
IL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE 2007-2013
Ricostruzione della programmazione della “Quota nazionale”



Giugno 2020

INDICE DEL LAVORO

Premessa.....	p. 3
1. La “quota nazionale” del FSC 2007-2013.....	p. 5
2. Riferimenti per la lettura delle Tabelle FSC 2007-2013 “Quota nazionale”.....	p. 7

TABELLE (formato excel)

Foglio 1 – Fondo Occupazione e Formazione

Foglio 2 – Fondo Infrastrutture

Foglio 3 – Fondo infrastrutture: aggregazione per settori

Foglio 4 – Fondo strategico per il Paese a sostegno dell’economia reale

Foglio 5 – Fondo strategico per il Paese a sostegno dell’economia reale: aggregazione per settori

Foglio 6 – Successive assegnazioni/riassegnazioni alle Amministrazioni centrali a valere sulla nuova dotazione FSC di cui alla legge n. 183 del 2011, articolo 33, comma 3 (legge di stabilità per il 2012)

Le attività di ricerca, studio e sistematizzazione delle delibere CIPE e delle disposizioni di legge – alla base del lavoro – e le relative rielaborazioni per la presentazione dei dati sono state organizzate e condotte da Daniela PAGLIARO, Componente del NUVV, che ha poi curato – in collaborazione con Maria Elena CAMARDA, Coordinatrice del NUVV - il lavoro di approfondimento analitico e la stesura del documento.

PREMESSA

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)¹ costituisce il principale strumento finanziario e programmatico nazionale per le politiche, a valenza costituzionale, di riequilibrio dei divari territoriali.

L'ampia consistenza finanziaria rende il Fondo oggetto costante di attenzione politica e amministrativa, spesso limitata alle esigenze contingenti di copertura finanziaria di misure e interventi che rischiano di far perdere di vista le importanti finalità di sviluppo a cui esso è destinato e di trascurare la conoscenza e la visione d'insieme di una programmazione estesa su un ciclo di sette anni.

Proprio per questo si è ritenuto opportuno svolgere un'analisi critica, valutazione e composizione di elementi conoscitivi e informativi - difficilmente reperibili e solitamente considerati singolarmente - volta ad offrire un quadro organico dell'intero ciclo di programmazione FSC 2007 – 2013, sia nella evoluzione temporale delle risorse sia nelle scelte di *policy* che lo hanno caratterizzato. Peraltro, il ciclo di programmazione 2007-2013 nella storia della politica nazionale per la coesione, riveste un particolare interesse poiché in esso per la prima volta: 1) è stata adottata la scelta di programmare in modo pluriennale il FSC con lo scopo di rendere la politica nazionale di coesione maggiormente integrata con quella europea, finanziata dai Fondi strutturali, e di migliorare, in tal modo, l'efficacia e l'effettività degli interventi, rafforzandone unitarietà, complementarità e specificità territoriale; 2) è stata conferita alle Regioni, quale perno di tale integrazione, un'ampia autonomia decisionale e programmatica.

Inoltre, il ciclo 2007-2013 è anche quello in cui si sono concentrate ed evidenziate al massimo grado numerose difficoltà attuative. Le ragioni di ciò sono molteplici. Tra queste, in primo luogo, va annoverata l'esplosione della crisi finanziaria ed economica che, dalla fine del 2007, ha sottoposto a grande tensione le finanze pubbliche, ridimensionando le disponibilità del Fondo e le certezze degli assetti finanziari. Ne sono conseguiti indebolimento e instabilità della programmazione degli interventi, cui in molti casi si sono associate le lentezze gestionali e attuative in cui sono incorse le Amministrazioni beneficiarie.

Tali criticità risultano particolarmente visibili se si analizza il ciclo 2007-2013 seguendo l'andamento delle risorse FSC nella disponibilità delle regioni e delle amministrazioni centrali.

