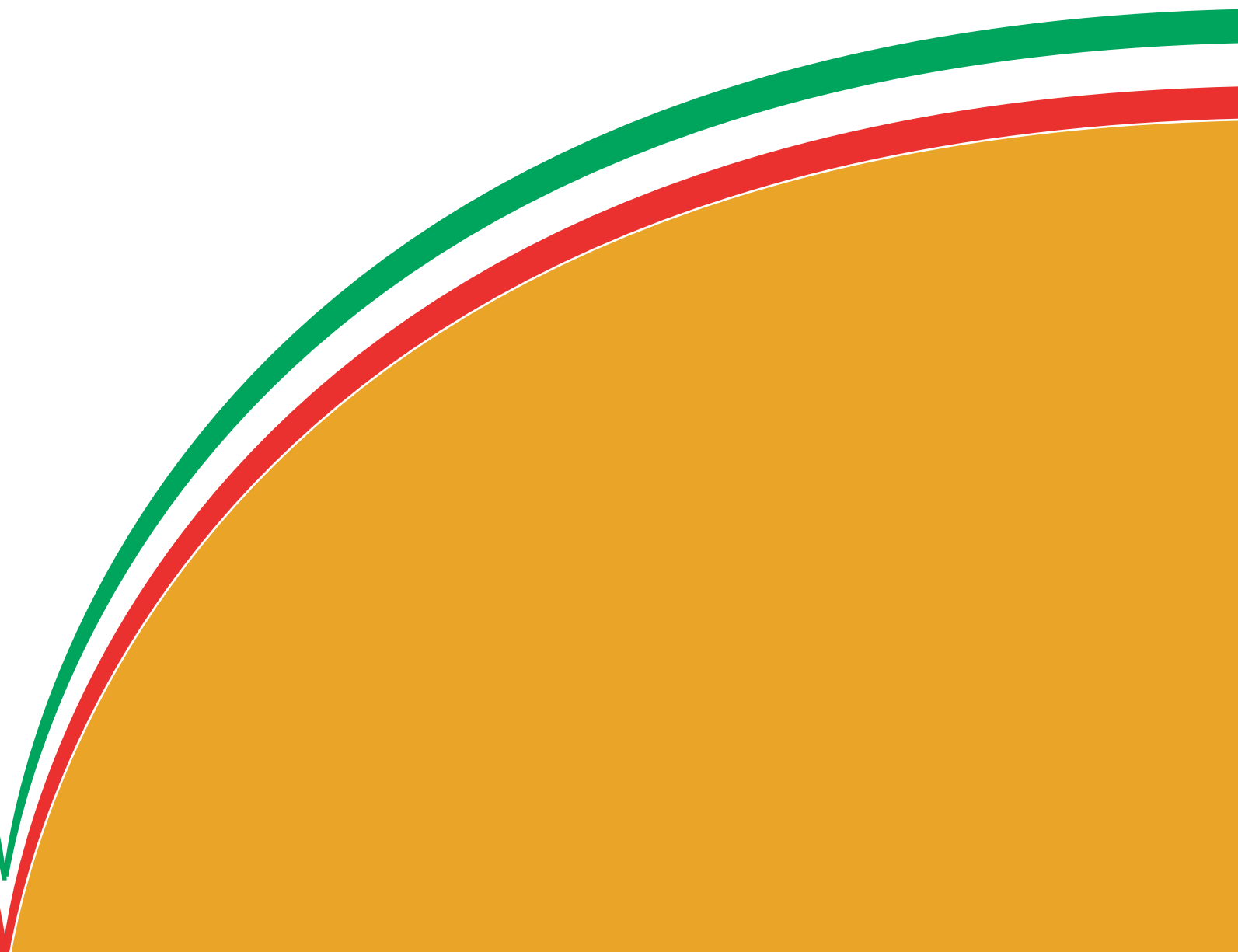




*Dipartimento per la Programmazione  
e il Coordinamento della Politica Economica*

**Relazione sulle attività svolte nel 4232  
dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici**





*Dipartimento per la Programmazione  
e il Coordinamento della Politica Economica*

**Relazione sulle attività svolte nel 2010  
dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici**



## INDICE

SINTESI	3
1. LE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE	7
1.1 Evoluzione del quadro normativo	7
1.2 Programmazione pluriennale delle risorse	9
2. IL SOSTEGNO ALL'EDILIZIA PUBBLICA E PRIVATA	11
2.1 L'edilizia penitenziaria	13
2.2 Il "Piano casa" per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia	15
2.3 L' <i>housing</i> sociale	16
2.4 L'edilizia scolastica	22
3. GLI INTERVENTI NELLE AREE SOTTOUTILIZZATE	24
3.1 La nuova allocazione delle risorse attribuite a livello centrale	25
3.2 La revisione dei Programmi Attuativi Regionali	29
4. L'INDAGINE "DOING BUSINESS" SULLA COMPETITIVITÀ DEI TERRITORI	36
5. LA RIFORMA DELL'UNIVERSITÀ E LA RICERCA	39
5.1 La riforma dell'Università	39
5.2 La Ricerca	40
6. LE POLITICHE ENERGETICHE E AMBIENTALI	44
7. LO SVILUPPO LOCALE: IL SETTORE AGRO-ALIMENTARE	46
8. LA RICOSTRUZIONE IN ABRUZZO	49
9. IL FEDERALISMO DEMANIALE	51
10. L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE	54
10.1 Il Progetto <i>Better regulation in Europe</i>	54
10.2 Il Tavolo interregionale sulla qualità della regolazione	55
11. I SEMINARI ORGANIZZATI DAL NUCLEO	57
APPENDICE 1 Piano casa: norme regionali	59
APPENDICE 2 Principali Misure attuate nel 2010 per la riduzione di CO2	62

---

## SINTESI

La presente Relazione dà conto delle attività svolte durante l'anno 2010 e nei primi mesi del 2011 dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici nell'ambito del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>1</sup>.

I vincoli di finanza pubblica e l'esigenza di garantire maggiore efficienza ed efficacia alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione hanno portato negli ultimi anni all'adozione di numerose norme volte a semplificare le procedure di programmazione, approvazione, aggiudicazione e realizzazione degli investimenti pubblici.

Anche nel periodo considerato, sono state introdotte importanti novità procedurali sia per le infrastrutture strategiche che per l'attività edilizia ordinaria, come la riduzione dei termini per l'istruttoria dei progetti, lo snellimento delle procedure di funzionamento delle conferenze di servizi, il contenimento delle compensazioni ambientali, sociali, territoriali e delle varianti oltre alla ulteriore semplificazione delle procedure di inizio attività e l'ampliamento del

novero degli interventi di cosiddetta edilizia libera.

L'introduzione di tali norme è da valutare positivamente sotto il profilo della maggiore efficienza della spesa.

Come più volte sottolineato dal CIPE, dalla Corte dei Conti, dalla Banca d'Italia e dai principali istituti di ricerca del settore, è necessario intervenire anche sul fronte dell'efficacia, promuovendo le condizioni istituzionali e la capacità operativa delle amministrazioni preposte alla realizzazione degli investimenti, in primo luogo attraverso l'effettivo svolgimento delle attività di valutazione e di monitoraggio dei progetti.

A partire dalla legge n. 144/1999, si è fatto molto a livello normativo e amministrativo per rafforzare tali attività: la creazione dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici in ogni Amministrazione centrale e regionale, la previsione dello studio di fattibilità per opere superiori a 10 milioni di euro, l'avvio di un sistema nazionale di monitoraggio e l'istituzione dell'Unità tecnica finanza di progetto.

I risultati non sono stati pari alle attese. La cultura del monitoraggio fatica ad essere assimilata dalle amministrazioni e dalle società pubbliche responsabili degli interventi. Nonostante costanti richiami del CIPE, ad esempio, gran parte delle Amministrazioni non trasmette le relazioni periodiche di monitoraggio. La proliferazione di nuove banche dati, con relativi oneri, non garantisce una diffusione di informazioni periodiche, aggiornate e affidabili; questo perché, alla fase

---

<sup>1</sup> Con il DPCM del 25 novembre 2008 è stato istituito il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (di seguito Nucleo) presso il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Con successivo DPCM del 15 luglio 2009, la composizione del Nucleo è stata ampliata fino a quindici componenti al fine di fornire supporto tecnico al Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) dei provvedimenti normativi.

di *start up*, non seguono le attività formative e i necessari provvedimenti volti ad assicurare la gestione efficiente e continua dei predetti sistemi. Si replica, in sostanza, un difetto riscontrato anche nella realizzazione delle opere, con un eccesso di attenzione alla fase di costruzione a scapito delle attività di manutenzione e gestione degli interventi.

Le attività di valutazione e monitoraggio sono poi favorite dalla programmazione integrata delle opere appartenenti a uno stesso settore o aventi un medesimo obiettivo. Si tratta di un aspetto sul quale il CIPE insiste da anni in sede di approvazione di programmi, piani stralcio e semplici elenchi di opere, proposti di più volte da un'unica Amministrazione, che non rispondono a un quadro unitario dei fabbisogni e degli obiettivi di risultato.

Un esempio parzialmente positivo riguarda il recente avvio del Piano nazionale di edilizia abitativa volto a favorire la creazione di alloggi a canone calmierato e l'accesso alla proprietà per i nuclei familiari e altre categorie (giovani coppie, anziani, studenti fuori sede e immigrati) a basso reddito. Il Piano è articolato in sei linee di intervento (fondi immobiliari, contratti di partenariato pubblico privato, cooperative edilizie agevolate, interventi di competenza degli ex IACP, ecc.) con uno stanziamento di oltre 700 milioni di euro di risorse pubbliche che, unitamente a quelle private, consentiranno di riavvicinarci ai flussi di costruzione di edilizia residenziale pubblica dei primi anni ottanta (circa 30 mila alloggi), a fronte dei poco più di 1000 alloggi a metà degli anni duemila.

A queste radicate lacune intendono porre rimedio alcuni importanti provvedimenti approvati o in corso di definizione.

In primo luogo, la legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante "Legge di contabilità e finanza pubblica", che all'articolo 30, commi 8 e 9, delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di rendere più incisiva l'attività di valutazione, finanziamento e monitoraggio degli investimenti pubblici. Il Nucleo sta supportando il DIPE nelle attività propedeutiche all'elaborazione dello schema di decreto legislativo attuativo delle lettere a), b), c) e d) - tutte relative ai profili della valutazione - del citato comma 9 dell'articolo 30 della legge 196/2009.

La valutazione *ex ante* dei fabbisogni deve beneficiare dell'analisi della domanda attuale e futura di infrastrutture e servizi, formulata anche sulla base della ricognizione prevista dall'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", e dal successivo Decreto Ministeriale del 26 novembre 2010, e dalla fissazione degli obiettivi di risultato da conseguire sulla base di indicatori specifici e misurabili. Per la successiva fase di selezione delle priorità e delle singole opere da realizzare, è necessario disporre di studi di fattibilità che sviluppino le soluzioni progettuali ottimali per il raggiungimento degli obiettivi identificati nella valutazione *ex ante* dei fabbisogni; verifichino la possibilità di realizzazione mediante i contratti di partenariato pubblico privato di cui all'articolo 3, comma 15-*ter*, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; analizzino i rischi di

costruzione, domanda e disponibilità dell'opera. Infine, va potenziata la misurazione della fruibilità, della funzionalità, dei risultati e dell'impatto delle opere collaudate e in esercizio, con l'analisi delle cause di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi e agli indicatori previsti nella fase di valutazione *ex ante*.

