



**CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME**  
*15/52/CR7bis-a/C3*

***POSIZIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME***  
***SULL'ART. 1, COMMI 122 E 123, DELLA LEGGE 190 DEL 2014 (LEGGE STABILITÀ 2015)***  
***IN MATERIA DI TAGLIO DELLE RISORSE DEL PIANO DI AZIONE COESIONE***

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome conviene sulla necessità di richiedere l'abrogazione dei commi 122 e 123 dell'art. 1 della Legge di Stabilità 2015.

Il legislatore nazionale con l'art. 1, comma 122, ha fissato nella misura di 3,5 miliardi di euro (distribuiti nel quadriennio 2015-2018) le risorse necessarie ad assicurare la copertura finanziaria agli incentivi di cui ai commi 118 e 121 della stessa Legge. Tale copertura viene assicurata dalla riprogrammazione delle risorse nazionali (fondo di rotazione per il cofinanziamento nazionale della programmazione europea di cui alla Legge 183 del 1987), già destinate ad interventi nell'ambito del Piano di Azione e Coesione (PAC) che, dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, non risultavano impegnate alla data del 30 settembre 2014.

Il successivo comma 123 affida al Gruppo di Azione ex art. 4 della Legge 88 del 2013 (organismo bilaterale Stato-Unione europea) il compito di individuare le linee di intervento dei programmi (generatisi dall'adesione al PAC da parte di vari organismi detentori di risorse della programmazione comunitaria 2007-2013, fra cui le Regioni), sui quali operare le riprogrammazioni, il cui ammontare è stato preventivamente fissato al comma precedente.

Diverse Regioni aderenti al PAC hanno ritenuto tale norma pesantemente lesiva degli interessi regionali (le Regioni Campania, Puglia e Sicilia hanno posto la questione di incostituzionalità della norma dinanzi alla Corte costituzionale) **a motivo della palese violazione degli accordi all'uopo intercorsi fra il Governo nazionale e l'Unione europea e ai successivi conseguenti accordi Stato-Regioni**, sulla base dei quali sono maturate le adesioni al PAC, riprogrammando, con l'assenso delle Autorità nazionali e dell'Unione Europea, risorse della programmazione comunitaria 2007-2013 del FESR e del FSE.

Infatti, **la norma in parola lede il principio, costituzionalmente garantito, di leale collaborazione Stato-Regioni** a motivo dell'introduzione di un **criterio retroattivo di riprogrammazione** delle risorse non previsto dalle preesistenti norme al medesimo fine dettate dallo stesso legislatore nazionale (Legge 99 del 2013, articolo 4), ponendosi, altresì, **in palese violazione degli accordi intercorsi fra Governo italiano e Consiglio dell'Unione europea, il quale (vedi conclusioni del Vertice europeo di Bruxelles del 23-26 ottobre 2011) aveva accondisceso ad una complessiva riprogrammazione delle risorse destinate alla politica di Coesione per l'Italia a condizione che le medesime non fossero distolte, per la quota nazionale destinata al cofinanziamento, dal mantenimento di politiche di sviluppo destinate alle Regioni più svantaggiate.**

Né altrimenti avrebbe potuto operare il Consiglio europeo persistendo nella fattispecie i **principi del vincolo di destinazione territoriale delle risorse e dell'addizionalità delle medesime a fronte di un corrispondente impegno finanziario del Governo**

**nazionale.** Tali principi, sanciti nei Trattati di adesione dell'Italia all'Unione europea e ripresi dai Regolamenti comunitari dedicati alla Politica di Coesione, sono stati posti alla base dei successivi conseguenti atti regolatori nazionali della materia dall'Accordo Stato-Regioni del 3 novembre 2011, al già citato art. 4 della Legge 99 del 2013, che, come già detto, affida ad un organismo bilaterale Stato-Unione europea la competenza in ordine ad eventuali riprogrammazioni delle risorse assegnate in ossequio al criterio dell'accelerazione della spesa attraverso lo strumento del cd. "monitoraggio rafforzato".

Chiusa questa breve premessa giova rendere una sintetica esposizione delle premesse e della cronologia del Piano di Azione e Coesione.