L'analisi delle risorse assegnate alle regioni è stato oggetto del dossier *Fondo di Sviluppo e Coesione – Ciclo 2007-2013. Le Assegnazioni Finanziarie alle Regioni tra Programmazione per lo Sviluppo Territoriale ed esigenze di Finanza Pubblica*, già reso pubblico sul sito web del

¹ Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), così denominato dall'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, trae origine dal Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) e successive modificazioni. È finalizzato dallo stesso decreto legislativo n. 88 del 2011 a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese, attraverso il finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale. La gestione del Fondo è attribuita dalla legge n. 122 del 2010 (articolo 7, commi 26 e 27) al Presidente del Consiglio dei Ministri, che si avvale del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, attualmente denominato Dipartimento per le politiche di coesione (DPCoe) e operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in applicazione del DPCM 15 dicembre 2014.

Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della programmazione economica (DIPE).²

Tale dossier ripercorre temporalmente, per ciascuna regione, a partire dalla sua dotazione iniziale di risorse FSC, i momenti che hanno inciso sull'assetto finanziario, modificando progressivamente le disponibilità regionali. Su questa base, viene distinta la quota di risorse effettivamente utilizzata per le finalità di investimento proprie del FSC dalla quota distolta da tali finalità che, in fasi successive, si è cumulata per effetto delle disposizioni del Governo nazionale e delle scelte dei Governi regionali di assicurare copertura a sopravvenute esigenze di finanza pubblica.

Il presente dossier concerne, invece, l'analisi della quota di FSC 2007-2013 per programmi e interventi nazionali.

Per entrambe le analisi resta ferma quale iniziale riferimento finanziario e programmatico del ciclo FSC 2007-2013 la delibera CIPE n. 166 del 2007, seppure nella consapevolezza che tale delibera sia stata superata nella impostazione programmatica, negli anni immediatamente successivi, come ampiamente documentato nella introduzione del dossier sulle risorse FSC regionali³, a causa di numerose riduzioni della dotazione del FSC dettate dalle esigenze di finanza pubblica. Infatti, la necessità di assicurare la copertura finanziaria a provvedimenti di legge con cui fare fronte alle criticità di finanza pubblica di quegli anni ha richiesto di sacrificare il FSC 2007-2013, sulla cui dotazione si sono “scaricate” consistenti decurtazioni. L'assorbimento dei tagli ha richiesto di rivedere la programmazione già avviata e di impostare gli strumenti di programmazione del Fondo adeguandoli al nuovo assetto finanziario.

² Il Dossier “Fondo di Sviluppo e Coesione – Ciclo 2007-2013. Le Assegnazioni Finanziarie alle Regioni tra Programmazione per lo Sviluppo Territoriale ed esigenze di Finanza Pubblica” è pubblicato al seguente indirizzo web: <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2019/12/02/fondo-per-lo-sviluppo-e-la-coesione-2/>.

³ Dossier “Fondo di Sviluppo e Coesione – Ciclo 2007-2013. Le Assegnazioni Finanziarie alle Regioni tra Programmazione per lo Sviluppo Territoriale ed esigenze di Finanza Pubblica”, cit. pp. 3-6

1. LA “QUOTA NAZIONALE” DEL FSC 2007-2013

Così come avvenuto per la quota FSC 2007-2013 destinata al finanziamento di Programmi a carattere regionale e/o interregionale, anche la programmazione della parte del Fondo destinata a Programmi e/o interventi di interesse nazionale a gestione centrale ha preso formalmente avvio con la delibera CIPE n. 166 del 2007.

Tuttavia, gli *effettivi* punti di partenza del ciclo di programmazione 2007-2013 sono costituiti dalla delibera CIPE n.112 del 2008 e dalla successiva delibera n. 1 del 2009, che hanno recepito le prime consistenti riduzioni intervenute *ope legis* a carico del FSC 2007-2013, hanno ridefinito le disponibilità complessive di risorse FSC per lo stesso periodo e hanno individuato anche alcune pre-allocazioni urgenti.

In particolare, la delibera CIPE n. 1 del 2009, sulla base di un Accordo tra Governo, Regioni e Province autonome⁴ e anche in considerazione del fatto che i Programmi previsti dalla delibera n. 166 del 2007 erano rimasti sostanzialmente inattuati, ha determinato in 18.053 milioni la quota a favore delle Amministrazioni centrali⁵, cui va però aggiunta la pre-allocazione disposta dalla precedente delibera n. 112 del 2008 in favore del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per un importo di 7.356 milioni di euro.

