------------------------------|
| 1 EDILIZIA CIMITERIALE | 6,63 |
| 2 EDILIZIA SCOLASTICA | 6,39 |
| 3 EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA ERP | 10,29 |
| 4 ALTRI INTERVENTI | 51,30 |
| • Accademia Internazionale dell' Immagine | 6,00 |
| • Ex ONPI | 3,00 |
| • Palazzetto dello Sport | 2,00 |
| • Recupero palazzina ex Finmek | 1,70 |
| • Recupero sedi Istit. Cons.Regionale | 7,80 |
| • Istituto S. Maria degli Angeli | 3,50 |
| • San Domenico | 2,00 |
| • San Bernardino | 15,00 |
| • Scuola media Mazzini | 7,50 |
| • Camera di Commercio | 2,80 |
| 5 PROGETTI STRATEGICI | 130,40 |
| • Interventi di riqualificazione nell'ambito di progetti unitari | 10,00 |
| • Ricostruzione reti sottoservizi | 52,90 |
| • Site preparation, grid, communication network, rete sensori, control room, sistemi di gestione | 17,50 |
| • Spazi pubblici e rete viaria | 15,00 |
| • Sede unica del Comune | 35,00 |
| TOTALE | 205,00 |



4. Lo stato di attuazione

Focus Sottoservizi. Comune dell'Aquila

Mancanza di coordinamento nella progettazione e gestione dei servizi sotterranei delle reti tecnologiche.

Alla fine del 2012 si è formulato un progetto unitario per il Centro storico che prevede il rifacimento complessivo del sistema delle reti idrica, fognaria, elettrica, telecomunicazioni, gas.

Viene lanciato un primo bando europeo per la realizzazione delle infrastrutture nelle zone dell'Asse Centrale e di S. Maria di Farfa per un investimento complessivo di circa 33 milioni di euro e la copertura di quasi il 40% dell'area del centro storico.

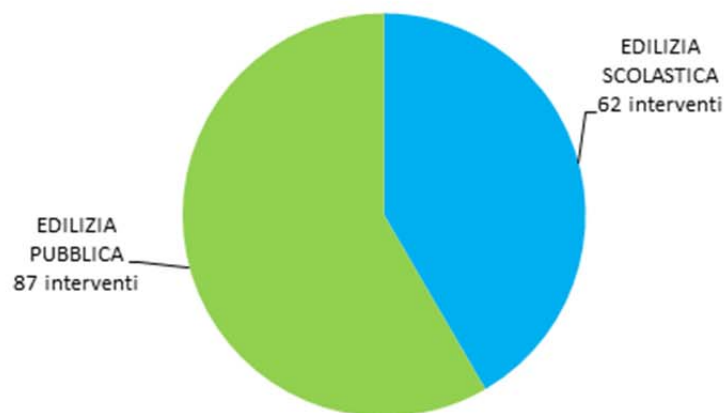




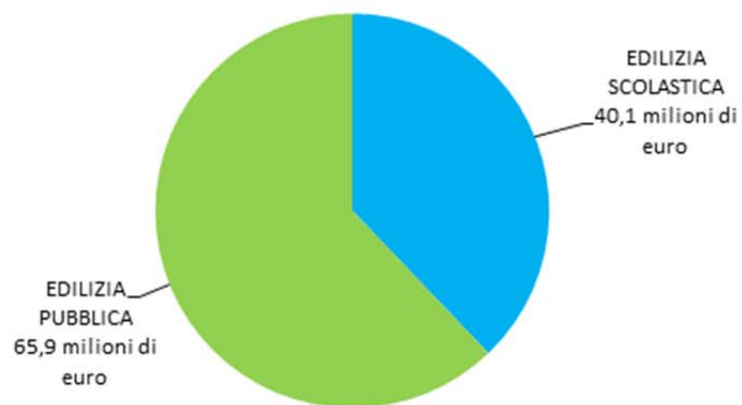
4. Lo stato di attuazione

Interventi pubblici - 56 Comuni del Cratere*

Numero interventi



Importi



* Al netto degli interventi della Direzione Regionale BB.CC. Rielaborazioni di informazioni contenute in Delibere, Decreti e OPCM (dati soggetti a verifica)

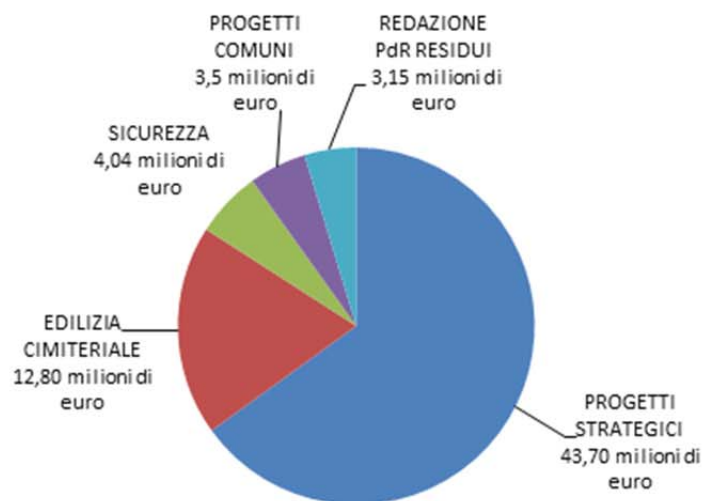


4. Lo stato di attuazione

Focus Interventi pubblici - 56 Comuni del cratere. Delibera CIPE 135 del dicembre 2012.

| TIPOLOGIA DI INTERVENTO | Importo milioni di euro |
|---|----------------------------|
| 1 PROGETTI STRATEGICI | € 43,70 |
| 2 EDILIZIA CIMITERIALE | € 12,80 |
| Edilizia Cimiteriale (DCD 78/2011) | € 3,30 |
| Edilizia Cimiteriale (nuovi interventi) | € 9,50 |
| 3 SICUREZZA | € 4,04 |
| Fossa - Opere di difesa pendio (DCD 135/2012) | € 2,50 |
| Castelnuovo - Recupero ambientale ex cava comunale (DCD 115/2012) | € 0,03 |
| Lucoli - messa in sicurezza costone Villaggio Prato Lonaro | € 1,51 |
| 4 PROGETTI COMUNI | € 3,50 |
| 5 REDAZIONE PdR RESIDUI | € 3,15 |
| TOTALE GENERALE | € 67,19 |

Risultano di recente finalizzate per interventi pubblici risorse per 67,2 milioni di euro. Le assegnazioni previste in delibera ammontano a 188 milioni di euro.