### ***1. Genesi, presupposti normativi, contenuti e obiettivi del PAC: l'Accordo Governo-Regioni.***

Il Piano di Azione Coesione viene avviato nel corso del 2011 d'intesa con la Commissione europea, per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013 (lettera del Presidente del Consiglio al Presidente della Commissione europea e al Presidente del Consiglio europeo del 26 ottobre 2011, tradottasi poi nelle Conclusioni del Vertice dei Paesi Euro) e si attua attraverso una revisione delle scelte di investimento già compiute in sede comunitaria con lo scopo di:

- mettere in salvaguardia interventi/risorse i cui tempi di attuazione non risultano coerenti con i tempi della rendicontazione sui programmi comunitari (e di conseguenza avere più tempo a disposizione per realizzarli);
- avviare nuove azioni/progetti, alcune delle quali di natura prototipale che, in base agli esiti, potranno essere riprese nella programmazione 2014-2020.

L'operazione prevede lo spostamento di una parte del cofinanziamento nazionale ex Legge 183 del 1987 fuori dai Programmi comunitari, in modo da poter attuare i progetti **senza più le scadenze temporali della programmazione comunitaria.**

Questa operazione è stata preceduta da un Accordo sottoscritto il 3 novembre 2011 dal Governo nazionale (Ministro Fitto) con i Presidenti delle otto regioni meridionali che tra i vari punti che danno vita al "Piano Nazionale per il Sud: Sud 2020" prevede:

- al punto 2 la seguente formulazione: **"Le rimodulazioni dei programmi potranno prevedere la revisione del tasso di cofinanziamento comunitario a condizione che le risultanti risorse nazionali siano vincolate al riutilizzo nel rispetto del principio della territorialità"**;
- al punto 4 la seguente formulazione: "Il Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale assicurerà che queste condizioni siano condivise dal Commissario europeo responsabile della politica regionale Hahn e, conseguentemente, poste a base del Piano che il Governo e il Commissario sottoscriveranno".

L'Accordo tra il Governo italiano e la Commissione Europea è stato sottoscritto il 7 novembre 2011 e prevede la costituzione di un "Gruppo di Azione" per seguire il PAC "attraverso il quale concretizzare una nuova modalità di cooperazione rafforzata tra lo Stato membro e la Commissione europea, indispensabile per il successo dell'iniziativa".

**Non sono stati mai fissati, né all'avvio né in fasi successive, termini per l'utilizzo delle risorse, pena la revoca delle stesse,** tantomeno in termini di impegni.

## ***2. Le fasi di programmazione del PAC***

Il Piano di Azione Coesione è stato definito e attuato attraverso fasi successive di riprogrammazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2007-2013 dei programmi operativi delle Regioni meridionali e di quelli nazionali (che utilizzano risorse delle 4 Regioni meridionali - Campania, Puglia, Calabria e Sicilia). In parte estremamente residuale, sono presenti piccole risorse di alcune Regioni del Centro-Nord. La sua dotazione finanziaria deriva dalle risorse del cofinanziamento nazionale prima presenti nei Programmi comunitari successivamente trasferite al di fuori dei programmi e gestite con regole nazionali.

Complessivamente, a febbraio 2014, il PAC ha raggiunto un valore pari a 13,5 miliardi di euro a cui concorrono risorse nazionali derivanti dalla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei Programmi Operativi (11,5 miliardi di euro) e risorse riprogrammate attraverso rimodulazione interna ai medesimi Programmi (2,0 miliardi di euro).

Le prime due fasi (dicembre 2011 e maggio 2012) hanno riallocato un totale di risorse pari a 6,4 miliardi di euro e hanno riguardato in misura prevalente (4,9 miliardi) le Regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia e, in misura più contenuta (0,5 miliardi) le altre Regioni del Sud e alcune del Centro Nord. La prima fase (PAC I) ha concentrato le risorse verso quattro Priorità di intervento - Istruzione, Agenda digitale, Occupazione e Ferrovie - mentre la seconda fase (PAC II) è stata orientata in modo più deciso verso obiettivi di crescita e inclusione sociale con particolare attenzione a misure dirette al contrasto della grave situazione della disoccupazione giovanile soprattutto al Sud.