Si tratta di compiti gravosi per l'Amministrazione pubblica. Proprio l'esperienza deludente dell'ultimo decennio insegna che l'introduzione di norme ben concepite e accompagnate da adeguate risorse per la loro implementazione non è sufficiente per radicare nuovi metodi di lavoro all'interno dell'Amministrazione e tra questa e i privati. E' necessario garantire terzietà, indipendenza e qualità agli organismi di valutazione all'interno delle Amministrazioni; imporre un quadro unitario della programmazione relativa a settori omogenei, coerente con le risorse finanziarie disponibili su base pluriennale; sanzionare comportamenti elusivi o inadempienti. Nella Relazione del prossimo anno si forniranno elementi in ordine ai progressi registrati nel perseguimento di tali obiettivi attraverso il decreto legislativo in elaborazione.

In secondo luogo, il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, recante "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali", a norma dell'art. 16 della citata legge n. 42/2009, nell'affrontare il delicato tema dell'utilizzo delle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), ora denominato Fondo per lo sviluppo e la coesione, ribadisce i sopra citati principi, prevedendo che la

programmazione dello stesso Fondo debba ispirarsi ai principi di leale collaborazione istituzionale, coinvolgimento del partenariato economico sociale, programmazione pluriennale delle risorse, aggiuntività degli interventi, necessaria costruzione di indicatori di impatto. Di particolare interesse sono le disposizioni che, facendo tesoro dell'esperienza, mirano a rafforzare la valutazione delle condizioni istituzionali che devono essere soddisfatte per l'utilizzo dei fondi, dei fabbisogni e dei risultati attesi e, vera novità rispetto al passato, di livelli adeguati di capacità amministrativa e tecnica e di legalità dei soggetti attuatori degli interventi.

Occorre evitare il rischio di valutare le attività di programmazione e realizzazione degli investimenti finanziati con il FAS e i Fondi strutturali europei in modo troppo isolato rispetto al complesso della spesa pubblica (corrente e in conto capitale), considerato che le prime pesano solo per il cinque per cento della seconda. In un contesto ambientale e istituzionale negativo, è inverosimile che l'operato di una amministrazione possa risentirne quando è in gioco la spesa corrente e ordinaria, restandone invece immune con riferimento alla spesa aggiuntiva per lo sviluppo e la coesione. Le analisi effettuate dal Nucleo sulle modalità di ripartizione dei Fondi FAS nazionali (Infrastrutture, Strategico e Occupazione) e dei Programmi attuativi regionali alimentati dal FAS evidenziano una generale carenza di valutazione *ex ante* dei fabbisogni e delle singole iniziative (cfr. capitolo 3). Sono ancora troppi, infatti, gli interventi (dispersi, non localizzati, da selezionare a bando) che mal si prestano a

essere valutati mediante studi di fattibilità e analisi costi-benefici e costi-efficacia, oppure analisi dei rischi volte a rendere espliciti i possibili ostacoli in fase di progettazione tecnica e realizzazione (di costruzione, gestionali, amministrativi, istituzionali, etc.).

Proprio la necessità di approfondire l'impatto di alcuni fattori di contesto sulla competitività delle Regioni o comunque tra Circostrizioni macro regionali, il Nucleo ha avviato un rapporto di collaborazione con il Gruppo Banca Mondiale per estendere a livello sub nazionale l'indagine *Doing Business* sulla competitività e capacità di attrazione degli investimenti, con particolare attenzione al Mezzogiorno e ad alcune grandi Regioni del Centro Nord (cfr. capitolo 4). L'importanza dell'indagine è sottolineata dal Documento di economia e finanza 2011, che lo indica come uno degli strumenti attraverso i quali l'Italia è impegnata a valutare i vincoli alla nascita e allo sviluppo delle imprese e i relativi differenziali territoriali, al fine di promuovere le azioni necessarie ad ogni livello di governo interessato.

Nel corso del 2010, sono proseguiti gli approfondimenti specifici da parte del Nucleo in materia, tra l'altro, di università e ricerca, ambiente ed energia, sviluppo agroalimentare (cfr. capitoli 5, 6 e 7).

Infine, sul fronte della qualità della regolazione, l'OCSE sta conducendo una valutazione dei sistemi di regolazione di 15 Paesi europei, tra i quali l'Italia. In tale contesto, il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri - una delle principali amministrazioni responsabili delle politiche di *better regulation* nazionali, vista la sua competenza in tema di analisi tecnico normativa, Analisi di Impatto della Regolamentazione *ex ante* (AIR) e Verifica di Impatto della Regolamentazione *ex post* (VIR) - è stata la prima amministrazione che l'OCSE ha incontrato nell'ambito della missione in Italia tenutasi a dicembre 2010. Il Nucleo ha assistito il DAGL nell'elaborazione di un ampio *dossier* relativo alle predette analisi, con particolare riferimento allo stato di attuazione dell'AIR.

## 1. LE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE

### 1.1 Evoluzione del quadro normativo

Nella Relazione dello scorso anno si erano evidenziate alcune perplessità in ordine alla proliferazione di norme che prevedono elenchi diversi di priorità strategiche nel campo delle infrastrutture; ai rischi di contenzioso legati al regime di legislazione concorrente previsto dall'art. 117 della Costituzione in materia di infrastrutture strategiche (ad esempio per il mancato coinvolgimento delle Regioni nelle procedure di localizzazione delle centrali nucleari); alla lunghezza delle fasi di progettazione, aggravata dalla complessità delle procedure di approvazione, aggiudicazione e realizzazione degli interventi.

Con riferimento ai tempi richiesti dalle procedure di approvazione, gli approfondimenti condotti nel corso del 2010 hanno evidenziato che, a fronte della riduzione dei termini per l'istruttoria dei progetti preliminari e definitivi da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (istruttoria prevista dal decreto-legge n. 78/2009, convertito dalla legge n. 102/2009), l'acquisizione dei pareri delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata e delle Commissioni parlamentari (ad esempio sull'Allegato Infrastrutture al Documento di economia e finanza, che ha sostituito la Decisione di finanza pubblica, così come sul riparto del Fondo infrastrutture, sulle assegnazioni a valere sul Fondo strategico per il Paese e sulle convenzioni autostradali) non sempre risponde alle prerogative dei predetti Organi istituzionali, data la natura tecnica e puntuale di tali strumenti. Inoltre, i tempi necessari per acquisire i predetti pareri, anche

svariati mesi, sono di gran lunga superiori a quelli richiesti per la redazione delle delibere da parte del CIPE (in media 45 giorni) e per le successive verifiche di finanza pubblica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze (in media 35 giorni).

Anche nel 2010, il settore delle opere pubbliche è stato interessato da numerosi interventi normativi. Con il Regolamento di attuazione al Codice dei contratti pubblici sono stati attivati importanti istituti già previsti dal Codice (es. la garanzia globale di esecuzione). Il decreto legislativo n. 53/2010, di recepimento della direttiva comunitaria c.d. 'ricorsi', ha integrato e modificato talune norme del Codice dei contratti pubblici in tema di contenzioso: di particolare rilievo le modifiche agli articoli 11 e 79, con riguardo alla fase che intercorre tra l'aggiudicazione e la stipula del contratto; agli articoli da 243-*bis* a 246, relativi alla tutela giurisdizionale; agli articoli 241 e 243 in tema di arbitrato. Parte di queste norme sono state poi trasfuse nel nuovo Codice del processo amministrativo (decreto legislativo 104/2010, in particolare, per quel che qui rileva, l'art. 125).

Infine, il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, innovando numerose disposizioni del Codice dei contratti pubblici, prevede: la riduzione sia dei termini di approvazione del progetto preliminare e definitivo e di chiusura della conferenza di servizi delle infrastrutture strategiche, sia del limite di spesa per le eventuali opere e misure di compensazione e mitigazione dell'impatto; l'elevazione del

termine di durata del vincolo preordinato all'esproprio e di quello per l'emanazione del decreto di esproprio (in espressa deroga al T.U. delle espropriazioni); l'introduzione di vincoli più stringenti alle varianti alla localizzazione dell'opera in relazione alla funzionalità dell'opera stessa e al divieto di incremento dei costi indicati nel progetto preliminare; criteri più stringenti per la procedura di accordo bonario per l'esame delle riserve apposte dall'appaltatore; l'inasprimento della responsabilità per il caso di lite c.d. temeraria, con fissazione degli importi della condanna alle spese di giudizio.

La lunghezza dei tempi di progettazione, aggiudicazione e realizzazione delle opere dipende, ovviamente, anche dalla qualità della progettazione e della valutazione *ex ante* dei profili di fattibilità e finanziamento degli interventi.

Nel rimandare a quanto esposto nella Sintesi per gli aspetti relativi al rafforzamento complessivo dell'attività di valutazione, particolare attenzione è stata dedicata all'analisi delle difficoltà emerse in sede di verifica dell'effettiva disponibilità delle risorse su base pluriennale, della ripartizione dei rischi tra pubblico e privato, della sostenibilità e redditività dei piani economico finanziari relativi alle opere strategiche.

Sono note le criticità relative all'accertamento delle disponibilità del FAS, a causa dei ripetuti tagli di bilancio e della necessità di utilizzare le risorse per tenere conto di obiettivi di politica economica estranei alla originaria programmazione delle risorse (par. 3.1). Per quanto riguarda le coperture a carico dei bilanci regionali e degli Enti locali, non sempre

è agevole accertare l'effettiva sussistenza delle risorse, partendo dal contenuto delle delibere di Giunta con l'indicazione delle fonti di copertura e dei capitoli di bilancio dove sono appostate le risorse. Infine, l'apporto di risorse private, al di là dell'instabilità del quadro normativo, sconta l'assenza sia di linee guida e prassi consolidate nel campo della analisi di fattibilità delle opere e della contabilità regolatoria, sia di modelli di Piano Economico Finanziario (PEF).

Di recente, nell'ambito del settore autostradale, è stato finalmente avviato un processo di standardizzazione dei criteri di predisposizione della contabilità regolatoria e dei piani economici finanziari, con particolare riferimento all'individuazione dei costi ammissibili ai fini tariffari<sup>2</sup>.

La maggiore stabilità del quadro regolatorio derivante dalla standardizzazione e omogeneità delle convenzioni e dei PEF allegati favorirà l'apporto di capitali privati, agevolando il perfezionamento dei contratti di finanziamento. Maggiori elementi in proposito sono contenuti nelle relazioni annuali del Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS) e dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) del DIPE.

---

<sup>2</sup> In analogia a quanto è già avvenuto per il settore aeroportuale, cfr. delibera CIPE n. 38/2007.