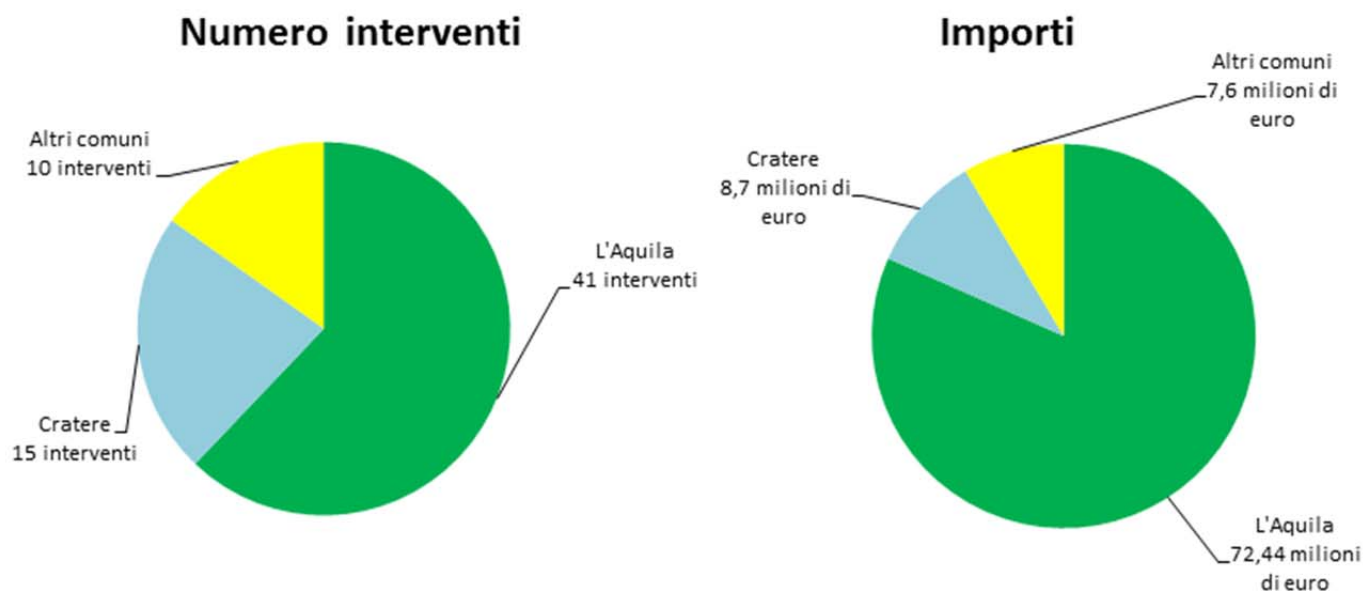


L'utilizzo dei fondi di cui alla Delibera CIPE 135/2012 nei 56 Comuni del cratere sismico tiene conto degli atti di programmazione emanati nel corso della gestione commissariale e degli atti di accordo tra USRC e coordinatori aree omogenee.



4. Lo stato di attuazione

Interventi sui Beni culturali. L'Aquila e altri Comuni: Decreto 24/2010 (18,325 milioni di euro) e Delibera CIPE 135/2012 (70,5 milioni di euro)



* Rielaborazioni di informazioni contenute in Delibere, Decreti e OPCM (dati soggetti a verifica)



4. Lo stato di attuazione

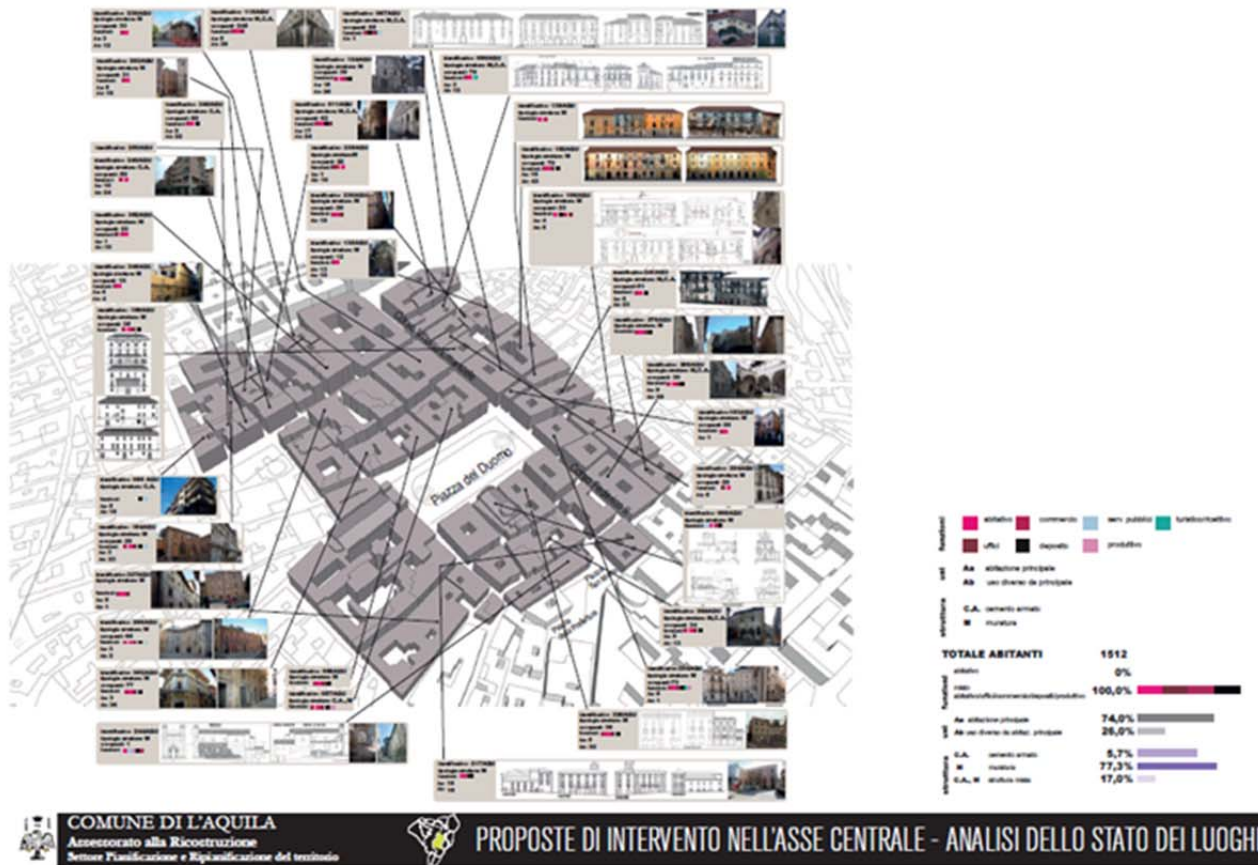
Focus Interventi sui Beni culturali

L'Aquila e altri Comuni - Delibera CIPE 135/2012 (70,5 milioni di euro)

| N. | Città | Denominazione del bene | Assegnazione (importi milioni di euro) |
|---------------|-------------------------|--|--|
| 1 | L'Aquila | Castello cinquecentesco | 14,000 |
| 2 | L'Aquila | SS. Giorgio e Massimo - Cattedrale | 10,000 |
| 3 | L'Aquila | S. Maria Paganica | 7,000 |
| 4 | L'Aquila | S. Giusta | 1,000 |
| 5 | L'Aquila | S. Agostino/Teatro II° LOTTO | 6,000 |
| 6 | L'Aquila | S. Pietro Apostolo a Coppito | 5,000 |
| 7 | L'Aquila | Chiesa dei Gesuiti II° LOTTO | 3,000 |
| 8 | L'Aquila | S. Paolo di Barete II° LOTTO | 3,000 |
| 9 | L'Aquila | Oratorio de Nardi | 0,500 |
| 10 | L'Aquila | S. Sisto | 0,500 |
| 11 | L'Aquila | S. Marco II° LOTTO | 6,000 |
| 12 | L'Aquila | S. Silvestro II° LOTTO | 1,000 |
| 13 | Magliano dei Marsi (Aq) | Sacrario dei Caduti | 0,300 |
| 14 | Ortona dei Marsi (Aq) | S. Onofrio | 0,400 |
| 15 | Sulmona (Aq) | SS. Annunziata | 2,500 |
| 16 | Sulmona (Aq) | S. Maria della Tomba | 0,500 |
| 17 | Prezza (Aq) | S. Lucia | 0,700 |
| 18 | Caporciano (Aq) | Complesso parrocchiale di S. Benedetto | 1,500 |
| 19 | Tornimparte (Aq) | S. Stefano | 0,400 |
| 20 | Tocco da Casauria (Pe) | S. Eustachio | 1,500 |
| 21 | Torre dei Passeri (Pe) | Beata Vergine Maria | 2,500 |
| 22 | Pianella (Pe) | S. Antonio | 0,650 |
| 23 | Teramo | Misericordia o S. Martino | 0,300 |
| 24 | Cermignano (Te) | S. Lucia | 0,500 |
| 25 | Castelli (Te) | S. Giovanni Battista | 1,500 |
| 26 | Teramo | S. Maria ad Melatinum | 0,250 |
| Totale | | | 70,500 |

