

# PIANO NAZIONALE PER IL SUD: SOLO UN'OPERAZIONE PUBBLICITARIA?

di Gianfranco Viesti, Francesco Prota  
29 dicembre 2010

A fine novembre il Governo ha annunciato il Piano nazionale per il Sud, indicato come una delle priorità dell'esecutivo per la seconda metà della legislatura. Stando al comunicato ufficiale, «il Piano nazionale per il Sud, del valore complessivo di 100 miliardi di euro, rappresenta un atto di impegno politico e di indirizzo strategico avente come scopo la riduzione del divario territoriale».

Come tutto ciò che riguarda i problemi dello sviluppo territoriale, anche il Piano per il Sud ha sollevato un dibattito molto modesto, ed è stato velocemente archiviato. Ma quali contenuti ha il Piano e quali effetti può produrre?

L'antefatto.

Per comprendere il Piano, è necessario ripercorrere la situazione nella quale interviene.

1. Come tutti gli altri paesi europei, a fine 2006, l'Italia ha adottato, con delibera CIPE 174/2006, e inviato alla Commissione Europea il Quadro Strategico Nazionale (QSN). La preparazione di questo documento si è avviata nel 2005 con il Governo Berlusconi e si è poi conclusa con il Governo Prodi, senza sostanziali variazioni: un documento pienamente bi-partisan. Il QSN programma le risorse comunitarie per la politica di coesione in tutto il paese per il ciclo 2007-13, corrispondente al bilancio («Prospettive finanziarie») dell'Unione Europea. Ma il QSN italiano fa di più: programma per lo stesso settennio anche le risorse nazionali destinate alle politiche di sviluppo territoriale (i cosiddetti Fondi FAS, Fondo Aree Sottoutilizzate), che intervengono anch'esse sia al Sud (per l'85% del loro ammontare) sia al CentroNord. Si dà vita così ad una programmazione unitaria<sup>1</sup>. Essa è finanziata, per l'intera Italia, con circa 122 miliardi di euro (di cui circa 100 destinati al Sud); 58 sono Fondi Strutturali (per metà risorse dell'Unione, per metà risorse italiane di cofinanziamento), 64 sono Fondi FAS. Il QSN è organizzato su 10 grandi assi di intervento, e su programmi a gestione regionale e nazionale<sup>2</sup>.

2. L'attuazione del QSN 2007-13, per la parte comunitaria, si avvia molto lentamente. A spiegare questa lentezza sono più fattori. Il tardivo avvio delle politiche di coesione in tutta Europa (a seguito della tardiva approvazione delle «Prospettive finanziarie») e la complessità degli adempimenti connessi all'utilizzo di risorse comunitarie; il sovrapporsi ai nuovi programmi, del ciclo di programmazione 2000-06 (che, come in tutta Europa, si è chiuso al giugno 2009) e della gestione dei programmi FAS precedenti al 2007; ritardi nella programmazione operativa dei fondi da parte sia delle Regioni che dei Ministeri (si vedano i dati di monitoraggio della Ragioneria dello Stato); forti ritardi in particolare nell'attuazione delle opere infrastrutturali finanziate, da parte degli enti attuatori (principalmente ANAS, Ferrovie dello Stato e Enti Locali)<sup>4</sup>; l'estensione dei programmi su un numero molto ampio di ambiti di intervento, collegati ad atti di pianificazione/programmazione/gestione molto articolati; la particolare situazione finanziaria di regioni ed enti locali, con disponibilità molto contenuta di risorse ordinarie e vincoli di cassa del Patto di Stabilità Interno: questo da un lato provoca pressioni per il finanziamento con i fondi del QSN di interventi ordinari, dall'altro ritardi e blocchi di spesa connessi al Patto. Dal 2008 il Governo Berlusconi non ha attuato particolari interventi per sollecitare e coordinare regioni, enti locali, enti di spesa; per snellire procedure e adempimenti; per rendere più fluido e rapido il processo decisionale e attuativo.