La terza riprogrammazione (dicembre 2012) ha comportato una manovra per circa 5,7 miliardi di euro nell'area "Convergenza", per i Programmi Operativi regionali di Calabria, Campania, Puglia e Sicilia e per i Programmi Operativi nazionali "Reti e Mobilità" e "Sicurezza per lo sviluppo" (per circa il 98%). Ha riguardato, inoltre, i Programmi Operativi delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Valle d'Aosta. La manovra ha previsto una serie di misure con funzione anticiclica, il conseguimento di obiettivi di "salvaguardia" di progetti e opere pubbliche di rilievo strategico in attuazione nei Programmi Operativi 2007-2013 e l'avvio di "nuove azioni", anche con carattere "prototipale", funzionale alla preparazione della programmazione 2014-2020.

Le "Misure straordinarie per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e la coesione sociale" previste dalla legge 99 del 9 agosto 2013 hanno costituito i contenuti della quarta fase di riprogrammazione, che ha mobilitato risorse per circa 2,1 miliardi di euro.

La quinta fase di riprogrammazione è stata avviata dal Consiglio dei Ministri il 27 dicembre 2013. Prevede la rimodulazione di 1,8 miliardi di euro già programmati nel Piano di Azione Coesione su azioni non avviate o comunque in ritardo di attuazione. Gli investimenti sono destinati a misure specifiche per le imprese, per l'occupazione e per lo sviluppo delle economie locali.

## ***3. Le tipologie di azioni***

Il PAC finanzia progetti che fanno riferimento alle seguenti macro tipologie di azioni:

- rafforzamento della dotazione infrastrutturale e tecnologica: la finalità strategica prevalente è il riequilibrio e il rafforzamento di infrastrutture e reti digitali (attraverso la realizzazione di opere pubbliche previste prevalentemente nel PAC I e nel PAC III).

- Rafforzamento delle competenze per l'occupazione: la finalità strategica è la creazione di nuova occupazione e di opportunità di reinserimento professionale prevalentemente attraverso interventi di politica attiva per il lavoro volti alla creazione di nuova occupazione e di condizioni per il reinserimento professionale (interventi previsti in tutte e tre le fasi di riprogrammazione).
- Implementazione misure anticicliche: la finalità è quella di promuovere effetti diretti su imprese, lavoro e persone con elevato disagio sociale per superare la prolungata crisi recessiva attraverso una pluralità di misure mirate (in larga parte promosse nell'ambito del PAC III anche a seguito degli esiti del confronto tra Governo e partenariato economico-sociale nel "Tavolo Sud Impresa e Lavoro").
- Salvaguardia di progetti validi avviati: la finalità strategica è quella di consentire la piena realizzazione di progetti e opere pubbliche, selezionati in partenariato con le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi 2007-2013, considerati validi e rilevanti per il conseguimento di risultati attuali e importanti per la programmazione regionale e/o settoriale ma la cui capacità di generare gli effetti richiesti è messa a rischio dalla prevista impossibilità di completarli entro il termine di chiusura dei programmi 2007-2013.
- Promozione e realizzazione di "Nuove azioni": la finalità strategica è quella di "anticipare" l'applicazione, sul piano dei contenuti e/o del metodo, di approcci innovativi validi per la programmazione 2014-2020 sperimentando modelli di attuazione in grado di consentire alle Amministrazioni di accelerare la fase di avvio dei programmi del prossimo ciclo di programmazione. Si tratta quindi della realizzazione di nuovi progetti in grado di promuovere l'innovazione anche attuando azioni "prototipali".