4. Lo stato di attuazione

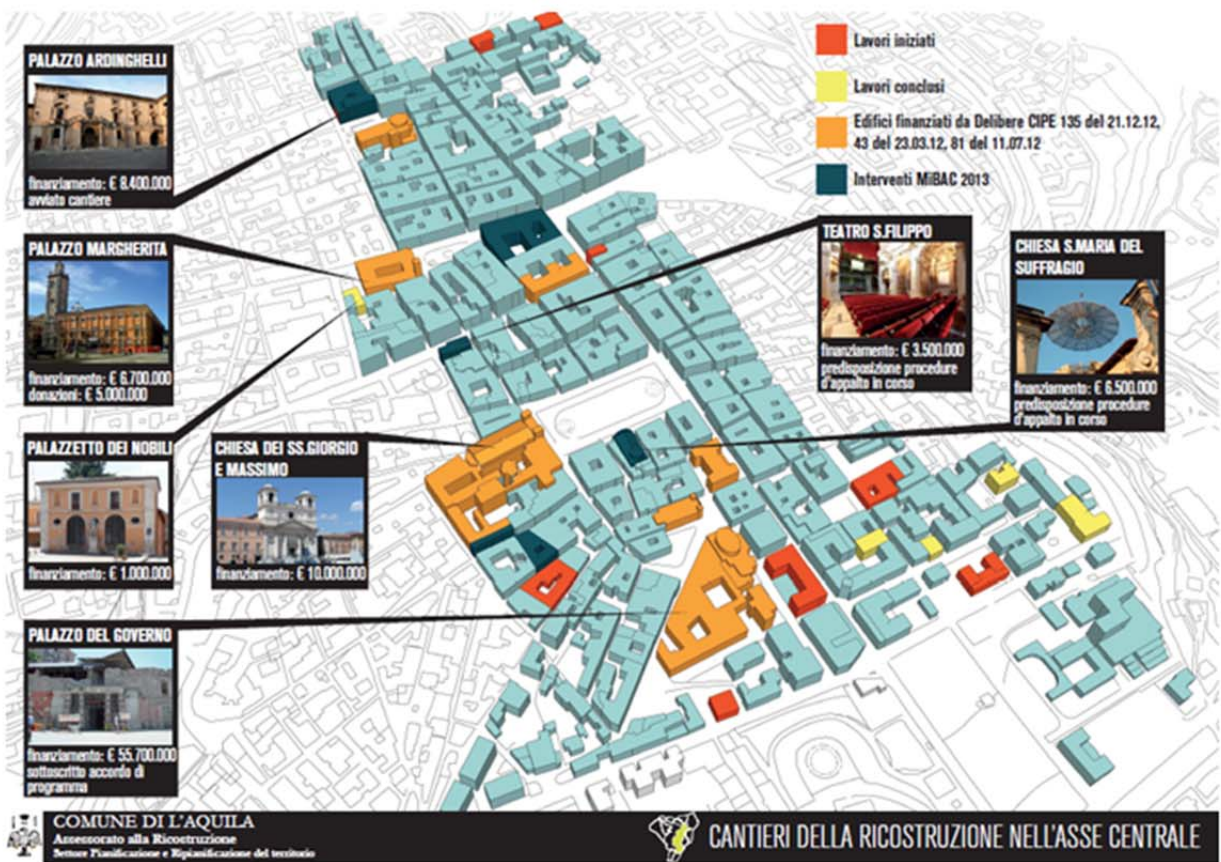
L'open data della ricostruzione. Comune dell'Aquila





4. Lo stato di attuazione

L'open data della ricostruzione. Comune dell'Aquila



Monitoraggio degli interventi



5. Lo sviluppo

Quale strategia per lo sviluppo ?

I principali driver:

- Sostenere i progetti industriali innovativi di realtà già consolidate sul territorio.
- Realizzare una ricostruzione intelligente e di avanguardia: non tutto come prima ma tutto meglio di prima (*smart city*).
- Promuovere attività capaci di trattenere sul territorio il valore aggiunto (salari, profitti) generato dal processo di ricostruzione.
- Valorizzare le unicità architettoniche, storiche e ambientali del territorio per uno sviluppo economico sostenibile e l'incremento duraturo dell'occupazione.



5. Lo sviluppo

Sviluppo. Delibera CIPE 135 del dicembre 2012 (100 milioni di euro).
Decreto del Ministro per la Coesione Territoriale

| Assi per lo sviluppo del territorio |
|---|
| Rilancio, a fini turistici, dell'intero comprensorio del Gran Sasso caratterizzato da rilevanti potenzialità di sviluppo legate al turismo culturale e della montagna (invernale ed estivo), dalla facile accessibilità e dalla vicinanza a poli gravitazionali molto importanti. |
| Attività di ricerca - reti ottiche innovative, edilizia e tecniche di restauro e recupero |
| Promozione delle eccellenze della Filiera agroalimentare (es. zafferano, tartufo, ecc.) |
| Attività produttive caratterizzate da elevati livelli di innovazione e crescita (farmaceutico, aereospazio, telecomunicazioni, avionica, tecnologie per la sicurezza) |
| Piccole e medie imprese innovative e <i>spin-off</i> di ricerca principalmente collegati alla realizzazione di infrastrutture e servizi per le <i>smart-cities</i> |
| Ricerca e sviluppo sperimentale coinvolgendo Università ed Enti di ricerca |
| Turismo. Infrastrutture turistiche e creazione di micro-sistemi turistici integrati con accoglienza diffusa e progetti innovativi finalizzati alla commercializzazione dell'offerta turistica nei mercati internazionali. |



5. LA PROGRAMMAZIONE DEI FONDI PER LA COESIONE 2014-2020: SETTE INNOVAZIONI, TRE INDIRIZZI STRATEGICI

La consapevolezza ormai matura sui punti deboli della programmazione 2000-2006, la diagnosi del peggioramento nell'utilizzo dei fondi 2007-2013, le innovazioni di metodo contenute nelle proposte dei nuovi Regolamenti della Commissione europea, e infine l'esperienza del Piano d'Azione per la Coesione con la riprogrammazione di investimenti per 11,9 miliardi di euro nel corso del 2012 costituiscono la base per i profondi cambiamenti proposti per la programmazione dei fondi 2014-2020 (circa 60 miliardi di euro, includendo il potenziale co-finanziamento nazionale). In particolare, nel documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020"¹⁷, prodotto nel mese di dicembre e sul quale è in corso un ampio confronto, si propongono 7 innovazioni di metodo, riassumibili in altrettante parole chiave: risultati attesi (obiettivi esplicitati in termini misurabili grazie a indicatori quantitativi dell'impatto prodotto sulla vita dei cittadini dagli interventi pubblici), azioni (da indicare in termini puntuali e operativi), tempi (vincolanti e associati chiaramente ai soggetti responsabili da cui dipendono le scadenze), partenariato mobilitato (da coinvolgere precocemente nei processi che portano alle decisioni sulle politiche), trasparenza (da esercitare attraverso il dialogo sui territori e con le tecnologie della Rete, secondo il metodo Opencoesione richiamato in questo rapporto), valutazione (soprattutto dell'effetto prodotto dagli interventi e del modo in cui tale effetto ha luogo), presidio nazionale (attraverso task-force regionali, sopralluoghi, centri di competenza). Sono inoltre stati individuati tre indirizzi strategici per l'impiego dei fondi: il Mezzogiorno, con due distinti indirizzi della "cittadinanza" e delle "aree di vitalità industriale e culturale", le Città e le Aree interne. Sulla base dell'inteso confronto a cui il documento ha dato vita, sono stati realizzati progressi – di una parte dei quali si dà qui conto – che consentiranno di disporre di una prima bozza di "Accordo di partenariato" con la Commissione europea entro il prossimo 8 aprile.