## 1.2 Programmazione pluriennale delle risorse

Le risorse pubbliche e private disponibili sono comunque insufficienti a coprire il fabbisogno delle opere prioritarie individuate ogni anno nell'Allegato Infrastrutture al Documento di economia e finanza. Ciò accresce l'esigenza, come più volte sottolineato dalla Corte dei Conti negli anni recenti, di disporre di una accurata programmazione pluriennale delle risorse di bilancio disponibili, coordinata con le fasi di progettazione, aggiudicazione e realizzazione delle opere già approvate e in fase di approvazione, nonché con i relativi cronoprogrammi di spesa. Solo in questo modo è possibile approvare opere i cui fabbisogni finanziari, pur significativi, possano essere coperti nel tempo attraverso stanziamenti di bilancio pianificati, appunto, già nella fase di approvazione della progettazione preliminare.

In tale ottica, il Nucleo ha sottoposto a una prima valutazione il funzionamento dell'articolo 2, commi 232, 233, 234, della legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010), che introduce la possibilità di avviare la realizzazione di grandi progetti per lotti costruttivi non funzionali, con l'impegno del CIPE di assicurare il finanziamento dei successivi lotti costruttivi fino al completamento dell'opera.

La norma - applicabile a progetti non suddivisibili in lotti funzionali di importo inferiore a un miliardo di euro, aventi un costo totale superiore a due miliardi di euro e tempi di realizzazione superiori a quattro anni

dall'approvazione del progetto definitivo - è stata attivata, con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e delibere del CIPE (seduta del 18 novembre 2010), per le seguenti opere:

- Potenziamento Asse ferroviario Monaco – Verona: Galleria di base del Brennero”
- Linea AV/AC Milano – Genova: Terzo Valico dei Giovi;
- Linea AV/AC Milano – Verona: Treviglio – Brescia.

L'individuazione di tali opere è coerente con la programmazione del Contratto di programma 2007-2011 per la gestione degli investimenti tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (Aggiornamento 2009), e con le indicazioni riportate nell'Allegato Infrastrutture alla Decisione di finanza pubblica 2011-2013. Contrariamente a quanto paventato da alcuni commentatori, la norma non ha dato luogo all'avvio indiscriminato di lotti costruttivi, proprio in ragione delle rigorose condizioni previste dal citato comma 232 per l'attivazione della procedura di autorizzazione:

- l'importo complessivo residuo da finanziare relativo all'insieme dei progetti prioritari individuati non può essere superiore a dieci miliardi di euro;
- il costo del lotto costruttivo autorizzato deve essere integralmente finanziato e deve esservi copertura finanziaria (con risorse pubbliche o private nazionali o

dell'Unione europea), alla data dell'autorizzazione del primo lotto, che costituisca almeno il 20 per cento del costo complessivo dell'opera<sup>3</sup>;

- il progetto definitivo dell'opera completa deve essere accompagnato da una relazione che indichi: le fasi di realizzazione dell'intera opera per lotti costruttivi, il cronoprogramma dei lavori per ciascuno dei lotti e i connessi fabbisogni finanziari annuali. L'autorizzazione dei lavori per i lotti costruttivi successivi al primo deve essere accompagnata da un aggiornamento di tutti gli elementi della relazione stessa;
- il contraente generale o l'affidatario dei lavori deve assumere l'impegno di rinunciare a qualunque pretesa risarcitoria eventualmente sorta in relazione alle opere individuate con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché a qualunque pretesa anche futura connessa all'eventuale mancato o ritardato finanziamento dell'intera opera o di lotti successivi;
- dalle determinazioni assunte dal CIPE non devono derivare in ogni caso nuovi obblighi contrattuali nei confronti di terzi a carico del soggetto aggiudicatore

dell'opera per i quali non sussista l'integrale copertura finanziaria.

La registrazione da parte della Corte dei Conti delle delibere CIPE sui lotti costruttivi della Galleria di base del Brennero, della tratta AV/AC Treviglio – Brescia e del Terzo valico dei Giovi consente ora di passare alla fase operativa per queste tre importanti opere. Molto dipenderà dalla capacità sia del CIPE di programmare le risorse nel tempo, in modo da garantire il rispetto dell'impegno assunto, a partire dalle risorse stanziare annualmente dal Contratto di programma Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI), sia del soggetto aggiudicatore e dei contraenti generali di:

- contenere il costo delle opere, anche in riduzione dei limiti di spesa individuati nelle delibere di approvazione dei progetti definitivi;
- rispettare le condizioni poste dalla norma in esame (acquisizione degli atti integrativi alle convenzioni vigenti tra RFI e i contraenti generali);
- allineare la realizzazione delle opere con la programmazione pluriennale della spesa prevista nel Contratto di programma RFI e nell'Allegato Infrastrutture.

---

<sup>3</sup> In casi di particolare interesse strategico, la norma consente che, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, possa essere consentito l'utilizzo della procedura per lotti costruttivi non funzionali anche in caso di copertura finanziaria che, alla data dell'autorizzazione del primo lotto, sia inferiore al 20 per cento dell'importo complessivo dell'opera, ma ne costituisca almeno il dieci per cento.

## 2. IL SOSTEGNO ALL'EDILIZIA PUBBLICA E PRIVATA

Nel 2010, il settore dell'edilizia è stato interessato da importanti misure legislative volte a semplificare l'azione amministrativa, rilanciare l'economia, rispondere alle esigenze abitative delle famiglie nonché ad incrementare e ammodernare gli edifici scolastici e le carceri.

Tra i principali provvedimenti funzionali ad alleggerire gli oneri burocratici a carico di imprese e cittadini e a semplificare l'azione dell'Amministrazione, si annoverano: l'art. 49 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010, dedicato alla conferenza di servizi e alla segnalazione certificata di inizio attività, e l'art. 5 del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito con modificazioni dalla legge n. 73/2010, concernente l'attività di edilizia libera. La prima disposizione prevede norme di carattere generale incidenti sull'azione amministrativa complessivamente intesa; la seconda trova applicazione con esclusivo riferimento al settore dell'edilizia.

In materia di conferenza di servizi, diviene facoltativa la convocazione della conferenza sia istruttoria sia decisoria "nei casi in cui è consentito all'amministrazione procedente di provvedere direttamente in assenza delle determinazioni delle amministrazioni competenti"; le Soprintendenze ai beni culturali partecipano alle conferenze di servizi sulla base di un calendario di riunioni, con cadenza almeno trimestrale, concordato con i Comuni e devono esprimersi in via definitiva, pena il silenzio assenso; il dissenso di tutti gli invitati alla conferenza non è ammesso se non è

manifestato in conferenza, deve essere motivato, non può riferirsi a questioni estranee, deve indicare le modifiche progettuali necessarie. Si rimodella, poi, la procedura di *by-pass* dei dissensi qualificati: la decisione è rimessa al Consiglio dei Ministri che agisce d'intesa con le Regioni e gli Enti locali interessati, ma, se l'intesa non è raggiunta entro trenta giorni, il Governo può provvedere in via sostitutiva in composizione allargata al Presidente della Regione interessata. Da ultimo, grazie alla modifica dell'art. 29, commi 2-*ter* e 2-*quater*, la disciplina della conferenza di servizi è ricondotta tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione: le Regioni e gli Enti locali, dunque, non possono "stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati [dalla legge nazionale] ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela".

Altra importante novità introdotta dall'art. 49 del decreto-legge n. 78/2010 riguarda la sostituzione dell'istituto della Dichiarazione di Inizio Attività (DIA) con quello, più semplice, della Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA). Il comma 4-*ter* dell'art. 49, più precisamente, riscrive l'art. 19 della legge n. 241/1990, prevedendo che ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una

segnalazione dell'interessato. La segnalazione è corredata dalle attestazioni, dalle asseverazioni e dagli elaborati tecnici necessari a consentire le verifiche di competenza dell'Amministrazione. Sempre nell'ottica della semplificazione, nei casi in cui la legge preveda l'acquisizione di pareri di Organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti da autocertificazioni, attestazioni, asseverazioni o certificazioni, salve le verifiche successive degli Organi e delle Amministrazioni competenti.

L'aspetto maggiormente innovativo della previsione riguarda però il procedimento. L'attività soggetta a segnalazione può, infatti, essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione stessa all'Amministrazione competente, senza attendere i 30 giorni precedentemente richiesti per la DIA. L'Amministrazione, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti richiesti dalla legge, nel termine di 60 giorni dal ricevimento della segnalazione, può però adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività e i suoi effetti entro un termine fissato dall'Amministrazione, in ogni caso non inferiore a 30 giorni. È sempre fatto salvo il potere dell'Amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di autotutela, all'Amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per

l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.

Con riferimento specifico al settore dell'edilizia, inoltre, l'art. 5 del decreto-legge n. 40/2010 rimodula l'art. 6 del D.P.R. n. 380/2001 (T.U. dell'edilizia), ampliando il novero degli interventi eseguibili in assenza di titolo abilitativo. Oltre alla manutenzione ordinaria, agli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche e alle opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, vengono ora qualificati come interventi di edilizia libera i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali. In questi casi, il privato può avviare legittimamente l'attività edilizia senza alcuna necessità di interfacciarsi con l'Amministrazione.

Parzialmente diversa è invece la sorte di una serie ulteriore di interventi che possono sì essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo, ma in presenza di determinate condizioni di legge e comunque previo espletamento di un semplice adempimento burocratico: la comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'Amministrazione comunale. Si tratta di taluni interventi di manutenzione straordinaria; di opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità, entro un termine non superiore a 90 giorni; di opere di pavimentazione e di finitura

di spazi esterni, anche per aree di sosta; di pannelli solari, fotovoltaici e termici, senza serbatoio di accumulo esterno, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori dei centri storici; di aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici.

In queste ipotesi, l'interessato allega alla comunicazione di inizio lavori le autorizzazioni eventualmente obbligatorie ai sensi delle normative di settore e, limitatamente agli interventi di manutenzione straordinaria, i dati identificativi dell'impresa alla quale intende affidare la realizzazione dei lavori e una relazione tecnica provvista di data certa e corredata degli opportuni elaborati progettuali, a firma di un tecnico abilitato, che asseveri, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono

## **2.1 L'edilizia penitenziaria**

Per far fronte alla grave situazione di sovrappopolamento delle carceri, l'art. 44-*bis* del decreto-legge n. 207/2008, come convertito dalla legge n. 14/2009, ha attribuito al Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) del Ministero della giustizia i poteri di Commissario straordinario, compresi quelli sostitutivi previsti dall'articolo 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135. Compito del Commissario è di procedere al compimento degli investimenti necessari per conseguire la realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie o l'aumento della capienza di quelle esistenti e garantire una migliore condizione di vita dei detenuti. A tal fine, il Governo ha dichiarato lo stato di emergenza, prorogato con DPCM dell'11 gennaio 2011 fino al 31 dicembre 2011.

conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti e che per essi la normativa statale e regionale non prevede il rilascio di un titolo abilitativo. Precedenti esperienze hanno dimostrato che queste asseverazioni tecniche, semplici all'apparenza, implicano assunzioni di responsabilità non trascurabili alla luce della complessità del nostro ordinamento.