3. L'attuazione del QSN, per la parte nazionale, non si avvia. I programmi regionali finanziati con i fondi FAS, pur avendo superato una istruttoria tecnica nazionale, non ricevono mai il via libera da parte del Governo e sono a tutt'oggi bloccati. Essendo stata la programmazione 2007-13 da parte delle regioni unitaria (Fondi comunitari e FAS) questo provoca il blocco totale di nuovi interventi in alcuni ambiti. I programmi nazionali finanziati con fondi FAS (PAN, «Programmi Attuativi Nazionali») vengono bloccati dal nuovo Governo e

progressivamente smantellati. Le relative risorse vengono impiegate per finalità differenziate, anche prima della fase più grave della crisi economica. L'impiego avviene attraverso un vero e proprio intrico di decisioni, tagli, preallocazioni, creazione di nuovi fondi, allocazioni, che ne rende - con tutta probabilità - in maniera voluta - difficilissima la ricostruzione<sup>5</sup>. Rispetto alle dotazioni iniziali del QSN questi interventi hanno comportato l'utilizzo di circa 38 miliardi di euro, principalmente per spese di natura corrente.

Il Piano.

Il Piano e la delibera CIPE «Indirizzi e criteri della delibera di programmazione» contestualmente adottata, intervengono su tre principali ambiti: le priorità strategiche, le dotazioni finanziarie, le modalità operative.

1. Il Piano ha 8 priorità strategiche. Esse presentano limitate novità, dato che corrispondono quasi perfettamente alle 10 priorità del QSN. La differenza di fondo è di metodo: lo schema del QSN è stato frutto di un biennio di intensa consultazione, condivisione e valutazione con tutte le Regioni e le parti sociali, mentre il Piano è frutto solitario della penna di un Ministro. Nel merito, la priorità «Infrastrutture e beni pubblici» prevede interventi su trasporti, schemi idrici, ciclo dei rifiuti, beni culturali che corrispondono alle priorità V e VI del QSN e a parte della III; la priorità «Competenze e istruzione» corrisponde alla I; la priorità «Innovazione, ricerca, competitività» corrisponde alla II; la priorità «Sicurezza e legalità» corrisponde a parte della IV; la priorità «Amministrazione più trasparente ed efficiente» corrisponde alla X; la priorità «Sostegno mirato e veloce alle imprese» corrisponde alla VII. Che cosa manca? Delle priorità del QSN non sono richiamate quelle relative alla «Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani» (VIII) e all'«Apertura internazionale e attrazione investimenti» (IX). Tali esclusioni sono sorprendenti dato che il potenziamento delle aree urbane e il sostegno all'export e all'attrazione di investimenti paiono, specie in questa fase economica, obiettivi indispensabili per il processo di sviluppo del Sud. Similmente mancano riferimenti ai servizi e all'inclusione sociale (parte della priorità IV): il loro potenziamento è evidentemente demandato a risorse ordinarie, cosa estremamente preoccupante data la forte riduzione delle disponibilità per il welfare. E all'energia (parte della priorità III; si fa solo riferimento ai termovalorizzatori). Che cosa c'è in più? La priorità «Certeza dei diritti e delle regole», che interviene sul sistema giustizia (ambito escluso dalle normative comunitarie) e la «Banca per il Mezzogiorno», progetto che ha ormai un paio d'anni, che appare tuttora nebuloso, e che comunque non comporta alcun investimento diretto pubblico. Manca l'indicazione di specifici progetti su cui concentrare gli interventi; laddove essi sono indicati (come nel caso dell'alta capacità ferroviaria Napoli-Bari-Lecce-Taranto, Salerno-Reggio Calabria, Catania-Palermo) è lecito nutrire dei dubbi, dato che il mero costo di questi tre interventi richiederebbe l'impiego di quasi tutte le risorse disponibili.