Percorso di preparazione dell'Accordo di partenariato

Il confronto pubblico su come utilizzare in maniera efficace i Fondi comunitari della programmazione 2014-2020¹⁸ che saranno assegnati all'Italia una volta approvata la proposta di bilancio europeo (Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020) è stato avviato con la presentazione da parte del Ministro per la coesione territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Agricole, Forestale e Alimentari e la discussione nel Consiglio dei Ministri del 17 dicembre scorso, del documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020" (di seguito *Metodi e obiettivi*). Si tratta di un documento di indirizzo metodologico e strategico. Il documento ha infatti proposto 7 radicali innovazioni di metodo, volte a rafforzare la gestione e la spesa dei fondi europei; ha delineato opzioni strategiche sugli ambiti tematici *Mezzogiorno, Città e Aree interne*; ha indicato possibili soluzioni operative in merito a ognuno degli 11 obiettivi tematici

¹⁷ Cfr. <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf>.

¹⁸ Si tratta dei fondi comunitari collegati al Quadro Strategico Comune 2014-2020 e, segnatamente, del Fondo europeo di Sviluppo regionale (FESR), del Fondo Sociale europea (FSE), del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Quest'ultimo fondo è di diretta responsabilità del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, che ha anche responsabilità di coordinamento.



individuati per l'intera Unione europea dalla proposta di Regolamento CE¹⁹, ancora in discussione nelle sedi comunitarie.

Il documento ha definito, altresì, un'ipotesi di percorso per il confronto tecnico-istituzionale finalizzato a far emergere gli elementi comuni della strategia da porre alla base della proposta di Accordo di partenariato che sarà sottoposta alla Commissione europea entro il primo semestre 2013, per la successiva approvazione. Il percorso partenariale è stato in seguito messo a punto, anche recependo le osservazioni formulate dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome (*Cfr. Percorso per il confronto partenariale*²⁰).

Sulla base del percorso così definito e ponendo quale punto di partenza del confronto gli indirizzi contenuti nel documento "Metodi e Obiettivi", con particolare riferimento all'innovazione basata sul binomio risultati attesi misurabili e azioni concrete ad essi collegate, sono stati istituiti 4 Tavoli tecnici attorno alle 4 missioni strategiche che raffigurano, nel documento, le grandi aree di *policy* rilevanti per l'Italia nella prospettiva al 2020 di sviluppo sostenibile, intelligente e inclusivo, a cui la programmazione dei fondi comunitari può offrire un contributo importante. Sono stati dunque individuati i seguenti Tavoli tecnici di confronto partenariale:

"Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione" (Tavolo A);

"Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente" (Tavolo B);

"Qualità della vita e inclusione sociale" (Tavolo C);

"Istruzione, formazione e competenze" (Tavolo D).

In parallelo, è stato avviato il lavoro di approfondimento delle opzioni strategiche, secondo le linee del documento "Metodi e obiettivi", su Aree interne, Città e Mezzogiorno. In particolare, sul tema "Aree interne", è attivo un Gruppo tecnico che, raccogliendo l'esperienza avviata con il seminario del 15 dicembre 2012, ha proseguito il lavoro di approfondimento anche organizzando un Forum di discussione aperta nelle giornate dell'11 e 12 marzo e con l'obiettivo di individuare gli elementi necessari a disegnare una strategia nazionale per le aree interne. L'approfondimento dell'opzione strategica "Città" è invece stato affidato, da un lato, al Comitato per le Politiche Urbane (CIPU) costituito presso la Presidenza del Consiglio, (che ha tenuto 2 incontri, il 23 gennaio 2013 e il 20 marzo 2013) nel cui ambito è stato ricondotto il confronto sul tema con riguardo agli aspetti connessi alle politiche ordinarie, e dall'altro con iniziative di ascolto e approfondimento con le amministrazioni delle città, al fine di meglio caratterizzare la strategia già contenuta nel documento "Metodi e obiettivi". Per questi due ambiti, si è addivenuti a una prima individuazione della soluzioni di *governance*, che prevedono, per le aree interne, ipotesi modulari, ma comunque con il finanziamento a cura dei programmi regionali dei fondi strutturali e dei PSR mentre per le città metropolitane si è considerata

¹⁹ Proposta di Regolamento CE recante disposizioni comuni sui Fondi comunitari (COM(2011)615final/2 del 14.03.2012.). La proposta di regolamento indica nell'Accordo di partenariato (art.14) lo strumento che individua, a livello di Stato membro, i fabbisogni di sviluppo, gli obiettivi tematici oggetto della programmazione, i risultati attesi e le azioni da realizzare.

²⁰ http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2013/Percorso_per_il_confronto_partenariale_28_02_2013.pdf.



l'ipotesi di un programma nazionale in parallelo alla trattazione dell'agenda urbana da parte dei programmi operativi regionali per le altre città.

È in fase di formalizzazione il “Gruppo regole e questioni orizzontali”, con compiti di analisi tecnica degli aspetti maggiormente connessi alla gestione operativa dei fondi, con la finalità di addivenire a soluzioni condivise. In particolare, sono stati individuati i seguenti sotto-temi che saranno oggetto di trattazione nell'ambito di questo gruppo: i) Audit e gestione finanziaria; ii) Ingegneria finanziaria; iii) Tempistica di attuazione e relativa sorveglianza; iv) Monofondo e plurifondo; v) Indicatori; vi) Monitoraggio, trasparenza e apertura delle informazioni; vii) Valutazione *ex ante*; viii) Valutazione ambientale strategica; ix) Aiuti di stato, concorrenza e appalti. Partecipano al Gruppo rappresentanti del DPS, delle Amministrazioni centrali capofila dei fondi, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e delle Regioni. Accanto a questi gruppi, sono anche attive continue sedi di contatto informale con le Regioni, per affrontare i punti più delicati e facilitare la formulazione di un convincimento comune. Inoltre, sin dal dicembre 2012 sono stati condotti incontri partenariali con la Commissione europea sia in ordine alle tematiche di natura strategica sia agli aspetti tecnico-operativi della programmazione.

A queste attività ha fatto riscontro un tavolo politico tra il Ministro per la Coesione territoriale e le Regioni riunitosi il 30 gennaio 2013 e il 13 marzo 2013, che ha consentito di rimuovere possibili equivoci, maturare idee e verificare forti convergenze (Cfr. <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2013/02/Incontro-Governo-Regioni-su-programmazione-2014-2020-30-gennaio-2013-Fabrizio-Barca.pdf>).

Tavoli tecnici di confronto partenariale

Ai lavori dei 4 Tavoli tecnici hanno preso parte le Amministrazioni centrali interessate per materia, le Regioni e le Associazioni rappresentative degli Enti locali, il partenariato economico-sociale “rilevante” rispetto ai temi della programmazione, con il coordinamento amministrativo e tecnico del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (DPS), del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali. Gli incontri dei Tavoli tecnici sono stati articolati in quattro cicli di riunioni settimanali, con avvio operativo a partire dal 12 febbraio 2013²¹.