E' presto per poter esprimere una valutazione di ordine generale sull'impatto di queste norme di semplificazione dell'azione amministrativa. Tale impatto potrà essere rafforzato dalle ulteriori misure di semplificazione e sostegno approvate al fine di rilanciare l'edilizia abitativa, sociale, scolastica e carceraria.

Sempre in risposta alle citate esigenze di ampliamento e ammodernamento delle carceri, il CIPE ha prima destinato (delibera n. 3/2009) e poi assegnato (delibera n. 58/2009) al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 200 milioni di euro destinati al finanziamento di primi interventi di edilizia carceraria contenuti nel "Programma straordinario per il finanziamento di istituti penitenziari in corso di costruzione". L'articolo 2, comma 219 della legge finanziaria 2010 ha successivamente stanziato ulteriori 500 milioni di euro, a valere sulle disponibilità del Fondo infrastrutture, per l'attuazione degli interventi di cui al citato Programma.

La delibera CIPE n. 58/2009 prevede che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti provveda al monitoraggio di tale Programma,

segnalando eventuali criticità, e alla definizione, in collaborazione con il DAP, di un quadro programmatico unitario in tema di edilizia carceraria, da trasmettere anch'esso al CIPE, che tenga anche conto del programma degli interventi in materia di infrastrutture carcerarie previsto dal citato art. 44-*bis* del decreto-legge n. 207/2008.

Tale quadro programmatico unitario non è ancora pervenuto al CIPE, impedendo così una valutazione complessiva degli investimenti effettuati fino ad oggi in tema di edilizia carceraria da parte del Nucleo.

Nel corso del 2010, il Nucleo ha esaminato il programma triennale di edilizia penitenziaria 2010-2012 predisposto dal DAP in ottemperanza all'art. 128 del decreto legislativo n. 163/2006 e trasmesso all'esame del CIPE il 6 luglio 2010. Il documento è stato discusso durante la riunione preparatoria del 20 luglio 2010 e una successiva relazione illustrativa è stata inviata dal DAP il 9 agosto 2010. L'argomento verrà sottoposto al Comitato non appena sarà disponibile l'indicazione del capitolo di bilancio presso il quale sono appostate le risorse del Piano triennale. Gli interventi, in linea con lo stato emergenziale in cui versano le strutture detentive, concernono principalmente lavori di completamento, ristrutturazione e ampliamento di strutture esistenti; realizzazione di nuovi impianti, alloggi e altre strutture (parcheggi, aree comuni, ecc); adeguamento e potenziamento di impianti e servizi già esistenti e di lavori di manutenzione straordinaria. Complessivamente, il programma prevede 92 interventi da realizzare su 70 strutture nel triennio 2010-2012, per un costo totale di circa

190 milioni di euro. La stima dei costi per il triennio è compatibile con il quadro delle risorse complessivamente disponibili illustrato nel programma. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, si nota che nel triennio il 50 per cento delle risorse è destinato ad interventi nelle Regioni del Mezzogiorno (le risorse restanti sono dedicate per il 33 per cento al nord e per il 17 per cento al centro), mentre per la sola annualità 2010 si arriva al 54 per cento di investimenti nel sud.

Ai fini di una più approfondita analisi valutativa, sarebbe auspicabile che l'aggiornamento per il triennio 2011-2013 illustrasse lo stato di attuazione del programma mettendo in luce eventuali criticità ed esponesse le caratteristiche essenziali dell'aggiornamento stesso, indicando i criteri adottati per l'individuazione dell'ordine di priorità degli interventi e evidenziando gli eventuali scostamenti rispetto al programma precedente.

Sulla base di alcune esperienze europee, alle attività di finanziamento, realizzazione e gestione degli istituti penitenziari si potrebbe provvedere anche attraverso forme di Partenariato Pubblico Privato (PPP). Diversi Paesi europei (Regno Unito, Francia, Germania e Belgio) si sono avvalsi con successo di questa collaborazione, fondamentalmente caratterizzata dal fatto che il privato progetta, realizza, mantiene, gestisce e finanzia la struttura carceraria per un certo numero di anni, al termine dei quali la struttura torna allo Stato. Nel Regno Unito, in particolare, a partire dal 1995, sono state realizzate 13 prigioni, attraverso contratti di *Private Finance Initiative* (PFI) che seguono il modello "full service", in cui il privato fornisce i

servizi di ospitalità, custodia e tutti i servizi *core*.<sup>4</sup> Le loro principali caratteristiche sono: (i) una durata compresa tra i 15 e i 30 anni e pari in media a 25 anni; (ii) il finanziamento totalmente privato della costruzione (in media, il *senior debt* copre il 90 per cento del fabbisogno finanziario, mentre il restante dieci per cento è coperto da debito subordinato, *stand by facility* e capitale di rischio); (iii) un canone di disponibilità pagato dall'amministrazione, con previsione di penali (fissando, tuttavia, un *cap* alla riduzione del canone di disponibilità per effetto delle penali) in caso del non rispetto della *performance* stabilita contrattualmente e con ipotesi di risoluzione contrattuale in caso di *under-performance* persistente; (iv) il subentro dei finanziatori in caso di difficoltà dei progetti, sulla base di una procedura stabilita *ex ante* con l'Amministrazione concedente.

Queste esperienze si sono finora dimostrate efficaci nel garantire all'Amministrazione il *value for money* atteso, ma va tenuto presente che, implicando strutture contrattuali complesse, richiedono adeguate capacità e competenze gestionali e in materia di monitoraggio in capo all'Amministrazione.

---

<sup>4</sup> Diverso è, invece, il modello europeo, in cui il privato gestisce solo il servizio di ospitalità. In Italia, in particolare, l'attuale assetto degli istituti penitenziari e di custodia minorile non consente l'affidamento all'esterno del complesso dei servizi erogati dall'Amministrazione, al contrario di quanto invece accade in alcuni dei modelli applicati all'estero (Gran Bretagna e Australia), che possono prevedere l'affidamento esterno di quasi tutta la gamma dei servizi previsti, ivi compreso il servizio di custodia.

## 2.2 Il “Piano casa” per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia

Nel 2009, ha avuto grande eco l'annuncio del Governo di un Piano straordinario di semplificazione delle procedure edilizie e di ampliamento premiale delle cubature autorizzabili. Il Piano si inserisce nella strategia del Governo volta a sostenere l'economia nazionale in una fase di crisi globale, facendo leva su un settore importante come quello delle costruzioni, che nel 2010, secondo i dati Istat, ha pesato per il 5,3 per cento del PIL e dato lavoro a quasi 2 milioni di persone.

Dopo aver abbandonato l'ipotesi di un intervento tramite decretazione d'urgenza, trattandosi di materia di competenza legislativa concorrente, l'Esecutivo ha promosso un'intesa per l'armonizzazione legislativa in Conferenza Unificata, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge n. 131/2003. L'intesa è stata effettivamente raggiunta nella seduta del 1° aprile 2009. Tutte le Regioni hanno approvato le rispettive leggi di attuazione, in alcuni casi apportando emendamenti a leggi già in vigore, e i Comuni stanno gradualmente adottando le delibere applicative delle rispettive leggi regionali (vedi Appendice 1).

I dati al momento disponibili, abbastanza disomogenei quanto a modalità di raccolta a livello territoriale, indicano un impatto inferiore alle attese delle misure previste dalle singole leggi regionali. L'efficacia del Piano dipende dalla combinazione dei diversi incentivi - benefici fiscali, *bonus* volumetrici, requisiti di qualità energetico-ambientale, cambiamento di destinazione d'uso, estensione al non residenziale, semplificazioni di obblighi e

procedure, proroghe temporali per la presentazione delle domande ecc. - prevista dalle singole normative regionali e locali, così come dalle differenti situazioni abitative e disponibilità economiche dei proprietari sul territorio.

Sarà importante verificare se le recenti novità normative, analizzate all'inizio di questo

### 2.3 L'*housing* sociale

In risposta alle perduranti difficoltà di reperire alloggi a prezzi sostenibili per fasce consistenti della popolazione italiana e delle limitate disponibilità finanziarie pubbliche, il Governo ha previsto un intervento specificamente mirato alla creazione di nuova offerta abitativa sociale, anche alla luce delle esperienze maturate negli ultimi anni in Italia e nel resto dell'Europa in termini di *housing* sociale, con forme di collaborazione pubblico-privata per la realizzazione di iniziative destinate alla locazione a canone calmierato e, in alcuni casi, anche all'accesso alla proprietà.

Ai sensi dell'art. 11 del decreto-legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, con DPCM del 16 luglio 2009 è stato approvato, previa delibera CIPE n. 18/2009, il Piano nazionale di edilizia abitativa (Piano), destinato ad iniziative di *housing* sociale.

Il Piano è destinato prioritariamente a fornire la prima casa ai nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito, a giovani coppie a basso reddito, ad anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate, a studenti fuori sede, a soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio, ad altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art.1 della

paragrafo, sono in grado di influenzare positivamente il Piano.

Stime aggiornate indicano che il Piano potrà produrre la maggior parte dei suoi effetti tra il 2012 ed il 2014, con un impatto di circa 40 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi.

legge 8 febbraio 2007, n. 9, e a immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione.

Per quanto riguarda i contributi pubblici, quelli statali potranno raggiungere: i) il 30 per cento del costo di realizzazione, acquisizione o recupero, se offerti in locazione a canone sostenibile, anche trasformabile in riscatto, per una durata di 25 anni, ii) il 50 per cento del costo per quelli locati per una durata superiore ai 25 anni, iii) anche il 100 per cento del costo nel caso di alloggi di edilizia residenziale pubblica a canone sociale.

Il Piano è articolato in sei linee di intervento:

- a) costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale, ovvero promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, con la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione. Sulla base del decreto direttoriale del 23 marzo 2010 n. 3450, con il quale sono state definite le procedure per l'individuazione

delle Società di Gestione del Risparmio (SGR) alle quali affidare la gestione dei Fondi immobiliari ed approvati gli schemi di disciplinare di gara e di capitolato d'onori, e a seguito di apposita gara, aggiudicata mediante procedura aperta con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è stata selezionata la Cassa Depositi e Prestiti quale SGR cui attribuire il capitale pubblico di 70 milioni di euro;

- b) incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica con risorse dello Stato, delle Regioni, delle Province autonome, degli Enti locali e di altri enti pubblici, comprese quelle derivanti anche dall'alienazione, nel rispetto delle normative regionali o statali vigenti, di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo;
- c) promozione finanziaria, anche a iniziativa di privati, di interventi ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (cfr. Titolo III del Codice dei contratti pubblici relativo a lavori, servizio e forniture);
- d) agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi;
- e) programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale (dizione conseguente alla sentenza della Corte Costituzionale n. 121 del 26 marzo 2010, che ha dichiarato illegittimo il termine "anche" premesso a "sociale" nel comma 3 dell'art. 11 al decreto-legge n. 112/2008 e che ha comunque confermato sostanzialmente la congruenza

dell'impianto del Piano alla luce delle norme sul riparto di competenze tra Stato e Regioni);

- f) interventi di competenza degli ex IACP comunque denominati o dei Comuni, già compresi nel Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, caratterizzati da immediata fattibilità, ubicati nei Comuni ove la domanda di alloggi sociali risultante dalle graduatorie è più alta.