2. Il Piano, «da cento miliardi» secondo il comunicato del Governo (ma nel documento non vi è una cifra totale) non destina un euro aggiuntivo a quanto già disponibile, né rinfanzia minimamente i fondi così ampiamente decurtati nell'ultimo biennio. Anzi, la contemporanea Delibera CIPE procede alla riduzione di ulteriori 5 miliardi di euro dal FAS regionale (3) e nazionale (2), notizia ben «coperta» dall'annuncio del Piano. Tutto il Piano è quindi finanziato:

a) dai Fondi comunitari 2007-13 non già impegnati o spesi. Con riferimento alle sole regioni meridionali dell'Obiettivo Convergenza dei circa 44 miliardi 2007-13 (incluso il cofinanziamento nazionale), stando a dati della Ragioneria Generale, aggiornati ad agosto 2010, ve ne dovrebbero essere al massimo 36 non ancora impegnati su progetti selezionati. Il loro utilizzo per obiettivi diversi da quelli definiti nel QSN richiederebbe naturalmente un lungo processo di riprogrammazione concordata con la Commissione Europea; b) dagli 0,7 miliardi ancora disponibili dei FAS nazionali (residui Fondo Infrastrutture e Strategico); c) dai 19,3 miliardi dei FAS regionali per il Sud, che sono per il 25% già tutti programmati da tempo dalle regioni; d) da risorse rivenienti dalla precedente programmazione; queste ultime non sono facili da quantificare per lo stesso Governo: stando alle tabelle allegate dalla delibera CIPE 79/2010, si dovrebbe trattare di 1,3 miliardi FAS dei Ministeri; 1,3 miliardi FAS delle regioni; 5,3 miliardi di «risorse liberate» dai Fondi Comunitari 2000-06 e non ancora riutilizzate<sup>6</sup>. Si tenga presente che queste ultime vanno utilizzate nelle stesse aree e nelle stesse tipologie di intervento per cui erano state inizialmente programmate. Nella effettiva disponibilità del Governo vi sono dunque non 100 ma circa 2 miliardi. Sommando tutto - e ipotizzando quindi pieno consenso sia della Commissione Europea che delle Regioni - si arriva a circa 65 miliardi. Sono pochi o sono molti? Difficile dirlo, dato che: a) l'attuale Governo, sia dal suo primo DPEF ha annullato ogni impegno alla adicionalità di queste risorse rispetto a quelle ordinarie; non è dunque affatto garantito che esse si aggiungano ad un flusso ordinario di spesa in conto capitale<sup>7</sup>; anzi, a giudicare da quanto avvenuto in passato e dalla attuale

situazione della finanza pubblica, Ã" lecito immaginare che essi siano in grande misura sostitutivi; b) nel Piano non vi Ã" alcuna indicazione circa l'arco temporale coperto. Per confronto si puÃ² considerare che la spesa in conto capitale si aggira nel Mezzogiorno, negli ultimi anni, intorno ai 22 miliardi di euro e determina una spesa pro capite inferiore alla media nazionale. Ipotizzando un minore flusso di spesa ordinaria rispetto al passato e, con un certo ottimismo, il totale impiego di queste risorse entro il 2015, si puÃ² prevedere che il Piano manterrÃ al massimo costante in termini nominali la spesa in conto capitale al Sud (che invece avrebbe dovuto incrementarsi fino a 30 miliardi/anno secondo il QSN) mantenendo alla meglio immutato il forte divario di dotazioni infrastrutturali e servizi rispetto al resto del paese, e senza riuscire ad incedere significativamente sulla crisi economica.

3. Il Piano, infine, annuncia una rapida revisione dei programmi in corso e alcune innovazioni procedurali (coordinamento alla Presidenza del Consiglio, maggiore integrazione degli interventi regionali, concentrazione delle risorse, coordinamento con la spesa ordinaria e con il federalismo fiscale) che appaiono complessivamente utili (anche se certo non di tale importanza da segnare la "discontinuitÃ" cui fa enfatico riferimento il Piano). Tuttavia gravi perplessitÃ emergono in relazione ad almeno due punti: la determinazione di "porre in modo nuovo la questione delle risorse, di misurarne la necessitÃ e l'adeguatezza non rispetto a fabbisogni generici ma rispetto alla capacitÃ di utilizzarle tempestivamente", che rischia di sottomettere gli obiettivi di sviluppo alle attuali capacitÃ di spesa di Ministeri e Regioni e non di indicarli in base della realtÃ economica, migliorando quelle capacitÃ; la decisione di rivedere gli "interventi strategici" di concerto con le Regioni, ma riservandosi di approvarli in CIPE anche in caso di mancato accordo, che configura un lasciapassare per intervenire sulle risorse di competenza regionale, e che certamente si muove in senso contrario ai processi di decentramento in corso.