Nell'ambito dei Tavoli tecnici, gli 11 obiettivi tematici individuati dalla proposta di Regolamento CE sono stati posti in relazione alle 4 missioni definite nel documento, evidenziandone, al contempo, una gerarchia rispetto alla missione, al fine di far emergere le scelte in termini di risultati/azioni caratterizzanti la missione e risultati/azioni di supporto ad essa (Cfr. *Tavola 1*).

²¹ Hanno partecipato attivamente al confronto nell'ambito dei Tavoli tecnici oltre 600 rappresentanti provenienti dalle Amministrazioni centrali interessate per materia, dalle Regioni, dalle Associazioni degli Enti locali nonché le parti sociali e i rappresentanti della società civile.



Tavola 1 – Missioni e aree tematiche collegate²²

| Missioni/TAVOLI | Aree tematiche comunitarie rilevanti per le singole missioni | (a) |
|---|--|-----|
| TAVOLO A Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione | 1 Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione. | *** |
| | 2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime. | *** |
| | 3 Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura. | *** |
| | 4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori. | ** |
| | 5 Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e la gestione dei rischi. | ** |
| | 6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse | ** |
| | 7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete. | *** |
| | 8 Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori. | *** |
| | 9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà. | ** |
| | 10 Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente. | ** |
| TAVOLO B Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente | 2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime | * |
| | 4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori. | *** |
| | 5 Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e la gestione dei rischi. | *** |
| | 6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse. | *** |
| | 7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete | ** |
| TAVOLO C Qualità della vita e inclusione sociale | 2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime | ** |
| | 6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse | ** |
| | 7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete | ** |
| | 8 Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori. | *** |
| | 9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà. | *** |
| | 10 Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente. | ** |
| TAVOLO D. Istruzione, formazione, e competenze | 1 Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione. | *** |
| | 2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime. | ** |
| | 9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà. | * |
| | 10 Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente. | *** |

²² L'obiettivo tematico 11 relativo alla capacità istituzionale, oltre al più specifico tema della capacità di programmazione e gestione dei Fondi comunitari, sul quale una prima riflessione è contenuta nel documento "Metodi e obiettivi" e che sarà trattato più diffusamente nell'ambito del Gruppo regole e questioni orizzontali, ha natura trasversale rispetto agli altri obiettivi tematici e deve essere affrontato rispetto ad ognuno di essi, ritrovando la sua caratterizzazione nelle scelte di merito che in relazione a tali obiettivi saranno compiute.



Nell'ambito del processo attivato, particolare attenzione è stata riservata all'esigenza di garantire la più ampia condivisione del metodo di lavoro e dei contenuti della strategia non soltanto con le istituzioni, ma con tutte le parti portatrici di interessi o di conoscenze "rilevanti" sui temi della programmazione, in linea con i principi introdotti dalla proposta della Commissione europea per un Codice europeo di condotta sul partenariato, che sarà adottata con atto delegato nei prossimi mesi²³ e in applicazione del metodo di "valutazione pubblica aperta". A tale scopo, ogni Tavolo tecnico ha organizzato almeno 2 audizioni per un totale di 17 Audizioni (Cfr. Tavola 2), tra sessioni plenarie dedicate alla discussione delle principali tematiche oggetto del tavolo e sub-sessioni dedicate alla trattazione di temi specifici. Le Audizioni hanno visto un'ampia e attiva partecipazione del partenariato economico e sociale, oltre che di rappresentanti della società civile. L'elenco preliminare di possibili *stakeholders* da coinvolgere nelle audizioni individuato nell'ambito del documento "Metodi e obiettivi", è stato integrato grazie alla consultazione pubblica su questo documento promossa dal DPS, che ha consentito alle istituzioni, ai rappresentanti della società civile e al pubblico più ampio, compreso i privati cittadini, di contribuire al confronto. In parallelo, il 15 febbraio 2013 si è tenuto il primo incontro con il Forum nazionale del partenariato economico-sociale, con il quale sono stati previsti incontri periodici di informativa durante tutto il processo di preparazione della nuova programmazione.

Tavola 2 - Audizioni

| Data Audizione | TAVOLO A | TAVOLO B | TAVOLO C | TAVOLO D |
|----------------|---|---|---|--|
| | Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione | Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente | Qualità della vita e inclusione sociale | Istruzione, formazione e competenze |
| 27/02/2013 | Occupazione, formazione, competenze e istruzione | | Qualità della vita e inclusione sociale Contrasto alla povertà ed alla marginalità estrema | Occupazione, formazione, competenze e istruzione |
| 06/03/2013 | Ricerca, innovazione, competitività e accesso al credito | | Servizi di educazione e cura per la prima infanzia Servizi di cura per le persone non autosufficienti | |
| | Accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione | | | |
| | Audizione soggetti che hanno fatto richiesta durante la consultazione pubblica | | | |
| 07/03/2013 | Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione | | | |
| 08/03/2013 | | Efficienza energetica | | |
| 14/03/2013 | | Clima e rischi ambientali | | |
| 15/03/2013 | Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete | | | |
| 19/03/2013 | Occupazione, formazione, competenze e istruzione | | | Occupazione, formazione, competenze e istruzione |
| 20/03/2013 | | | 1) Inserimento lavorativo dei disabili; 2) Interventi di inclusione lavorativa rivolti alle fasce maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione; 3) Attività economiche a contenuto sociale; 4) Educazione alla cultura della legalità | |
| 27/03/2013 | Agenda Digitale | | | |

²³ Brussels, 24.4.2012 SWD(2012) 106 final - COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT- *The partnership principle in the implementation of the Common Strategic Framework Funds - elements for a European Code of Conduct* on Partnership [\[http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_en.pdf\]](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_en.pdf).



I Tavoli tecnici sono stati coordinati collegialmente da rappresentanti del DPS, delle Amministrazioni capofila dei fondi (MLPS e MPAAF), dal MIUR, che ha guidato la discussione sui temi ricerca e innovazione e istruzione, congiuntamente alle altre Amministrazioni di coordinamento. I Tavoli hanno operato sulla base di un mandato definito dal DPS e condiviso con il Gruppo dei coordinatori (*Termini di riferimento per il mandato dei Tavoli*).

Su forte impulso delle Amministrazioni di coordinamento, i lavori dei Tavoli tecnici hanno seguito l'approccio proposto del documento "Metodi e obiettivi", basato sull'innovazione secondo la quale l'individuazione di risultati attesi, opportunamente misurabili, deve precedere l'individuazione delle azioni ad esse collegate. La discussione ai tavoli si è dunque articolata in proposte di emendamento, precisazione e, in alcuni casi, integrazione delle ipotesi presentate nel documento di lancio del confronto pubblico. Nel corso delle quattro riunioni non è stato possibile affrontare alcune tematiche. Non si è ancora giunti, ad esempio, ad una discussione approfondita sulla declinazione degli interventi a livello territoriale o sul peso finanziario delle tipologie di azioni proposte, ma è stata volontà del Tavolo individuare un ordine di priorità delle linee di azione che si intende finanziare, considerata comunque la necessità di allocare risorse complessivamente definite e tenendo conto dell'esigenza di concentrazione delle stesse.

