

FORUM DEL PARTENARIATO

COMITATO DI SORVEGLIANZA PO FESR 2007/2013 SICILIA – 28 APRILE 2011

Al Comitato di Sorveglianza

La crisi economica e finanziaria internazionale si sta ripercuotendo in maniera drammatica sulla Sicilia: i dati sul lavoro e sulla povertà illustrano la gravità della situazione: il reddito medio pro capite inferiore del 35% rispetto alla media italiana; il tasso di disoccupazione al 13,3% contro il 7,6% nazionale; la componente giovanile raggiunge un tasso di disoccupazione del 38,5% mentre tra le giovani donne il tasso di disoccupazione arriva al 44,2%. Secondo i dati Eurostat, recentemente pubblicati, a distanza di undici anni, dal 1997 al 2008, crolla la posizione delle regioni italiane nella graduatoria delle quaranta regioni europee con il più alto livello di prodotto interno lordo pro capite. Nel 2008, considerando la media dell'Unione Europea a 27 Stati, la Sicilia fa registrare un indice del prodotto interno lordo pro-capite (espresso in termini di potere d'acquisto) pari al 66%, il risultato più basso con Calabria e Campania, confermandosi agli ultimi posti per ricchezza prodotta nel nostro Paese. Insieme alla Puglia (67%) sono le quattro regioni italiane che hanno un indice inferiore al 75% della media del prodotto interno lordo dell'UE, limite statistico finora seguito per indirizzare le risorse comunitarie.

Per contrastare la crisi e per intervenire sul processo di deindustrializzazione in atto, occorre avviare ed attuare politiche di sviluppo con investimenti seri per una occupazione duratura e non precaria, utilizzando le risorse disponibili e contrastando comportamenti e politiche di corto respiro, proprio nel momento in cui sarebbe invece necessario attrezzarsi per guardare lontano.

Nonostante la crisi economica e finanziaria, la Sicilia ha l'opportunità, insieme con altre regioni meridionali, di favorire la crescita della capacità scientifica e produttiva, implementare sul proprio territorio l'industria innovativa, sostenendo lo sviluppo di nuovi impianti e centri di ricerca mirati, con l'insediamento di attività produttive, distretti e reti d'impresa, laboratori, attrazione di investimenti finanziari e industriali e promuovendo contestualmente l'adozione da parte del mercato di nuove tecnologie. Basti pensare ai settori trasversali delle energie rinnovabili, del risparmio e dell'efficienza energetica, ma anche a quella del riciclaggio e riuso dei materiali provenienti dalla raccolta differenziata dei rifiuti, miglioramento delle infrastrutture sociali. E' possibile individuare in Sicilia una significativa rete di competenze tecnico-scientifiche che coinvolga enti di ricerca, piccole e medie imprese industriali, società di servizi innovativi, centri di trasferimento tecnologico, in grado di promuovere progettualità innovativa. Tutto questo con una specifica attenzione alle pari opportunità (di genere e antidiscriminatorie).

Vogliamo ricordare che il Forum del partenariato ha precedentemente inoltrato due note al Comitato di Sorveglianza sul Programma Operativo (PO) regionale del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) 2007/2013: la prima, consegnata il 12 dicembre 2007 nel corso del primo Comitato di Sorveglianza, la seconda durante il Comitato del 20 maggio 2009. Dalla rilettura dei due documenti (Allegato*), dobbiamo constatare, con amarezza, la precisione delle nostre osservazioni sulle criticità che si evidenziavano nell'attuale Programmazione (mancanza di obiettivi prioritari; eccessiva frammentazione degli obiettivi; farraginosità delle procedure amministrative, politiche ed istituzionali; mancanza

di coordinamento fra i Dipartimenti e fra i Programmi Operativi; mancanza di interazione propositiva e aggiuntiva tra la politica ordinaria e quella di coesione; mancanza di una netta separazione fra spese correnti ed investimenti). Trattasi di questioni nodali che non hanno consentito di effettuare una spesa efficace e responsabile, connotata soprattutto dalla qualità della spesa e dalla capacità di programmare azioni in grado di incentivare politiche di sviluppo del territorio e delle popolazioni.