Al fine di attuare gli interventi a livello regionale, il DPCM del 16 luglio 2009 prevede la stipula di accordi di programma tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Regioni e Comuni, da approvare con DPCM previa delibera CIPE, d'intesa con la Conferenza Unificata, e con i quali concentrare gli interventi, nell'ambito delle risorse attribuite, sull'effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento, attraverso la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana.

Per quanto riguarda il totale dei fondi da destinare per lo sviluppo del Piano, la cui provenienza è indicata nella delibera CIPE n.18/2009, si prevedono i seguenti utilizzi:

- 140 milioni di euro per la linea di intervento sub a);
- 200 milioni di euro per la linea di intervento sub f);
- 378 milioni, oltre ai fondi che metteranno a disposizione le Regioni, destinati agli accordi di programma con le Regioni finalizzati all'*housing* sociale, per le altre linee di attività previste dal Piano, come

indicato nel decreto 8 marzo 2010 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti pubblicato in G.U. n. 104 del 6 maggio 2010.

Gli interventi su cui si è pronunciato il CIPE riguardano la terza categoria, quella dell'*housing* sociale su proposta delle singole Regioni. Con la propria delibera n. 16/2011, il CIPE ha espresso parere favorevole sugli accordi di programma di 14 Regioni e di una

Provincia autonoma, beneficiari di 298,5 milioni di euro di fondi statali, pari al 79 per cento dei fondi statali disponibili per gli accordi. Oltre a queste risorse statali, negli accordi sono previsti ulteriori fondi pubblici per 442,5 milioni di euro e fondi privati per 1.979 milioni di euro, pari al 72,7 per cento dei fondi totali. Il volume complessivo di risorse attivabili è dunque pari a circa 2,7 miliardi di euro (Tabella 1).

**Tabella 1 - Finanziamenti (in euro) previsti dagli accordi di programma (delibera CIPE n. 16/2011)**

REGIONI	Fondi statali	Fondi regionali	Altri fondi pubblici	Fondi privati	TOTALE
Piemonte	32.839.364	15.601.554	8.197.000	111.626.369	<b>168.264.287</b>
Lombardia	54.820.950	0	23.850.800	46.307.000	<b>124.978.750</b>
Trento	5.384.865	14.216.708	0	0	<b>19.601.573</b>
Veneto	22.732.444	1.231.000	10.379.028	23.302.470	<b>57.644.941</b>
Liguria	12.865.482	19.833.946	23.830.139	155.834.710	<b>212.364.277</b>
Emilia-Romagna	22.436.560	30.000.000	20.159.555	44.200.598	<b>116.796.713</b>
Toscana	21.832.133	21.832.133	0	44.889.744	<b>88.554.009</b>
Umbria	5.470.078	8.265.000	5.981.938	0	<b>19.717.016</b>
Marche	7.178.309	8.103.500	8.182.765	8.077.487	<b>31.542.060</b>
Molise	2.068.355	0	415.739	0	<b>2.484.094</b>
Campania	41.168.900	100.000.000	40.590.776	1.366.480.794	<b>1.548.240.470</b>
Puglia	24.964.424	28.797.552	14.776.175	28.535.924	<b>97.074.075</b>
Basilicata	3.608.804	10.253.850	0	50.702.490	<b>64.565.144</b>
Sicilia	27.834.084	13.732.011	6.931.828	99.098.576	<b>147.596.500</b>
Sardegna	13.352.765	1.997.100	2.273.746	0	<b>17.623.611</b>
<b>Totale</b>	<b>298.557.516</b>	<b>273.864.354</b>	<b>165.569.491</b>	<b>1.979.056.162</b>	<b>2.717.047.523</b>

Con tali finanziamenti, come illustrato nella Tabella 2, è prevista l'acquisizione di un totale di 15.209 alloggi, di cui 12.057 di nuova costruzione (79,3 per cento del totale), 3.009

tramite recupero o ristrutturazione di spazi preesistenti (19,8 per cento) e 143 tramite acquisto di alloggi esistenti (0,9 per cento).

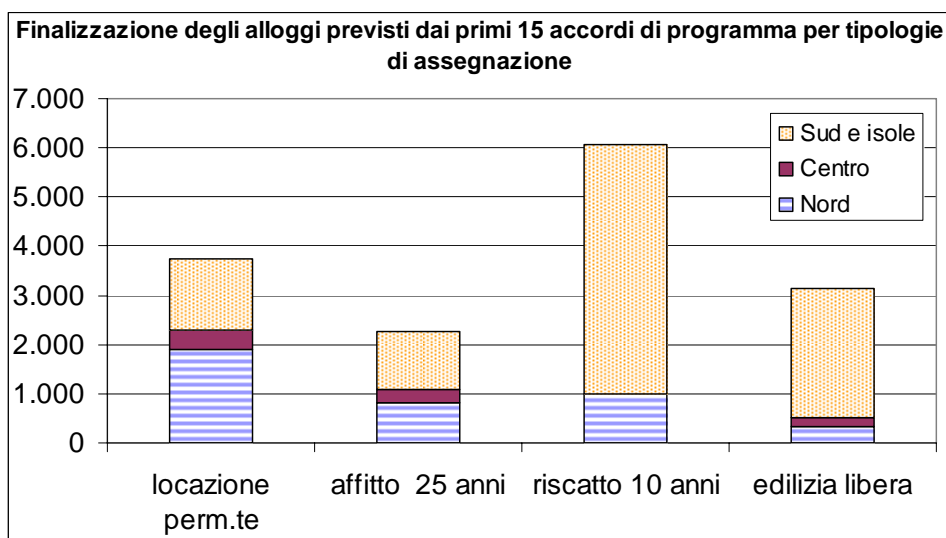
**Tabella 2 – Numero alloggi previsti dagli accordi di programma (delibera CIPE n. 16/2011)**

REGIONI	ACQUISIZIONE				FINALIZZAZIONE				Totale alloggi
	Nuova costr.ne	Recup./ ristruttur.	Acquisto	Locaz.	Locaz. perm.te	Affitto 25 anni	Riscatto 10 anni	Edilizia libera	
Piemonte	318	415	0	0	129	217	53	334	733
Lombardia	728	214	26	0	413	255	300	0	968
Trento	91	0	0	0	91	0	0	0	91
Veneto	205	45	56	0	218	88	0	0	306
Liguria	597	690	0	0	583	210	494	0	1.287
Emilia-R.	460	211	16	0	480	52	155	0	687
Toscana	384	66	0	0	179	181	0	90	450
Umbria	108	23	45	0	59	17	0	100	176
Marche	104	96	0	0	137	63	0	0	200
Molise	22	0	0	0	22	0	0	0	22
Campania	6.749	310	0	0	223	791	4.221	1.824	7.059
Puglia	1.608	421	0	0	952	38	831	208	2.029
Basilicata	365	0	0	0	32	0	0	333	365
Sicilia	298	304	0	0	13	347	0	242	602
Sardegna	20	214	0	0	214	0	0	20	234
<b>TOTALE</b>	<b>12.057</b>	<b>3.009</b>	<b>143</b>	<b>0</b>	<b>3.745</b>	<b>2.259</b>	<b>6.054</b>	<b>3.151</b>	<b>15.209</b>

Tali alloggi saranno utilizzati per: i) locazione permanente in 3.745 casi, ii) affitto per un minimo di venticinque anni in 2.259 casi, iii)

affitto con opzione di riscatto dopo almeno dieci anni in 6.054 casi e iv) edilizia libera in 3.151 casi (Figura 1).

**Figura 1**



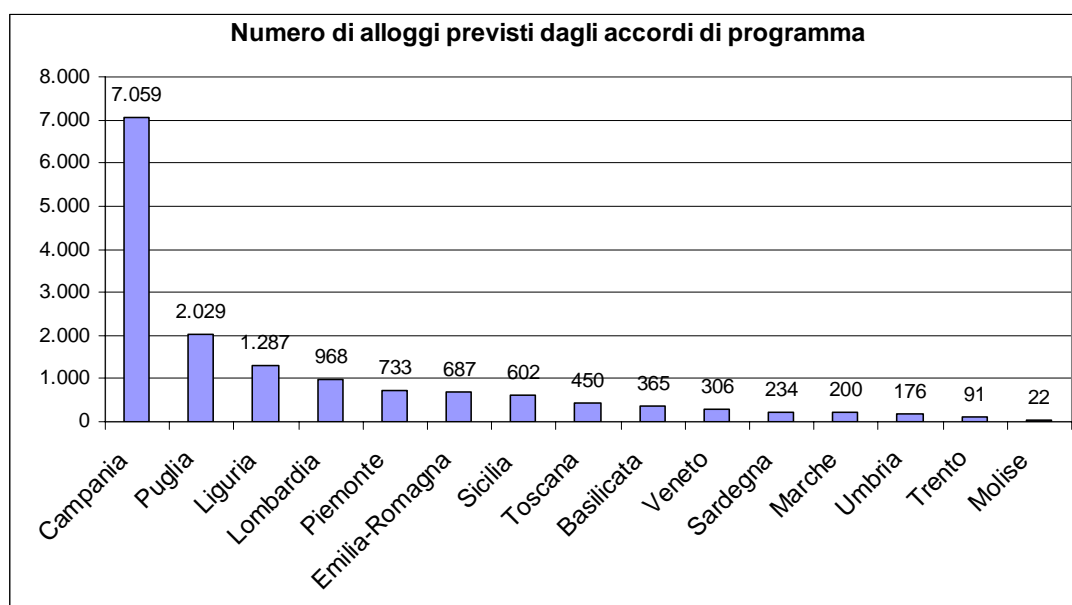
La cifra di 15.209 alloggi non è di per sé sufficiente a risolvere le tensioni abitative, ma con l'ammontare di finanziamenti disponibili nelle condizioni attuali non era ovviamente possibile mirare ad un tale risultato. Tuttavia, tale cifra si confronta favorevolmente con i precedenti flussi di costruzione di edilizia residenziale pubblica che erano scesi da oltre 30.000 nuovi alloggi all'anno all'inizio degli anni ottanta a poco più di 1000 a metà degli anni Duemila, come risultato dell'esaurimento delle tradizionali fonti di finanziamento (la trattenuta Gescal sugli stipendi, abolita negli anni novanta) e della difficile gestione del parco immobiliare pubblico.

Si sarebbe potuto auspicare nella realizzazione del Piano un maggior ricorso al riutilizzo di edilizia preesistente, rispetto al 19,8 per cento previsto in media dagli accordi di programma (33,1 per cento in media nelle

Regioni diverse dalla Campania). Esistevano, infatti, in Italia 27 milioni di alloggi censiti dall'Istat nel 2001, di cui il 22,6 per cento risultava all'epoca in stato di conservazione mediocre o pessima. Esistono numerose opportunità di risanamento urbano e di aumento dell'offerta abitativa a canoni contenuti, con la disponibilità di spazi abbandonati in zone industriali dimesse o in zone residenziali periferiche e centrali (come alcuni centri storici da recuperare), o la trasformazione di spazi costruiti per uffici ma rimasti inutilizzati a seguito della crisi degli ultimi anni.