La quota di risorse FSC 2007-2013 complessivamente disponibili per le Amministrazioni centrali – pari pertanto a 25.409 milioni di euro, – è stata poi allocata, per specifica scelta di *policy* - non più tra Programmi, ma tra i seguenti tre “Fondi” tematicamente unitari:

- Fondo occupazione e formazione, di cui alla delibera CIPE n. 2 del 2009 (dotazione 4.000 milioni di euro)⁶;
- Fondo infrastrutture, di cui alle delibere CIPE n. 112 del 2008 e n. 3 del 2009 (dotazione complessiva di 12.356 milioni di euro)⁷;
- Fondo strategico per il Paese a sostegno dell’economia reale, di cui alla delibera CIPE n. 4 del 2009 (dotazione: 9.053 milioni di euro)⁸.

Si precisa che la distinzione tra i tre “Fondi” ha carattere puramente nominale e rispecchia gli ambiti/settori di riferimento per l’assegnazione delle relative risorse. Pur essendo denominati “Fondi”, hanno infatti una comune provenienza dal Fondo per lo sviluppo e la coesione 2007-2013, del quale hanno seguito le regole di funzionamento e di *governance*.

⁴ Accordo siglato tra il Governo, le Regioni e le Province autonome il 12 febbraio 2009 e sottoposto alla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 26 febbraio 2009 (rif. delibera CIPE n. 1 del 2009).

⁵ Una quota pari a 27.027 milioni di euro è attribuita dalla delibera CIPE n. 1 del 2009 ai programmi strategici di interesse regionale, ai programmi interregionali e ai cosiddetti “obiettivi di servizio”.

⁶ Il Fondo occupazione e formazione, è stato istituito dall’articolo 18, comma 1 lettera a) e comma 2, del decreto-legge n. 185 del 2008, convertito dalla legge n. 2 del 2009.

⁷ Il Fondo infrastrutture è stato previsto dall’articolo 6-quinquies del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito dalla legge n. 133 del 2008 e dall’articolo 18, comma 1, lettera b) del decreto-legge n. 185 del 2008, come convertito dalla legge n. 2 del 2009.

⁸ Il Fondo strategico per il Paese a sostegno dell’economia reale è stato istituito dall’articolo 18, comma 1, lett. b-bis, del decreto-legge n. 185 del 2008, convertito dalla legge n. 2 del 2009.

* * *

A partire dai dati finanziari sopraindicati, il presente lavoro ricostruisce e illustra gli utilizzi della “Quota nazionale” del FSC 2007-2013 disposti - nello stesso arco temporale settennale - da provvedimenti di legge e/o da delibere CIPE, al fine di dare conto delle scelte di *policy* relative alle allocazioni settoriali delle risorse. Si è posta concentrazione e attenzione soprattutto sulle assegnazioni disposte a valere sul Fondo infrastrutture e sul Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale. Il Fondo occupazione e formazione, di cui alla delibera n. 2 del 2009, è stato infatti direttamente gestito nel suo intero dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e trattato in sede CIPE essenzialmente solo ai fini della dotazione iniziale e di una successiva pre-allocazione.

Il lavoro si basa quindi innanzitutto sulla ricerca e ricognizione di tutti gli atti normativi e amministrativi (delibere del CIPE) e sulla raccolta dei dati finanziari relativi alle assegnazioni, alle riduzioni e alle riassegnazioni disposte nel tempo, per ciascun intervento finanziato.

Per presentare i numeri e i dati di tale ricognizione sono utilizzate, per ciascuno dei Fondi, tabelle *excel* utili ad esporre progressivamente in senso verticale – partendo dalla dotazione iniziale – gli utilizzi di risorse (mediante assegnazioni di legge o con delibere del CIPE) e i consecutivi aggiornamenti della consistenza finanziaria.