Gli esiti del lavoro dei Tavoli dovranno confluire nelle **relazione finali che saranno prodotte ad opera dei coordinatori** e faranno stato anche dei numerosi contributi pervenuti. Le relazioni dovranno altresì evidenziare i punti sui quali non si è pervenuti ad una condivisione o i temi che non è stato possibile affrontare.

E' utile anticipare nella presente relazione alcuni **elementi generali** rilevanti che si traggano dall'esito della prima fase del confronto tecnico-istituzionale. La discussione ai Tavoli tecnici ha, in particolare, reso evidente la tendenza ad ampliare lo spettro dei risultati attesi e delle azioni proposte dal documento "Metodi e obiettivi" mentre appare assolutamente necessario operare una selezione degli ambiti di intervento dei fondi comunitari, anche applicando la chiave di lettura offerta dalle tre opzioni strategiche individuate dallo stesso documento sui temi "Mezzogiorno", "Città" e "Aree interne". Da molte parti è provenuta la sollecitazione in ordine all'esigenza di finanziare misure anticicliche, esigenza condivisibile considerato il protrarsi del ciclo economico negativo, che caratterizzerà anche l'avvio del prossimo periodo di programmazione. Risulta tuttavia opportuno circoscrivere l'operatività di questa tipologia di interventi ai primi anni del ciclo (2014 e metà 2015), evitando di assumere impegni in questo ambito lungo tutto l'arco temporale della programmazione e senza timore di incorrere in un cambio di programma se ciò dovesse, successivamente, rendersi necessario. L'approccio pragmatico che sta guidando la costruzione dell'impianto della nuova programmazione deve anche, nel caso delle misure anticrisi, consentire di fornire risposte tempestive, individuando in maniera puntuale quali sono le aree di crisi sulle quali si intende intervenire con la programmazione comunitaria, in modo di poter prevedere fin dai primi mesi dell'avvio del nuovo ciclo quali azioni di supporto realizzare e in quali luoghi. Dai Tavoli tecnici è emerso, inoltre, un rinnovamento radicale delle politiche per la formazione, che a differenza del passato, devono essere maggiormente orientate all'ottenimento di qualifiche riconosciute e spendibili per l'accesso al mercato del lavoro e per la mobilità sul territorio e maggiormente rispondenti alla domanda delle imprese.



Tra i temi nuovi della prossima programmazione, rilevano: nell'ambito della concezione più ampia rispetto al passato degli interventi per l'inclusione sociale, dove un peso rilevante è assunto dalla qualità dei servizi quale leva per ricostruire il rapporto fiduciario tra Stato e cittadini, quello del disagio abitativo volto a fronteggiare una problematicità che interessa il Sud così come il resto del Paese e, con tratti differenti, le città e le aree interne; il tema della legalità (a cui si ricollegano anche i temi della giustizia e della sicurezza) - richiamato tra l'altro nel lavoro dei Tavoli tecnici quale fattore fondamentale di una strategia inclusiva - che merita una riflessione ulteriore e un incontro dedicato, che aiuti a declinare appieno le sue dimensioni e a comprendere con quali azioni sia più opportuno intervenire (con verifiche sul campo, piuttosto che con maggiore apertura e accesso alle informazioni o attrezzando con formazione e mezzi il personale impegnato nelle attività di controllo e sicurezza); il tema dell'innovazione sociale, da leggere in forte connessione con la missione riguardante la qualità della vita; l'attenzione rinnovata alla valorizzazione degli asset naturali, culturali e del turismo; lo stretto raccordo tra interventi ipotizzati per istruzione, formazione, lavoro; l'esigenza di intervenire, ove possibile, in favore della domanda piuttosto che ipotizzare interventi sul lato dell'offerta, ad esempio in materia di agenda digitale.

L'esigenza di un raccordo tra politica ordinaria e politiche aggiuntive è stato considerato un fattore comune nel lavoro dei Tavoli, confermando così che il conseguimento dei risultati attesi scaturiti dal confronto tecnico per gli ambiti tematici della programmazione 2014-2020 sarebbe vanificato in assenza di un insieme di pre-condizioni e di impegni che non possono che derivare dall'azione normativa, regolatoria e di intervento in favore dello sviluppo territoriale promossa dalle politiche ordinarie settoriali. Negli ambiti in cui il quadro politico nazionale entro cui ricondurre l'insieme degli interventi territoriali appare carente, come nel caso delle politiche sociali, esso va sollecitato con coraggio, anche imponendo condizionalità robuste sul piano finanziario.

Infine, la capacità amministrativa è apparsa una variabile fondamentale per tutti gli obiettivi tematici discussi. Il confronto su tale obiettivo tematico, considerato di natura trasversale rispetto agli altri obiettivi tematici individuati dalla proposta di regolamento comunitario, si è spinto in alcuni casi a individuare gli investimenti di capacitazione necessari a rendere effettivamente conseguibile il risultato atteso, ma tale riflessione va ulteriormente affinata per tutte le aree tematiche. Il tema della capacità istituzionale va anche espressamente ricollegato a quello dei pre-requisiti di efficacia degli investimenti finanziati con i fondi comunitari previsti dalla proposta regolamentare (*cd. condizionalità ex ante*), sui quali occorrerà misurarsi prima di decidere in via definitiva le scelte di programmazione.

La strategia per le Città

Sulla base delle disposizioni per le città articolate dalle proposte di Regolamento per le politiche di coesione, il documento "Metodo e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020", presentato in Consiglio dei Ministri nel dicembre 2012, individua le Città come priorità strategica per rilanciare l'innovazione produttiva e per l'affermazione dei diritti di cittadinanza sull'intero territorio nazionale. Il confronto che ne è seguito che, nei primi mesi del 2013, è stato anche oggetto di un confronto con l'ANCI,



con altre realtà associative di rappresentanza degli enti locali, e con numerose amministrazioni di città grandi e medie, ha dato luogo ai seguenti spunti:

- Aumentare la responsabilità delle amministrazioni comunali “importanti” nel progettare ed attuare la politica di coesione, attraverso modelli di organizzazione e strumenti operativi per la programmazione comunitaria che consentano più ampia delega, semplificando, nei limiti di quanto consentito dalle regole comunitarie, i meccanismi procedurali ed amministrativi per accelerare il processo decisionale e l'avvio degli investimenti materiali ed immateriali. È inoltre auspicabile che i Programmi operativi plurifondo, previsti dai nuovi Regolamenti CE, permettano alle città di utilizzare in modo diretto non solo il FESR ma anche il FSE per fornire risposte concrete alle esigenze dei territori, dare piena attuazione a quanto richiesto dagli stessi Regolamenti in materia di inclusione sociale, e così sostenere le politiche ordinarie socio-occupazionali e di contrasto alle povertà che operano prevalentemente su scala locale.
- Costituire modelli e pratiche che garantiscano il coordinamento e lo scambio tra l'amministrazione comunale ed i numerosi altri soggetti responsabili di investimenti con risorse aggiuntive localizzati nelle città. In ragione della numerosità dei soggetti coinvolti e fermo restando il ruolo centrale delle amministrazioni comunali, è necessario individuare piattaforme snelle (ad esempio, un Osservatorio presieduto dall'amministrazione locale) per facilitare l'informazione reciproca tra i soggetti attuatori, pubblici e privati, di interventi finanziati dalle diverse filiere della programmazione comunitaria nazionale e regionale, al fine di consentire la valorizzazione reciproca delle azioni, una loro piena integrazione con le politiche ordinarie locali. Ed una corretta informativa alla cittadinanza.
- Potenziare il ruolo delle Città metropolitane come soggetti protagonisti delle politiche aggiuntive. Il potenziale di innovazione sociale ed economica e di sperimentazione delle Città metropolitane è stato largamente sottoutilizzato negli ultimi due cicli di programmazione di risorse comunitarie. Il rilievo strategico nazionale (oltre che costituzionale) delle funzioni che esse svolgono e delle dinamiche sociali ed economiche che in esse si sviluppano impongono, nella programmazione 2014-2020, un cambio di passo. E' in particolare maturato il convincimento che sia opportuno considerare l'ipotesi di un Programma nazionale per le città metropolitane per il periodo 2014-2020 e che lungo i medesimi obiettivi si costruisca all'interno di Programmi a titolarità delle Regioni, uno spazio per le città medie titolari di importanti funzioni urbane. Tale ipotesi è stata rappresentata ai Presidenti delle Regioni dal Ministro in occasione di un incontro sulle tematiche della programmazione 2014-2020 il 13 marzo 2013. Sul punto si è raccolta una significativa convergenza.
- Valorizzare e diffondere le proposte di città impegnate in strategie di qualità per la crescita e per la sostenibilità. Nell'ultimo decennio, numerose amministrazioni – coinvolgendo la cittadinanza e altri stakeholder locali – hanno adottato strumenti e modalità di governo e sviluppo del territorio che perseguono strategie innovative, chiare e condivise. Alcuni comuni capoluogo di dimensione anche media o medio-piccola hanno investito risorse per la realizzazione di piani strategici robusti e credibili con piena *ownership* dei vertici politico-istituzionali locali. Altre realtà hanno trovato soluzioni per dotarsi di una visione di sviluppo innovando forma e contenuti di piani e strumenti ordinari di governo della città. Queste realtà dovrebbero poter trovare spazio adeguato – non occasionale, ma intenzionale – nella programmazione comunitaria, in