Gli accordi di programma su cui il CIPE si è pronunciato nel 2011 concentrano gli interventi nel Mezzogiorno, dove maggiore è l'incidenza della povertà, e riguardano in particolare la Campania e la Puglia, rispettivamente con oltre 7.000 e 2.000 alloggi (Figura 2).

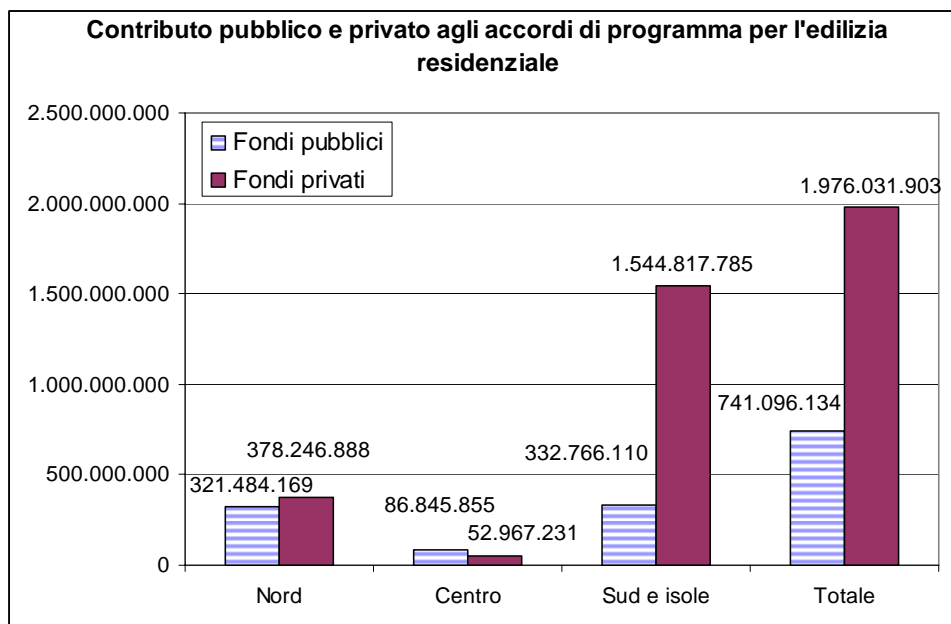
**Figura 2**



Il 67,8 per cento degli alloggi previsti è localizzato nel sud e nelle isole, con un maggior impiego di finanziamenti privati. Il sud ha avuto in assegnazione il 38,5 per cento dei fondi statali e ha attirato il 78,2 per cento dei fondi privati, in larga parte afferenti al piano

della Regione Campania che da sola attira il 69,2 per cento dei fondi privati mobilitati a livello nazionale (1,37 miliardi di euro) e programma, tramite l'uso di un fondo rotativo, il 46,4 per cento degli alloggi previsti a livello nazionale (Figura 3).

**Figura 3**



Tuttavia il 51,1 per cento degli alloggi in locazione permanente previsti si trova al nord, che ha fatto meno ricorso a fondi privati e che mantiene un maggior numero di alloggi di proprietà pubblica.

Lo schema di accordo di programma della Regione Campania si distingue dagli altri anche in quanto prevede che l'85,6 per cento degli alloggi sia in edilizia libera, o con affitto a 10 anni con possibilità di riscatto, e solo il residuo 14,4 per cento a locazione permanente o affitto a 25 anni e che il 96 per cento circa degli alloggi previsti sia di nuova

costruzione, richiedendo ampie variazioni agli strumenti urbanistici vigenti.

In generale, il maggiore ricorso a fondi privati in percentuale ha comportato tendenzialmente (ma non sistematicamente) una destinazione all'affitto per un periodo più limitato degli alloggi, con un maggior ricorso all'edilizia libera o all'affitto con possibilità di riscatto dopo 10 anni.

Il costo medio degli alloggi nei vari accordi di programma varia a seconda dei criteri costruttivi, della dimensione, delle condizioni per il recupero, e del luogo e non risulta pienamente confrontabile tra Regione e

Regione, vista l'ampia variabilità delle tipologie di intervento. Tuttavia, per gli alloggi di nuova costruzione, interamente finanziati con finanziamento pubblico, il costo medio ad alloggio è pari a circa 150.000 euro e oscilla tra un minimo di 100.000 euro in Puglia ed un massimo di 215.400 nella Provincia autonoma di Trento.

Il Piano ha avuto successo nell'attrarre cospicui finanziamenti privati, anche se eccessivamente concentrati in Campania, permettendo di aumentare notevolmente l'offerta abitativa rispetto a quanto sarebbe stato possibile fare solamente con capitali pubblici (anche senza considerare la Campania, nel resto d'Italia il 52,1 per cento dei fondi sono privati).

#### **2.4 L'edilizia scolastica**

L'edilizia scolastica è regolata dalla legge n. 23/1996, che disciplina in maniera organica le competenze degli Enti locali in materia di edilizia scolastica, precisando che i Comuni provvedono alla fornitura e alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici da destinare a sede di scuole materne, elementari e medie, mentre alle Province compete la fornitura e relativa manutenzione degli edifici da destinare a sede di istituti e scuole di istruzione secondaria superiore. La stessa legge n. 23/1996 istituisce un programma di finanziamento dell'edilizia scolastica, articolato in piani generali triennali e piani annuali di attuazione, prevedendo altresì l'ammontare delle risorse a carico dello Stato.

Anche sulla scorta del crollo della scuola elementare a San Giuliano di Puglia durante il

Gli investimenti programmati nell'ambito degli accordi esaminati costituiscono una risposta, ancorché parziale, al fabbisogno complessivo di alloggi da parte delle categorie disagiate previste dal DPCM, stimato al momento dell'adozione della delibera CIPE n. 18/2009 in circa 286.170 unità. L'apertura dei cantieri per costruzione e ristrutturazione, sostenuto da questa misura assieme alle altre contenute nel "Piano casa", contribuirà inoltre al rilancio del settore edile in Italia, particolarmente colpito negli ultimi anni dalla crisi economica e finanziaria.

Altre cinque Regioni devono ancora presentare le proprie proposte, mentre la Provincia autonoma di Bolzano ha annunciato di rinunciare a far uso dell'accordo di programma.

terremoto del Molise del 2002, l'art. 80, comma 21, della legge n. 289/2002 – come integrato dall'art. 3, comma 91, della legge n. 350/2003 – ha disposto che, nell'ambito del Programma della infrastrutture strategiche di cui alla cosiddetta "Legge Obiettivo", è inserito il Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici, con particolare riferimento a quelli insistenti sul territorio delle zone sismiche. Secondo la norma richiamata, il Piano doveva essere sottoposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro della pubblica istruzione, al CIPE che – sentita la Conferenza Unificata – era chiamato a ripartire quota parte delle risorse destinate dall'art. 13 della legge n. 166/2002 all'attuazione del programma stesso.

Il Ministero delle infrastrutture ha predisposto, su proposta di apposita commissione tecnico-scientifica, un 1° programma stralcio di importo pari a 193,8 milioni di euro, approvato dal CIPE con delibera n. 102/2004, la cui attuazione ha formato oggetto di un'intesa istituzionale raggiunta dalla Conferenza Unificata nella seduta del 13 ottobre 2005, L'intesa, al fine di assicurare il coordinamento tra la legge citata e la legge n. 23/1996, stabilisce una procedura che conferisce ruolo centrale alle Regioni.

Con delibera n. 143/2006, il CIPE ha poi approvato il 2° programma stralcio, per un importo complessivo di 295 milioni di euro. Tale programma prevede inoltre il definanziamento di alcuni interventi già finanziati nel primo programma stralcio per complessivi 14,9 milioni di euro e il contestuale riutilizzo per la nuova programmazione di 32 interventi con le economie maturate in occasione del secondo programma stralcio.

Con le suddette delibere il CIPE invitava il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a relazionare, di concerto con il Ministero dell'istruzione, sull'attuazione dei citati programmi stralcio e a segnalare tempestivamente eventuali criticità, proponendo le misure atte a superarle.

La messa in sicurezza delle scuole è stata, infine, riconosciuta come priorità nazionale

dall'art.18 del decreto-legge n. 185/2008 (c.d. "anti crisi"), che prevede espressamente l'assegnazione di una quota delle risorse nazionali del FAS per il soddisfacimento di tale finalità, considerata di primario interesse strategico nazionale.

A valere sul Fondo infrastrutture ex art. 6-*quinquies* del decreto-legge n. 112/2008 sono stati assegnati 1.000 milioni di euro per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, di cui:

- 226,4 milioni di euro per la ricostruzione e messa in sicurezza degli edifici scolastici in Abruzzo (delibera CIPE n. 47/2009);
- 8,3 milioni di euro a favore della scuola europea di Parma (delibera CIPE n. 48/2009);
- 358,4 milioni di euro per la messa in sicurezza degli edifici scolastici (delibera CIPE n. 32/2010);
- 400 mila euro per la messa in sicurezza della scuola europea di Varese (delibera CIPE n. 103/2010).

### 3. GLI INTERVENTI NELLE AREE SOTTOUTILIZZATE

Dalla valutazione degli interventi finanziati con le risorse del FAS e dei Fondi strutturali, riferite ai periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013, sono emerse significative criticità.

In via preliminare, si registra una progressiva attenuazione del carattere aggiuntivo rispetto all'intervento ordinario, anche in considerazione dei tagli e del parziale utilizzo in funzione anticiclica, di tali risorse. Tale circostanza si accompagna ai problemi riscontrati sulla qualità di tutta la spesa dell'Amministrazione pubblica in tali aree, tenuto conto che il peso delle risorse aggiuntive non supera il cinque per cento della spesa pubblica complessiva, comprensiva della spesa corrente e della spesa in conto capitale ordinaria. Pesano in senso negativo la modesta concentrazione di risorse sulle infrastrutture realmente strategiche, meno del dieci per cento nel Mezzogiorno, rispetto a quote superiori al 40 per cento in Paesi come la Bulgaria e la Romania; una programmazione frammentata su troppe iniziative di piccole dimensioni; lo scarso utilizzo della finanza di progetto e del partenariato pubblico privato; tempi di progettazione e approvazione delle opere molto lunghi, anche a causa di procedure di concertazione istituzionale onerose e complesse, incompatibili con le procedure comunitarie di impegno e spesa.