#### ***4. Le conseguenze del comma 122 della legge di stabilità 2015***

La legge di stabilità:

- **introduce una regola mai precedentemente definita**, ovvero quella della decurtazione delle risorse del fondo di rotazione in assenza di impegni (né tantomeno di obbligazioni giuridicamente vincolanti);
- **la applica retroattivamente**, facendo riferimento alla data del 30 settembre 2014;
- **cancella il principio di territorialità delle risorse formalmente condiviso e sottoscritto tra Governo e Regioni nell'avvio del PAC il 3 novembre 2011.**

Sulla base delle caratteristiche del PAC e degli interventi scelti, il comma 122, dell'art.1 della Legge 190 del 2014 comporta:

- la creazione di un consistente e, in atto, non ancora compiutamente quantificabile, numero di contenziosi tra Regioni e amministrazioni beneficiarie esterne in gran parte pubbliche (Comuni), che si vedranno annullare interventi in relazione ai quali sono stati sottoscritti convenzioni e disciplinari, sono in corso procedure di gara, sono state comunque già sostenute spese (anche in assenza di obblighi giuridicamente vincolanti conseguiti a quella data, ovvero di gare aggiudicate), con il rischio più che concreto di generare debiti fuori bilancio;
- la decurtazione delle risorse, infine, compromette gli interventi già in corso con particolare riferimento all'esigenza di porre in salvaguardia quei progetti inizialmente previsti nei programmi comunitari che successivamente sono stati trasferiti al di fuori dei Programmi Operativi 2007-2013 perché non in grado di conseguire la chiusura delle attività entro i termini della programmazione europea

(dicembre 2015) a causa della complessità delle procedure e dei pareri autorizzativi, con la conseguente mancata copertura finanziaria degli stessi.

Occorre infine sottolineare che i dati di monitoraggio alla data del 30 settembre 2014 non risultano in tutte le Regioni esaustivi e aggiornati sia a motivo del mancato allineamento del sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze (BDU) alle riprogrammazioni dei Programmi PAC approvate dal Gruppo di Azione, che a causa dei rallentamenti con i quali i soggetti beneficiari esterni alle amministrazioni regionali alimentano i sistemi stessi, con la conseguenza che possono non risultare nei sistemi inviati a quella data progetti che invece hanno conseguito IGV.

**5. La determinazione delle risorse riprogrammate da parte del Gruppo di Azione ex comma 123, art.1, L.190/2014.**

Nei primi giorni dello scorso mese di aprile l'Agenzia per la Coesione territoriale ha comunicato gli esiti della rilevazione affidata al Gruppo di Azione ai sensi del comma 123, art. 1, della Legge 190 del 2014 senza fornire un quadro complessivo che indichi criteri, modalità e quantificazione dei programmi delle singole Regioni concernente la copertura dei 3,5 miliardi di euro.

Gli esiti comunque contraddicono le rassicurazioni a suo tempo fornite alle Regioni in sede parlamentare dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con particolare riguardo all'esigenza di tutelare la linea di intervento PAC Salvaguardia. Nella sostanza, a fronte del mantenimento delle risorse assegnate sino al 31.12.2016, le Regioni che, per la chiusura dei PP.OO 2007-2013, anticipando risorse proprie, utilizzeranno a copertura degli interventi l'ammontare delle risorse Salvaguardia già riprogrammato, andando incontro nel 2017 ad un prelievo da parte dello Stato pari all'ammontare riprogrammato stesso, **determineranno pesanti squilibri sui propri bilanci.**

Tale "soluzione" lede pesantemente alcuni principi cardine nei rapporti Stato-Regioni nell'ambito della Politica di Coesione. Si è già detto dei principi di addizionalità e territorialità alla base dell'affidamento delle Regioni nell'adesione al PAC. La "soluzione" prospettata dal Gruppo di Azione sul Salvaguardia ne aggiunge un terzo, foriero di pesanti ripercussioni sulla leale collaborazione fra Stato e Regioni nel perseguimento degli obiettivi della Politica di Coesione: **il raggiungimento dei target di spesa sui PP.OO non è più un obiettivo nazionale.**

**Lo Stato "si tira fuori" assicurando solo una copertura di competenza temporanea (da cui riceverà, a ristoro, cassa in sede di rimborsi UE) al cui venir meno le Regioni dovranno far fronte con risorse proprie.**

**Alla luce di quanto indicato, al fine di evitare le molteplici e gravi conseguenze sopra descritte, le Regioni e le Province autonome chiedono urgentemente l'abrogazione dei commi 122 e 123 dell'Art. 1 della Legge di Stabilità 2015.**

Roma, 7 maggio 2015