particolare in quella regionale. Inoltre, sarebbe opportuno consentire a queste realtà più responsabili ed attive di trovare, anche a livello nazionale, un luogo di ascolto, confronto e assistenza, dove ricevere un ritorno di merito ed un giudizio di valore che possa ulteriormente irrobustirle, oltre che indirizzarle verso le più appropriate fonti di finanziamento con risorse comunitarie o fondi nazionali o nei programmi a regia regionale. Questa funzione di servizio dello Stato centrale potrebbe essere svolta dallo stesso CIPU, o da un altro centro di competenza o commissione ad hoc di alto profilo di sua emanazione, anche avvalendosi delle strutture di assistenza tecnica e co-progettazione che saranno costituite per il sostegno all'attuazione della programmazione 2014-2020.

I primi orientamenti per la futura politica di coesione sono stati condivisi, mediante un contributo trasmesso dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS), anche con il Comitato Inter-Ministeriale per le Politiche Urbane (CIPU) che, nella sua riunione del 20 marzo 2013, ne ha preso atto congiuntamente ai contributi redatti da altre Amministrazioni Centrali.

La strategia nazionale per le Aree interne

Con il supporto di un Comitato Tecnico Aree Interne coordinato dal Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione e in collaborazione con il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, il Ministero della Salute, il Ministero del Lavoro e il Ministero dell'Istruzione, si sta lavorando per la stesura di una strategia nazionale per lo sviluppo delle "Aree interne" del Paese: quella vasta e maggioritaria parte del territorio nazionale non pianeggiante, fortemente policentrica, con diffuso declino della superficie coltivata e spesso affetta da particolare calo o invecchiamento demografico.

Il rilancio di queste aree sta già avvenendo ma a macchia di leopardo. Affinché divenga un fattore di sviluppo del Paese occorre sistematizzarlo e dargli impulso. La programmazione dei Fondi comunitari pre-allocati per il 2014-2020 offre l'opportunità di costruire una strategia che, muovendo da azioni private e pubbliche già in corso e unendosi a politiche nazionali, dia loro forza, efficacia e visione, con traguardo al 2020 e oltre. Senza distinzioni di Nord e di Sud. Ma con fortissima attenzione ai singoli contesti territoriali.

Disegnare un progetto per le aree interne del paese può consentire di raggiungere assieme tre distinti ma interconnessi obiettivi generali: mettere in sicurezza il territorio; promuovere la diversità naturale e culturale; concorrere a una nuova stagione di sviluppo (cfr. <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/le-aree-interne-e-la-coesione-territoriale/>).

L'individuazione delle Aree Interne del paese parte da una lettura policentrica del territorio italiano, cioè un territorio caratterizzato da una rete di comuni o aggregazioni di comuni (centri di offerta di servizi) attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale. La metodologia proposta si sostanzia in due fasi principali:

- 1) Individuazione dei Poli di attrazione, definiti "Centri d'offerta dei servizi", secondo un criterio di capacità di offerta di alcuni servizi essenziali. Sono Poli quei comuni - o quelle aggregazioni di Comuni - capaci di offrire: per i servizi all'istruzione, l'offerta completa di scuole secondarie superiori; per i servizi sanitari, le strutture sanitarie



sedi di DEA di I livello; per i servizi di trasporto ferroviario, le stazioni ferroviarie di tipo almeno silver, corrispondenti ad impianti medio-piccoli.

- 2) Classificazione dei restanti comuni in 4 fasce: aree peri-urbane; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche, in base alle distanze dai poli misurate in tempi di percorrenza.

L'ipotesi portante è dunque quella che identifica in prima istanza la natura di Area Interna nella "lontananza" dai servizi essenziali. Quello che si delinea è un Paese in cui la popolazione è fortemente concentrata nei Poli e nelle aree di cintura. Nelle aree Interne risiede il 23 per cento della popolazione sparso su un blocco consistente della superficie totale (superiore al 60 per cento). In particolare, le aree Intermedie accolgono il 15 per cento della popolazione e le aree Periferiche (e ultra-periferiche) circa l'8 per cento.

Le Aree Interne sono state inserite come una delle definizioni territoriali nell'ambito del documento "Metodi e Obiettivi per un Uso Efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020". La definizione delle Aree Interne è stata discussa in un primo Seminario su "Le Aree Interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale" che si è tenuto a Roma il 15 Dicembre 2012 e di cui sono pubblicati tutti i materiali sul sito del Ministro della Coesione Territoriale. Il Seminario si è concluso con un Documento di Intenti firmato dai Ministri Renato Balduzzi, Fabrizio Barca, Mario Catania, Elsa Fornero e Francesco Profumo. <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/conclusioni-ministri-seminario-aree-interne-roma>.

I Ministri hanno sottolineato l'urgenza di costruire un percorso comune che, sfruttando lo sprone della programmazione comunitaria 2014-2020, concorra a ricollocare le "aree interne" al centro della vita e dell'economia del Paese. Si sono impegnati ad avviare il confronto su una strategia nazionale volta a conseguire questi obiettivi. E' una strategia che dovrà prevedere, oltre a una grande attenzione alle realtà produttive locali in generale, anche forti innovazioni nell'offerta dei servizi pubblici. Prima di tutto scuola e salute, che sono "requisito indispensabile di cittadinanza" per la vita e per il lavoro nelle aree interne, e poi nuove regole per l'uso e per la manutenzione del territorio e investimenti nella sua valorizzazione.