Tali lacune sono state esaminate nel contesto dell'evoluzione della politica di coesione europea, a partire dal ciclo di bilancio 1989 - 1993, quando gli Stati membri beneficiari dei fondi erano solo 12 e l'Italia aveva otto Regioni

nell'Obiettivo 1 (ora ridenominato Obiettivo convergenza): Abruzzo, Molise, Sardegna, Basilicata, Campania, Calabria, Puglia e Sicilia<sup>5</sup>. Molte regioni europee che originariamente partecipavano alla politica di coesione sono cresciute economicamente e oggi non sono più nell'Obiettivo convergenza: l'Irlanda, otto regioni della Spagna rispetto alle precedenti dodici, due regioni del Portogallo, quattro regioni della Grecia, la Corsica per la Francia, Scozia e Liverpool per il Regno Unito, Burgenland, Heineault e Flevoland rispettivamente per Austria, Belgio e Olanda. Anche in Italia, delle otto regioni iniziali, restano nell'Obiettivo convergenza Campania, Calabria, Puglia e Sicilia.

La crescita di tali regioni va ricondotta ad una duplice causa; da una parte, il mercato unico, con i conseguenti aumenti degli scambi, mobilità dei capitali, investimenti diretti esteri, e mobilità del lavoro; dall'altra, la stessa politica di coesione che ha fornito il supporto necessario alla creazione di importanti infrastrutture (strade, ferrovie, aeroporti, porti, ITC ed energia).

L'Italia negli ultimi decenni ha registrato una crescita più bassa rispetto ad altre economie europee, come dimostra la permanenza delle quattro maggiori regioni del Mezzogiorno nell'Obiettivo convergenza. Inoltre, l'Italia ha avuto il più basso *user rate* dei Fondi strutturali

---

<sup>5</sup> L'argomento è stato oggetto di una presentazione del Prof. Robert Leonardi, "The Use of Structural Funds in the EU's Less Developed Regions, 1989-2010" in corso di pubblicazione.

di qualsiasi altro Paese nell'Unione europea, sia per quanto riguarda i Programmi operativi nazionali sia per quelli regionali.

In prospettiva futura, è stato evidenziato come durante il prossimo periodo di programmazione (2014-2020) le prestazioni e gli obiettivi in termini di crescita saranno inseriti quali criteri per l'utilizzo dei Fondi strutturali, diventando un fattore di "condizionalità *ex-ante*", così come sarà ulteriormente accresciuta l'enfasi su

### 3.1 La nuova allocazione delle risorse attribuite a livello centrale

Le risorse del FAS 2007-2013 attribuite alle Amministrazioni centrali sono state interamente allocate a tre Fondi: Infrastrutture, Strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale, Sociale per l'occupazione e la formazione.

Il Fondo Infrastrutture, istituito con il decreto-legge n. 112/2008 convertito dalla legge n. 133/2008, è alimentato con gli stanziamenti nazionali assegnati per l'attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 e finanzia il potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale e delle reti di telecomunicazione ed energetiche, la messa in sicurezza delle scuole, opere di risanamento ambientale, l'edilizia carceraria, le infrastrutture museali ed archeologiche, l'innovazione tecnologica e le infrastrutture strategiche per la mobilità. La dotazione finanziaria complessiva del Fondo ammonta a 12.356 milioni di euro, allocati *ex lege* o attraverso delibere del CIPE nella misura di 11.592 milioni di euro; i restanti

obiettivi di *performance* nel breve e medio termine, prevedendo sanzioni e una riserva di premialità.

A partire dal 2008 sono state approvate diverse misure, di carattere sia normativo sia amministrativo, finalizzate a rivedere l'impianto programmatico del FAS e, compatibilmente con i regolamenti comunitari, dei programmi finanziari con i Fondi strutturali europei.

764 milioni di euro sono stati oggetto di tagli o risultano ancora da assegnare<sup>6</sup>.

La quota più significativa del Fondo, oltre il 45 per cento, è destinata agli interventi nel settore dei trasporti, con una larga prevalenza del sottosectore ferroviario: per 100 euro di investimenti nei trasporti, circa 80 vanno alle ferrovie, 15 alle strade e gli altri cinque sono suddivisi in altri sottosectori dei trasporti. Seguono le infrastrutture sociali (edilizia scolastica e carceraria), il Ponte sullo Stretto (13 per cento) e le opere di risanamento ambientale (otto per cento). Rispetto ai settori

---

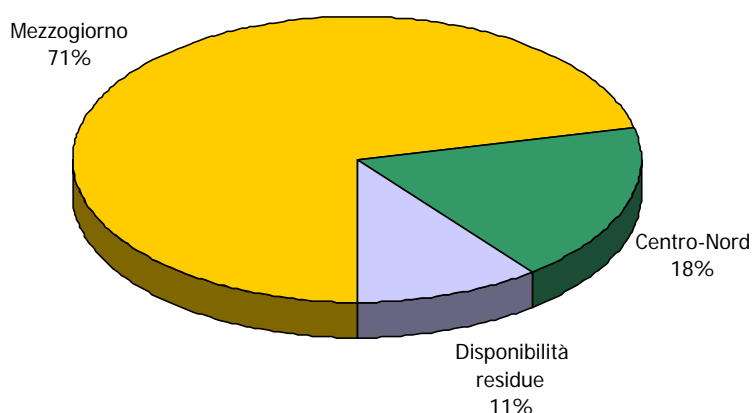
<sup>6</sup> Le analisi presentate si riferiscono all'articolazione dei Fondi al 30 aprile e non includono, pertanto, le risultanze della seduta del CIPE del 5 maggio 2011, nella quale è stata disposta l'assegnazione di 330 milioni di euro ad ANAS e di 240 milioni a RFI, a valere sulle risorse del Fondo infrastrutture. Il CIPE ha, inoltre, deliberato l'assegnazione di 19,2 milioni di euro per il completamento del Nuovo Auditorium "Parco della Musica" di Firenze e di 11,5 milioni di euro, per la realizzazione del "Parco della pace", con le relative iniziative museali, nell'area dell'aeroporto Dal Molin a Vicenza, a valere sul Fondo strategico per il Paese, recuperando al Fondo infrastrutture l'analogo importo di 11,5 milioni di euro precedentemente assegnato per la rototraslazione della pista dell'aeroporto Dal Molin.

di destinazione del Fondo previsti alla sua istituzione, restano prive di finanziamenti le infrastrutture museali, archeologiche e quelle per l'innovazione tecnologica.

Dal punto di vista della ripartizione geografica, per la quota di risorse preallocate *ex lege*, pari

a 6.735 milioni di euro, non sono disponibili informazioni sulla destinazione territoriale. Le risorse assegnate dal CIPE, al netto dei tagli, sono invece ripartite come indicato nella Figura 4.

**Figura 4 – Ripartizione territoriale della dotazione finanziaria del Fondo Infrastrutture (quadro di dettaglio)**



Il Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale, istituito con il decreto-legge 185/2008, convertito dalla legge n. 2/2009, è stato alimentato con assegnazioni finanziarie disposte con la delibera CIPE n. 4/2009 per una dotazione complessiva di 9.053 milioni di euro. Di questi, 6.635 milioni di euro si riferiscono ad autorizzazioni di spesa previste con provvedimenti normativi e 1.462 milioni di euro sono stati assegnati direttamente dal CIPE. Al netto di riduzioni operate con provvedimenti vari per 755 milioni di euro, risultano ancora da assegnare circa 200 milioni di euro.

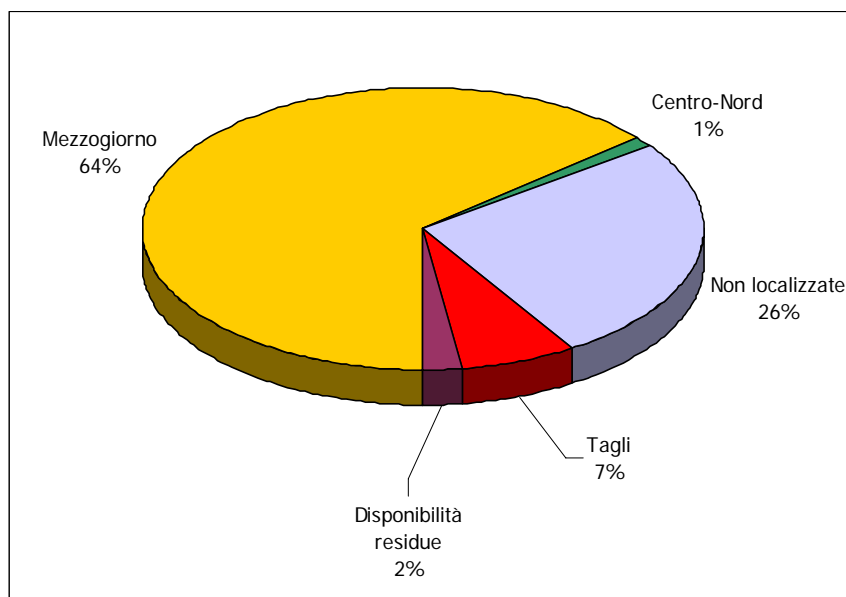
La quota più significativa del Fondo, circa il 45 per cento, è destinata agli interventi post-terremoto in Abruzzo; seguono interventi nel settore ambientale, delle telecomunicazioni e infrastrutture sociali (quote intorno al sette per cento per ciascun settore), investimenti in attività produttive, ricerca e trasporti (con quote del due per cento circa) e una quota residua piuttosto elevata, pari al 20 per cento, relativa alle preallocazioni destinate a varie finalità, tra cui, in ordine di rilevanza finanziaria, il Fondo di garanzia per le PMI (ex art. 15, legge n. 266/1997), il Fondo per le vittime delle frodi finanziarie (ex art. 1, comma 343, legge n. 266/2005), l'Istituto di Sviluppo agroalimentare

e agevolazioni tributarie nelle Regioni Marche e Umbria.

Dal punto di vista della ripartizione geografica, limitando il calcolo alle sole risorse con

destinazione territoriale – al netto quindi delle finalizzazioni non ripartibili territorialmente - la quota Mezzogiorno sfiora il 99 per cento.