La lettura “scalare” delle tabelle (verticale per colonna) è poi integrata, per ciascun intervento leggibile in ciascuna riga, con la ricostruzione “orizzontale” del relativo quadro finanziario considerando, in aggiunta alle assegnazioni:

- le riduzioni finanziarie poste a carico degli interventi con delibere del CIPE, al fine di assicurare copertura finanziaria ai tagli di legge posti a carico delle dotazioni FSC 2007-2013;
- le riassegnazioni disposte con delibere del CIPE, in particolare con la delibera n. 6 del 2012, per le quali è stato utilizzato il nuovo stanziamento di risorse FSC, disposto per complessivi 2.800 milioni di euro dalla legge di stabilità 2012 (legge 12 novembre 2011, n. 183, articolo 33, comma 3), che – pur riferito al periodo di programmazione 2014-2020 – è stato reso utilizzabile per la copertura di interventi già previsti nell'ambito di programmi nazionali per il periodo 2007-2013 e dotati di titoli giuridici perfezionati⁹.

L'aggregazione dei dati di dettaglio consente poi la ricostruzione – attraverso due ulteriori prospetti (l'uno per il Fondo infrastrutture e l'altro per il Fondo strategico) - gli ambiti prescelti di allocazione delle risorse e i settori su cui si sono concentrate, nel periodo 2007-2013, le scelte nazionali di investimento.

Per la valutazione della numerosità di leggi e delibere da cui sono stati estratti i dati, il riferimento sostanziale è la delibera n. 6 del 2012 (premesse e deliberato).

⁹ Il comma 3 dell'articolo 33 della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità per il 2012) assegna al Fondo per lo sviluppo e la coesione una dotazione finanziaria di 2.800 milioni per l'anno 2015 per il periodo di programmazione 2014-2020, da destinare prioritariamente alla prosecuzione di interventi indifferibili infrastrutturali, nonché per la messa in sicurezza di edifici scolastici, per l'edilizia sanitaria, per il dissesto idrogeologico e per interventi a favore delle imprese sulla base di titoli giuridici perfezionati alla data del 30 settembre 2011, già previsti nell'ambito dei programmi nazionali per il periodo 2007-2013. I predetti interventi sono individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale, su proposta del Ministro interessato al singolo intervento.

2. RIFERIMENTI PER LA LETTURA DELLE TABELLE FSC 2007-2013: QUOTA NAZIONALE

La rappresentazione degli utilizzi della quota nazionale del FSC 2007-2013 disposti - nello stesso arco temporale settennale - da provvedimenti di legge e/o da delibere CIPE e delle allocazioni settoriali delle risorse è articolata in 6 tabelle in formato *excel* scalare.

La prima tabella riporta in sostanza i dati di stanziamento del **Fondo sociale per occupazione e formazione** di cui alla delibera CIPE n. 2 del 2009. Alla dotazione iniziale di 4.000 milioni di euro, infatti, ha fatto seguito solo una **pre**-assegnazione in sede CIPE. La competenza gestionale del Fondo è del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

La seconda tabella, relativa al **Fondo infrastrutture**, è costruita intorno alla colonna centrale, relativa alle dotazioni e ai successivi aggiornamenti delle stesse, che rappresenta l'asse principale di lettura, in uno con i dati riportati nelle due colonne adiacenti (a sinistra, quella relativa agli utilizzi disposti da provvedimenti di legge; a destra, le assegnazioni disposte dal CIPE con proprie delibere).

In corrispondenza di ciascuna assegnazione disposta dal CIPE sono inoltre rappresentate, su un piano di lettura orizzontale, le corrispondenti riduzioni successivamente operate dalla delibera CIPE n. 6 del 2012 a valere sui singoli interventi, al fine di assicurare copertura finanziaria ai tagli di legge posti a carico delle dotazioni FSC 2007-2013.

Il quadro finanziario complessivo di ciascun intervento viene poi completato con le ultime due colonne a contenuto numerico, che espongono le riassegnazioni (totali o parziali) di risorse che la delibera n. 83 del 2011 e la citata delibera n. 6 del 2012 hanno disposto, a fronte delle suddette riduzioni, in favore degli interventi decurtati.