Il percorso è continuato con il Forum Aree Interne, organizzato dal Ministro e dal DPS in collaborazione con le Regioni e i Piccoli Comuni del Paese. L'incontro del Ministro con i Presidenti delle Regioni e una serie di Riunioni che stanno avvenendo al livello tecnico segnano il percorso verso l'impegno che la politica regionale potrà assicurare in favore delle Aree Interne. Dall'incontro di Rieti (cfr. <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/forum-rieti-aree-interne-11-12-marzo-2013/>)

sono emerse quattro importanti sollecitazioni per la politica nazionale. Ovvero che: 1) venga delineato un nuovo disegno istituzionale che preveda regole diverse per le città metropolitane e per le aree interne e, con riferimento a queste ultime, si riconosca maggiore autonomia e flessibilità all'istituto delle unioni dei Comuni; 2) venga introdotta una normativa fiscale coerente; 3) venga modificata la normativa sugli usi civici, sull'uso dei boschi, sulle aree demaniali e sui parchi, oggi troppo frammentata e vincolistica; 4) venga ripensato il Patto di stabilità.



Per quanto riguarda la politica regionale comunitaria, è emerso che:

- La “scatola progettuale” si dovrà montare nei luoghi, ma può funzionare concretamente solo grazie a una forte strategia nazionale. La strategia serve per mantenere la coerenza e per imprimere una “scossa” ai luoghi in cui lo sviluppo è bloccato da classi dirigenti dominate da rentier.
- L'idea che la programmazione comunitaria in materia di aree interne rappresenta un'occasione unica per coniugare azioni di sviluppo locale e una gestione associata dei servizi.
- La costruzione di una strategia per le aree interne può costituire un'occasione importante per introdurre, finalmente, politiche ordinarie per la scuola, la salute e la mobilità coerenti con le esigenze particolari delle aree interne, introducendo chiare condizionalità *ex ante* nell'Accordo di partenariato con la Commissione Europea.
- La necessità di assegnare i fondi ricorrendo il meno possibile ai bandi e il più possibile alla pianificazione. Una pianificazione il più possibile unitaria, evitando quella ridondanza di pianificazioni settoriali in cui per ogni tematica si ha una diversa lettura del territorio e, quindi, una diversa pianificazione.

Tre sono le opzioni strategiche in corso di discussione:

1. La prima è un'ipotesi minimalista. La strategia per le aree interne viene attuata dalle Regioni attraverso i Programmi operativi regionali. Nei Programmi operativi regionali e nell'Accordo di Partenariato vengono stabilite tre condizionalità *ex ante*: 1) i Comuni, che partecipano, in gruppi, alla strategia, devono mettere anche in gestione associata fra loro i servizi; 2) i Ministeri della Salute, dell'Istruzione e delle Infrastrutture e le Regioni si impegnano per l'intero periodo a tenere conto, nel disegno normativo e nell'azione amministrativa ordinaria, dell'impatto delle proprie decisioni sulle aree interne e assicurano alcuni specifici impegni; 3) i fondi vengono impiegati minimizzando il ricorso a bandi e utilizzando in genere strumenti di pianificazione.
2. La seconda ipotesi può essere definita “riformista”. L'ipotesi riformista comprende quella “minimalista” ma vi aggiunge il lancio di alcuni progetti pilota che operano secondo una metodologia nazionale gestita e partecipata a livello locale dai presidi territoriali – Comuni, associazioni di Comuni, distretti sanitari e scuole – secondo una geometria che varia da luogo a luogo. I progetti saranno costruiti attraverso strumenti negoziali quali, ad esempio, gli APQ – o la definizione di un Community Led Local Development - che – tema per tema – vedranno fortemente coinvolte le Amministrazioni più rilevanti e interessate (Ministeri; Regioni; Province; Comuni e/o Associazioni di Comuni altre), con l'intento esplicito di assicurare attorno a questi progetti il legame con le politiche ordinarie che costituiscono pre-requisiti rilevanti. I progetti pilota rappresentano un punto di riferimento, uno spazio in cui contestualmente si innova e si apprende dalla sperimentazione.
3. La terza ipotesi di *governance* è “di attacco”. L'ipotesi comprende, dunque, l'ipotesi minimalista e quella riformista, ma aggiunge a quest'ultima un elemento ulteriore, che renda il metodo più cogente. Ciò è possibile non già individuando una figura sovraordinata, ma attraverso la costituzione di una “federazione di progetti”. In altri termini, oltre ai progetti pilota viene data ai progetti l'opzione di “federarsi”. Questa scelta implica, da un lato, l'adozione di requisiti più stringenti sul piano del metodo ma,



dall'altro lato, la possibilità di disporre di una piattaforma di conoscenze e competenze. In questo caso non sarà rilevante il fondo di finanziamento: si tratta quindi di progetti che potranno essere finanziati dalla politica regionale (POR), agricola, di sviluppo rurale (PSR), con il FSC, ma anche da finanziamenti ordinari attinenti ad altre politiche settoriali. Non si tratta del vecchio concetto di assistenza tecnica ma piuttosto di una piattaforma di confronto. Il maggior portato dello scenario d'attacco è far uscire i singoli progetti dalle singole esperienze al fine di far progredire nel tempo la capacità dei protagonisti di attuare e innovare "insieme con e nella Federazione" la strategia.



La trasparenza nelle politiche di sviluppo 2014-2020: il progetto OpenCoesione

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

L'adozione di una strategia di *open government* in materia di finanziamenti allo sviluppo, avviata nel corso del 2012 con il progetto OpenCoesione e con l'obbligo indicato nel Piano d'Azione Coesione alla pubblicazione dei dati sugli interventi finanziati, rappresenta quindi il tentativo di dare inizio a una nuova fase che, a partire dalla apertura di dati e informazioni, miri a provocare un processo circolare e virtuoso cui ciascuno, con ruoli e responsabilità differenti, è chiamato a contribuire.

OpenCoesione consiste sia nel rilascio al pubblico di dati in formato aperto e riutilizzabile (open data) sui singoli interventi della politica di coesione sia nella disponibilità di una piattaforma di interazione con i cittadini per comunicare gli interventi monitorati e ingaggiare un dibattito costruttivo con gli utenti stessi che eserciti una giusta pressione all'azione per lo sviluppo. OpenCoesione anticipa quindi, di fatto, alcuni dei contenuti innovativi della strategia per la coesione per il periodo 2014-2020 che individuano proprio nella trasparenza una delle innovazioni generali di metodo funzionali ad un sistema in cui i risultati da raggiungere siano definiti in modo puntuale e immediatamente percepibile da coloro che sono responsabili dell'attuazione così come da coloro che ne dovrebbero beneficiare al fine di dare vita a una vera e propria valutazione pubblica aperta.

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

La principale fonte informativa che alimenta OpenCoesione è costituita dal Sistema di monitoraggio unitario 2007-2013 a cui le Amministrazioni titolari dei Programmi trasmettono, con aggiornamento bimestrale, informazioni dettagliate sullo stato di avanzamento dei progetti. Attualmente sono pubblicati dati sui progetti dei Programmi FESR e FSE, oltre alle assegnazioni FSC 2007-2013 deliberate dal CIPE, aggiornati al 31



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

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

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

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



dagli utenti ed è in fase di avvio, con la sottoscrizione di uno specifico Accordo DPS-MIUR, un progetto sperimentale di didattica *open government* nelle scuole, “A scuola di OpenCoesione”, che prevede la promozione del monitoraggio civico degli investimenti pubblici.

Si tratta nel complesso di attività volte a promuovere da un lato la qualità, la cultura ed il valore dei dati aperti e dall'altro la partecipazione attiva della cittadinanza per una maggiore consapevolezza sugli interventi delle politiche di coesione, processi che richiedono un significativo investimento anche in attività di formazione e diffusione, con elevato valore in termini di crescita del senso civico dei cittadini, premessa essenziale per lo sviluppo, e di coinvolgimento delle stesse Amministrazioni nel promuovere iniziative di ricerca e valutazione a partire dai dati pubblicati su OpenCoesione.