Oggi il problema che affrontiamo, nel caso in cui non si rispettino le scadenze di spesa previste entro il 31/12/2011, è quello del rischio di disimpegno automatico di una parte importante delle risorse finanziarie relative all'attuale programmazione e di conseguenza della drastica riduzione dei finanziamenti per la prossima programmazione 2014/2020.

Rileviamo che, secondo i dati più aggiornati della Commissione europea relativi al FESR, l'Italia è al penultimo posto nella percentuale di spesa tra i 27 Paesi europei, peggio di noi solo la Romania; a livello nazionale, la Sicilia è al penultimo posto, peggio di noi solo la Campania.

Dall'analisi dei dati del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico al 31 dicembre 2010 (Allegato**), si evince una complessiva difficoltà nella capacità di spesa sia per le regioni del Sud dell'Obiettivo convergenza, sia per i programmi affidati ai Ministeri (POI "Attrattori culturali, naturali e turismo" e "Energie rinnovabili e risparmio energetico", PON "Ricerca e competitività" e "Reti e mobilità").

La responsabilità di questa situazione è di tutte le Istituzioni sia nazionali che locali, si assiste ad uno strano "balletto" con scambio di accuse per stabilire i veri responsabili dell'andamento stagnante della capacità di spesa dei fondi strutturali e di coesione.

La sintesi di questa situazione porta all'incapacità degli amministratori regionali da un lato e al disimpegno del governo nazionale sulla politica di coesione.

E' evidente il continuo utilizzo dei fondi riservati alle aree sottoutilizzate (FAS) per il bilancio nazionale e spesso per garantire promesse elettorali. Oggi stiamo assistendo ad un'ulteriore operazione di centralizzazione delle risorse destinate al Mezzogiorno, invece di procedere ad una azione congiunta tra Governo nazionale e Governo regionale per recuperare la migliore progettualità delle Amministrazioni locali e del partenariato sociale ed economico.

Va, inoltre, ricordato che l'Italia è il primo Paese in Europa per quantità di irregolarità nei fondi comunitari utilizzati fraudolentemente secondo i dati del 2009 della Commissione europea per la lotta contro le frodi comunitarie (OLAF). Una buona parte di soldi pubblici finiscono in "circuiti viziosi", che coinvolgono pezzi della politica, degli imprenditori e dell'apparato amministrativo, alimentando anche la criminalità organizzata di tipo mafioso, che opera attraverso l'utilizzo di aziende affidate a prestanome. Lo scorso anno la Finanza in Sicilia ha riscontrato 206 violazioni per 67,2 milioni di euro di cui 44,6 milioni di finanziamenti indebiti erogati e oltre 22,6 milioni di fondi assegnati ma non ancora erogati, con un danno complessivo subito dal bilancio nazionale e locale per oltre 85 milioni di euro. Di conseguenza, va rafforzato il lavoro sinergico tra forze dell'ordine ed amministratori, per una corretta gestione e tracciabilità delle risorse e dei finanziamenti nella legalità e nella trasparenza, senza lasciare la responsabilità esclusivamente agli organi di polizia finanziaria. Va creato un sistema di controlli basato su informazione e messa in rete di tutti gli atti procedurali amministrativi, su formazione continua di amministratori, operatori e potenziali beneficiari, coinvolgendo le categorie professionali, sociali, economiche ed istituzionali.

A questo quadro di criticità, rilevabile anche in ambito nazionale, va sottolineato che localmente l'azione di programmazione della spesa, sia quantitativa che qualitativa, è stata intralciata notevolmente dall'avvicendamento periodico e ravvicinato dei governi regionali

e dei dirigenti generali, unitamente all'attuazione della legge di riforma degli Assessorati e dei Dipartimenti regionali.

Nel contempo, la scelta, da noi non condivisa, di affidare al Governo regionale e alla competente Commissione legislativa dell'Assemblea Regionale Siciliana compiti di carattere squisitamente amministrativo, ha comportato una duplicazione dei bandi, un ulteriore freno alla celerità della spesa ed uno svilimento della politica di concertazione, declassando il passaggio con il partenariato ad un semplice adempimento formale di ratifica di quanto già deciso. Il basso grado di attuazione di una efficace politica di concertazione, dopo oltre tre anni dall'approvazione del Programma e a pochi mesi dalla prima rendicontazione effettiva, contribuisce al rischio reale del disimpegno automatico dei fondi. Nel corso del tempo, infatti, abbiamo assistito a bandi emanati e poi revocati, a bandi andati pressoché a vuoto, a bandi ancora in valutazione, o a situazioni in cui non si è proceduto all'emanazione dei bandi, producendo la paralisi di interi settori produttivi.