Alla luce di quanto detto, il Piano per il Sud si configura come un documento di importanza modesta. Alla meglio potrÃ introdurre modifiche procedurali che avrebbero potuto, alla luce dell'esperienza passata, essere introdotte prima. Se e quanto questo potrÃ portare ad un'accelerazione della spesa e ad un miglioramento della qualitÃ degli interventi dipenderÃ da molte circostanze tutte da definire. Esso contiene tuttavia un rilevante pericolo di forte ricentralizzazione delle politiche; e, alla luce di quanto avvenuto nell'ultimo biennio, di nuove possibili distorsioni di queste risorse verso altre finalitÃ. Ã perÃ servito al principale scopo per cui Ã stato redatto: una operazione pubblicitaria per mostrare ad un'opinione pubblica disinformata e poco attenta che il Governo sta facendo qualcosa per il Sud.

1. Si veda la delibera CIPE 166/2007 di attuazione del QSN 2007-2013 che stabilisce anche l'impianto regolamentare attuativo della programmazione unitaria 2007-2013.
2. Per una descrizione dettagliata della strategia generale del QSN si veda il Rapporto Annuale 2007 del DPS.
3. Per una ricostruzione: G. Viesti, F. Prota, "Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea", Il Mulino, 2008.
4. Un'analisi della durata degli interventi infrastrutturali e dei fattori che maggiormente incidono su tale durata Ã contenuta in MISE - DPS, Rapporto Annuale 2008 (si veda in particolare la Figura V.5).
5. Ricostruzioni sono contenute in SVIMEZ, Rapporto SVIMEZ 2010 sull'economia del Mezzogiorno, il Mulino, Bologna, 2010; A. Misiani, Il saccheggio dei fondi FAS e la finzione dei fondi anti-crisi, luglio 2009 ([www.nens.it/\\_public.../FAS\\_aggiornamento\\_luglio\\_2009%5B1%5D.doc](http://www.nens.it/_public.../FAS_aggiornamento_luglio_2009%5B1%5D.doc)); MISE - DPS, Rapporto Annuale 2008.
6. Le risorse liberate sono le risorse rinvenienti alle AutoritÃ di Gestione dei Piani Operativi nazionali e regionali dai rimborsi comunitari e statali relativi ai progetti imputati alla programmazione comunitaria e originariamente coperti da altre fonti di finanziamento. Tali progetti in quanto presentano livelli di coerenza, convergenza e omogeneitÃ con le strategie dei Programmi Operativi, vengono inseriti nella programmazione comunitaria e le risorse da loro "liberate" sono riprogrammate e reinvestite negli Assi e misure che le hanno generate.

7. Si tenga conto che a causa del perdurante clima di incertezza sulle scelte relative alla spesa per investimenti e allo slittamento in avanti nel tempo delle assegnazioni relative al Fondo aree sottoutilizzate, nell'ultimo Rapporto Annuale del DPS non Ã¨ riportata l'articolazione per area e per fonte finanziaria della spesa in conto capitale nel prossimo quinquennio attraverso il Quadro finanziario unico. Questo rende molto complesso verificare se e quanto le realizzazioni effettive si siano discostate dai valori programmati e, quindi, anche la verifica dell'addizionalitÃ .

8. Si consideri che, stando alle stime del Centro Studi Confindustria (Scenari Economici n. 10 ), per il 2010 si registra una forte contrazione della spesa in conto capitale: -8,0% rispetto al 2009. Ã¨ del tutto verosimile che tale contrazione sia stata consistente nel Mezzogiorno.