Per operare tali riassegnazioni sono state utilizzate le risorse FSC del *nuovo* stanziamento previsto dalla legge di stabilità per l'anno 2012 (complessivamente, 2.800 milioni di euro), **già indicato al precedente paragrafo 1**. Queste colonne risultano separate dalla prima parte della tabella da una sottile linea verticale grigia, per marcare la distinzione tra le dotazioni iniziali e utilizzi del Fondo infrastrutture e le integrazioni derivanti dalle *nuove* risorse FSC stanziare dalla legge di stabilità per il 2012¹⁰.

Si precisa che lo stanziamento complessivo di 2.800 milioni di euro non afferisce specificamente al Fondo infrastrutture, ma al Fondo per lo sviluppo e la coesione nel suo complesso, come specificato nella nota in calce.¹¹

La terza tabella, riporta, sempre con riferimento al **Fondo Infrastrutture**, l'**aggregazione settoriale degli interventi** finanziati a valere sul Fondo stesso. E' costruita con lo scopo di rappresentare in forma sintetica gli stessi dati della precedente (assegnazioni, riduzioni, riassegnazioni), attraverso un'operazione di riconduzione dei singoli interventi finanziati per legge e/o con delibere del CIPE ai macrosettori di intervento sui quali si sono concentrate le scelte di *policy* (a titolo esemplificativo, infrastrutture ferroviarie, viarie, portuali e aeroportuali; ambiente; eventi sismici; edilizia scolastica; edilizia carceraria).

¹⁰ Legge 12 novembre 2011, n. 183, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità per il 2012)".

¹¹ Con la nuova ulteriore dotazione di 2.800 milioni di euro, disposta dalla legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità per il 2012), articolo 33, comma 3, è avvenuto il ripristino del riferimento al Fondo per lo sviluppo e la coesione unitariamente considerato. La nuova dotazione di 2.800 milioni di euro è stabilita con riferimento all'anno 2015 e al periodo di programmazione 2014-2020, a copertura prioritaria della prosecuzione di interventi indifferibili infrastrutturali, nonchè per la messa in sicurezza di edifici scolastici, per l'edilizia sanitaria, per il dissesto idrogeologico e per interventi a favore delle imprese sulla base di titoli giuridici perfezionati alla data del 30 settembre 2011, già previsti nell'ambito dei programmi nazionali per il periodo 2007-2013.

La quarta e la quinta tabella, relative al **Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale**, sono costruite e possono essere lette in maniera analoga a quanto descritto per il Fondo infrastrutture.

Come riferimenti per le riduzioni di risorse vanno qui considerate sia la delibera n. 1 del 2011 che la delibera n. 6 del 2012. Con riguardo alle riassegnazioni disposte a valere sulle nuove risorse FSC stanziata dalla citata legge di stabilità 2012 (2.800 milioni di euro), in queste due tabelle è presente - come peraltro in quelle relative al Fondo infrastrutture - una specifica colonna che espone le riassegnazioni di cui alla delibera CIPE n. 6 del 2012. Manca invece il riferimento alle riduzioni ex delibera CIPE n. 83 del 2011, in quanto strettamente ed esclusivamente riferibili al Fondo infrastrutture.

La quinta tabella – costruita attraverso l'aggregazione per ambiti settoriali dei dati di dettaglio riportati nella quarta tabella – mostra che i principali settori di intervento del Fondo strategico sono rappresentati dalla ricostruzione a seguito di eventi sismici (specialmente nella Regione Abruzzo post-terremoto dell'aprile 2009), da operazioni di carattere finanziario, da infrastrutture per la comunicazione (banda larga), da interventi per la salvaguardia ambientale, per l'agricoltura e per la risoluzione di crisi di impresa.

La sesta tabella ricostruisce, infine, il quadro di insieme delle **assegnazioni/riassegnazioni** che - a valere sul *nuovo e aggiuntivo* stanziamento FSC 2007-2013 di cui alla legge di stabilità 2012 (2.800 milioni di euro) - sono state disposte dalla delibera CIPE n. 6 del 2012 e da delibere ad essa successive. Viene meno in questa tabella la distinzione tra i tre Fondi precedentemente menzionati, in quanto con tale nuova ulteriore dotazione è avvenuto il ripristino del riferimento al Fondo per lo sviluppo e la coesione unitariamente considerato. La tabella è costruita in forma scalare, con l'indicazione progressiva delle disponibilità residue aggiornate.