Il Forum ha svolto con impegno un lavoro propositivo nello spirito della politica di concertazione partecipando ai tavoli tecnici ed ha segnalato sistematicamente le criticità e formulato osservazioni e proposte rispetto al Documento Unitario di Programmazione (DUP) della politica regionale, rimaste quasi sempre disattese o semplicemente ignorate.

Al fine di perseguire un'efficace *governance* del sistema regionale di valutazione il Forum ha inoltre partecipato al lavoro di attuazione del Piano di Valutazione della politica regionale unitaria. Va ricordato che il Nucleo di valutazione del Piano, doveva svolgere l'importante funzione di fissare le attività valutative necessarie all'individuazione dei temi e delle domande, attraverso il continuo monitoraggio (*in itinere ed ex post*) dei Piani e dei Programmi (Programmi, strategia di settore, temi trasversali, gruppi di progetti, progetti integrati, grandi progetti, ecc.). Rileviamo che non si è andati oltre all'attività di individuazione degli elementi principali per la pianificazione delle attività di valutazione, definendo i primi *Gruppi di Pilotaggio* (non a caso quelli relativi ai Progetti Integrati Territoriali e ai Trasporti), con la presenza di rappresentanti del partenariato.

Un'altra occasione mancata per consolidare lo spirito di collaborazione costruttiva sono gli incontri della Segreteria del Forum della Concertazione e gli impegni assunti in quella sede per dare maggiore impulso all'attività partenariale. Le proposte di aumentare la frequenza degli incontri della Segreteria, di prevedere la partecipazione alle riunioni della Segreteria dell'Assessore competente e di avere un maggiore coinvolgimento degli altri Dipartimenti interessati, si sono arenate (l'ultima convocazione è del giugno 2010). Si è così bloccato sul nascere l'avvio del confronto sulla prima ipotesi di rimodulazione del PO FESR 2007-2013, al fine di individuare le possibili indicazioni per migliorare l'impatto della programmazione nella politica di sviluppo regionale.

Riteniamo, pertanto, indispensabile, attivare il Comitato di Indirizzo e di Attuazione del DUP, con la presenza del partenariato istituzionale e socioeconomico. Strumento indispensabile di supporto alla Cabina di regia per assicurare il coordinamento operativo dei Programmi regionali e la loro coerenza gestionale nell'ambito della complessa architettura della programmazione.

Vogliamo, inoltre, segnalare le difficoltà che si vanno evidenziando su uno strumento quale quello del Piano di Azione degli obiettivi di servizio del QSN 2007/2013, che prevedeva un meccanismo di premialità intermedia allo scadere del 2009 al fine di premiare le regioni più virtuose e per sostenere soprattutto la fase iniziale degli investimenti sui 4 obiettivi di servizio individuati (istruzione, servizi di cura, rifiuti, risorse idriche). La scelta di centralizzare la *governance* da parte del Governo nazionale ha di fatto bloccato la premialità prevista, introducendo il rischio, anche in questo caso, di un possibile taglio delle risorse. Per il raggiungimento della seconda tranche di premialità,

prevista a seguito della verifica finale nel 2013, la Regione aveva condiviso un documento con il partenariato per un sistema incentivante che premiasse i territori e le strutture che avessero ottenuto le migliori performances. Anche il nuovo sistema incentivante, approvato dalla Giunta regionale, non si è attivato, tanto che la prevista campagna di informazione e formazione non è partita, in attesa delle indicazioni ministeriali.

Infine, evidenziamo i gravi ritardi nell'utilizzo degli strumenti Jessica e Jeremie, per il primo essendo in fase di emanazione il bando di selezione dell'operatore del Fondo di Sviluppo Urbano (FSU), mentre per il secondo non essendo ancora esitati gli avvisi per le manifestazioni di interesse degli intermediari finanziari.

La rimodulazione del PO FESR 2007-2013 può diventare l'occasione e lo strumento per rilanciare lo sviluppo della regione Sicilia, interrompendo l'inefficienza sinora rilevata nell'utilizzo delle risorse europee disponibili. La rimodulazione del programma deve puntare sulla concentrazione della spesa verso obiettivi prioritari: grandi opere da sottoporre alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica, interventi su base territoriale e settoriale promuovendo la costituzione di filiere industriali e produttive, ricerca e innovazione, l'insediamento di attività, distretti, laboratori e reti d'impresе per attrarre investimenti, l'adozione diffusa di nuove tecnologie, infrastrutture sociali.

Nei documenti già inviati con le proposte del partenariato di rimodulazione del Programma Operativo regionale, abbiamo richiesto in maniera prioritaria la necessaria istituzione di una regia unitaria e coordinata (come auspicato nel DUP 2007/2013 della Sicilia) rispetto ad alcune tematiche trasversali come quelle relative al sistema energetico, che sia il punto di sintesi della linea politica dei vari Assessorati coinvolti nella materia: Energia, Agricoltura, Attività produttive, Infrastrutture e Trasporti, Sanità, infrastrutture sociali.

Diventa indispensabile, se non vogliamo perseguire gli errori del passato di inefficacia ed inefficienza della spesa, come nella precedente programmazione, puntare sul criterio selettivo della qualità progettuale e d'impresa, inserendo tutto questo all'interno di una strategia politica di programmazione e pianificazione regionale di raggiungimento degli obiettivi europei, integrando gli altri strumenti programmatori comunitari, ed i fondi ordinari, nei settori prioritari.

Nel settore dell'energia sostenibile puntando sullo strumento del "Patto dei Sindaci" oltre che sulla rielaborazione e concreta attuazione del Piano Energetico ed Ambientale della Regione Siciliana, sottoscritto dalla Regione siciliana come struttura di supporto, per attuare una serie di interventi che coinvolgano gli Assi II e VI.

Ma pensiamo anche al settore della tutela delle acque e del dissesto idrogeologico se viene inserito all'interno di una reale ed effettiva attuazione del Piano di gestione del distretto idrografico previsto dalla Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, oltre che al Piano per l'Assetto Idrogeologico.

Ancora, nella gestione del ciclo dei rifiuti dobbiamo avere lo strumento principale di programmazione e pianificazione, il nuovo Piano dei rifiuti. Con la dichiarazione governativa dello stato commissariale sull'emergenza rifiuti si è tolta la potestà legislativa alla Regione così come prevede la normativa nazionale e comunitaria vigente, allungando i tempi di definizione e di attuazione del Piano.

Da perseguire con forza in modo da aiutare l'accelerazione della spesa, inoltre, è il progetto di finanziamento del credito d'imposta con fondi comunitari, individuando attività mirate da incentivare come la ricerca e innovazione e la nuova occupazione, prevedendo un meccanismo ex post che consenta di verificare l'effettivo utilizzo.

Infine, sollecitiamo a considerare che ogni intervento di sviluppo infrastrutturale va accompagnato da adeguate misure che ne potenzino l'impatto sociale e di genere, volte al

miglioramento della qualità della vita , ivi comprese misure riguardanti la conciliazione vita-lavoro ed un più adeguato accesso ai servizi da parte dei soggetti più fragili, partendo dall'analisi dei bisogni della popolazione anche con riferimento al genere.

Ricordiamo che, nonostante l'impossibilità di un confronto preventivo, la mancanza di dati aggiornati e di una discussione collegiale e complessiva, abbiamo formulato attraverso la procedura scritta 3/2010, osservazioni sulla modifica dei requisiti di ammissibilità e dei criteri di selezione oltre ad individuare specifici interventi da avviare, programmare o completare.

In merito alla procedura scritta, ad oggi, non riscontriamo alcuna risposta alle nostre osservazioni, né troviamo traccia nei documenti inviati sulla rimodulazione del Programma Operativo in sede di Comitato di Sorveglianza.

Il Forum del Partenariato

Palermo 27 aprile 2011

Allegati: (*) *Note del Forum del Partenariato al CdS del 12/12/2007 e del 20/05/2011*
(**) *FESR 2007/2013: attuazione finanziaria per intervento al 31/12/2010*