**Figura 5 – Ripartizione territoriale della dotazione finanziaria del Fondo Strategico**



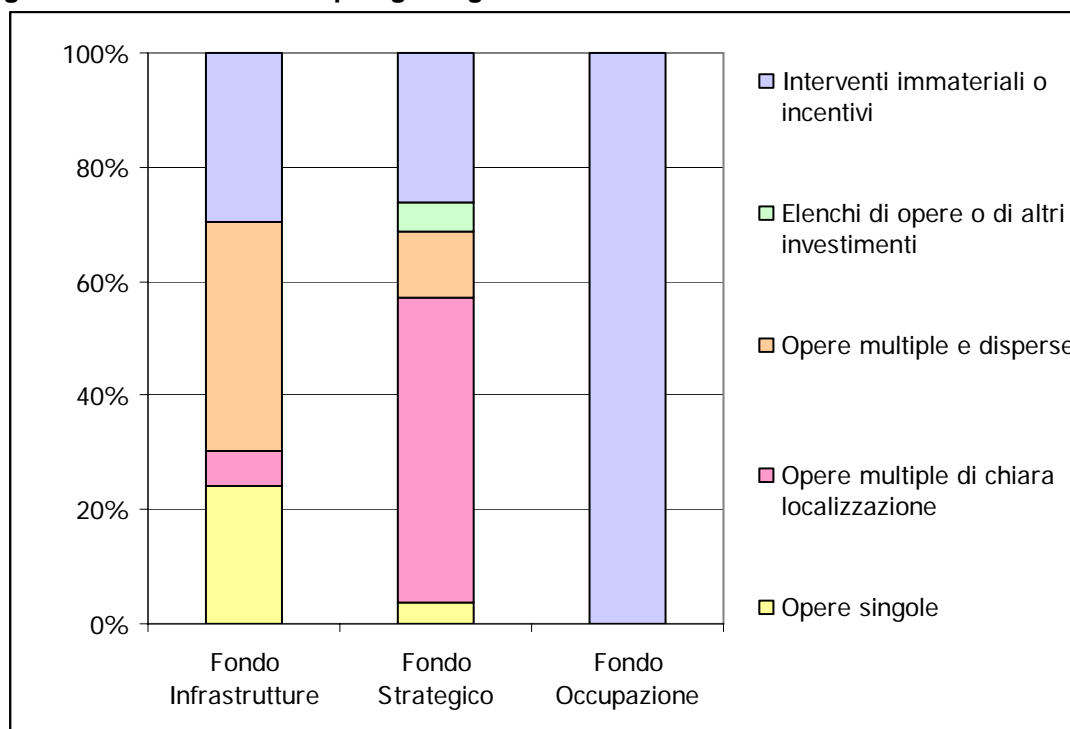
Le risorse del Fondo sociale per occupazione e formazione, alimentato con una dotazione complessiva di 4.000 milioni di euro, sono state destinate integralmente agli ammortizzatori sociali in deroga per il biennio 2009-2010.

Il Nucleo si è posto come primo obiettivo di comprendere se e in quale misura le iniziative finanziate dai predetti Fondi siano riconducibili a interventi chiaramente individuati e dunque più agevolmente valutabili *ex ante*. A tal fine, gli interventi sono stati classificati per tipologie

secondo la seguente scala ordinata per grado decrescente di specificazione: opere singole; opere multiple ben localizzate; opere multiple e disperse; elenchi di opere o altri investimenti; interventi immateriali o incentivi.

Le specificità dei diversi Fondi sono rese più evidenti dal confronto presentato nella Figura 6, dove il totale delle assegnazioni di ciascun Fondo è riportato a 100.

**Figura 6 – Confronto della tipologia degli investimenti finanziati con i Fondi FAS nazionali**



Si nota, in particolare, il peso elevato che per entrambi i Fondi, Infrastrutture e Strategico, hanno avuto le assegnazioni a favore di opere multiple, siano esse disperse (ad esempio, di edilizia scolastica e carceraria) o localizzate (interventi di ricostruzione in Abruzzo), che rendono più complessa l'attività di valutazione *ex ante*. Rileva considerare, infine, che in entrambi i Fondi, Infrastrutture e Strategico, il peso degli interventi immateriali o incentivi è pari a circa un quarto delle assegnazioni.

L'analisi della documentazione istruttoria allegata alle richieste di assegnazione al CIPE conferma che le informazioni sulle motivazioni che hanno portato alla richiesta di finanziamento per gli interventi, comprese le aspettative sugli effetti prodotti dall'eventuale realizzazione degli stessi, sono più limitate rispetto a quelle sui tempi attuativi e i costi.

In considerazione della ridotta disponibilità di risorse pubbliche, sarebbe necessario che la documentazione istruttoria prodotta dalle Amministrazioni proponenti a supporto delle richieste di finanziamento contenesse sempre una sintesi della valutazione che giustifichi la realizzazione degli interventi proposti; nel caso di esito positivo della richiesta di finanziamento, tali motivazioni sarebbero recepite dalla relativa delibera del CIPE, rendendo così più trasparente la relazione tra l'ammissione a finanziamento di un'opera e gli elementi valutativi prodotti dall'Amministrazione competente a supporto della relativa istanza.

Inoltre, al fine di garantire la completezza della copertura delle informazioni, sarebbe importante prevedere anche per gli interventi finanziati direttamente da disposizioni di legge, o mediante generiche preallocazioni, un

passaggio al CIPE, garantendo così, attraverso un'istruttoria tecnica ben regolamentata sotto l'aspetto dei contenuti e della tempistica, la raccolta di tutta la

### **3.2 La revisione dei Programmi Attuativi Regionali (PAR)**

Profonde modifiche relative alla destinazione delle risorse e ai criteri di programmazione degli interventi sono intervenute anche nei confronti dei programmi regionali finanziati con le risorse FAS e comunitarie 2007-2013.

Per quanto riguarda i settori di intervento, l'art. 2, comma 90, della legge n. 191/2009, ha previsto la possibilità per le Regioni di utilizzare, a copertura dei rispettivi disavanzi sanitari, le risorse del FAS relative ai programmi di interesse strategico regionale (PAR 2007-2013).

Il decreto-legge n. 195/2009 (art. 7) e il decreto-legge n. 196/2010 (art. 3, commi 1 e 2) hanno previsto misure finanziarie di sostegno al ciclo integrato dei rifiuti e di compensazione ambientale nella Regione Campania, da porre a carico dei PAR 2007-2013, concernenti l'acquisto da parte della stessa Regione del termovalorizzatore di Acerra (150 milioni di euro) e interventi di compensazione ambientale (282 milioni di euro).

Un'ulteriore finalizzazione settoriale è stata prevista dall'art. 1, comma 5, della legge n. 220/2010 (legge finanziaria 2011) che ha destinato al finanziamento di interventi di edilizia sanitaria pubblica una quota (1.500 milioni di euro) delle risorse FAS assegnate alla programmazione regionale, nel rispetto della ripartizione dell'85 per cento delle risorse

documentazione a supporto delle richieste di finanziamento, comprensiva delle relative motivazioni, nonché la verifica del rispetto delle chiavi di riparto previste dalle norme.

alle Regioni del Mezzogiorno e del restante 15 per cento alle Regioni del centro-nord.

Infine, la legge n. 75/2011 (articolo 2, comma 2) ha previsto che la Regione Campania utilizzi, per la realizzazione del Piano straordinario di interventi per Pompei, le risorse FAS assegnate al relativo PAR da sottoporre all'approvazione del CIPE.

In relazione ai criteri di riprogrammazione degli interventi, il CIPE ha dettato una serie di criteri, da ultimo con le delibere nn. 79/2010 e 1/2011, e indicato le priorità strategiche, richiamando anche le specifiche indicazioni contenute nel Piano Nazionale per il Sud.

Gli obiettivi che le citate delibere si pongono riguardano la concentrazione delle risorse, la qualità e l'accelerazione degli interventi, il rafforzamento delle regole di responsabilizzazione, assunzione e rispetto degli impegni, anche mediante uno strumento di attuazione rafforzata di tipo contrattuale per gli interventi prioritari o di maggiore complessità attuativa (Contratto istituzionale di sviluppo).

Al fine di porre rimedio a una delle maggiori criticità dei precedenti cicli di programmazione, gli interventi da finanziare dovranno essere strategici e più concentrati. L'ammissibilità al finanziamento degli interventi sarà strettamente connessa

all'individuazione dei fabbisogni, alla definizione dei tempi di realizzazione, alla coerenza con la pianificazione settoriale/territoriale, alla disponibilità di progettazione preliminare approvata, nonché alla sostenibilità gestionale dimostrata.

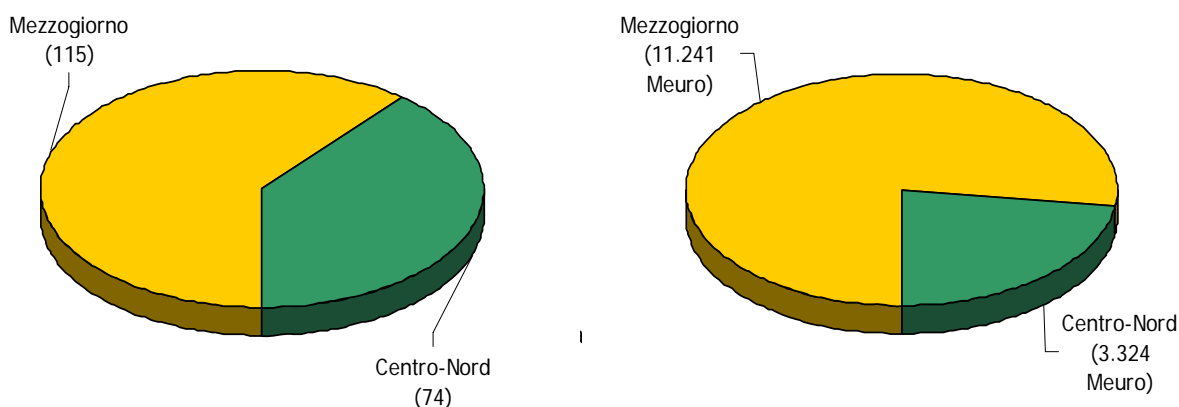
Nell'ambito della attività istruttorie concernenti i PAR, il Nucleo ha fornito supporto al DIPE attraverso specifici approfondimenti condotti sulle cosiddette "azioni cardine" che, ai sensi della delibera CIPE n. 1/2009, devono interessare almeno il 60 per cento delle risorse di ogni Programma e avere un costo superiore ai 25 milioni di euro.

In proposito si segnala che i parametri indicati per l'individuazione di tali azioni con la delibera

CIPE n. 1/2009, non risultano formalmente superati dalle successive delibere nn. 79/2010 e 1/2011 che, al fine di assicurare la concentrazione delle risorse, fanno espresso riferimento ai cosiddetti "progetti strategici".

Le azioni cardine "censite" attraverso la lettura dei PAR sono 189, per un ammontare finanziario a valere sul FAS pari a 14,5 miliardi di euro, ovvero il 63 per cento delle risorse complessivamente destinate dallo stesso FAS nel 2007 ai programmi (23 miliardi di euro) prima delle numerose riallocazioni e riduzioni avvenute per diverse cause nel triennio 2008-2010. La Figura 7 evidenzia il numero e la dotazione finanziaria delle azioni cardine nelle due macroaree del Paese.

**Figura 7 - Numero e dotazione finanziaria complessiva delle azioni cardine**



L'incidenza di tali interventi sul totale delle risorse FAS nei programmi risulta simile nel centro-nord (64 per cento, per 3,3 miliardi di euro) e nel Mezzogiorno (63 per cento, per 11,2 miliardi), a indicare che le Amministrazioni regionali hanno

sostanzialmente applicato la prescrizione del CIPE sulle quote minime di concentrazione in investimenti strategici nei PAR.

Il settore prevalente, per numero di interventi e allocazione finanziaria, è quello dei trasporti con 58 azioni cardine e più di sei miliardi di

euro programmati. Molto rilevante è anche il settore ambientale con 47 interventi ma di minore costo unitario per un impegno complessivo di 3,4 miliardi. Il terzo e ultimo settore di grande rilievo è quello sociale con

25 investimenti che, come vedremo, appartengono a segmenti molto diversificati dell'intervento pubblico.

La Tabella 3 ordina in modo decrescente le sotto-categorie per ciascuno dei settori.

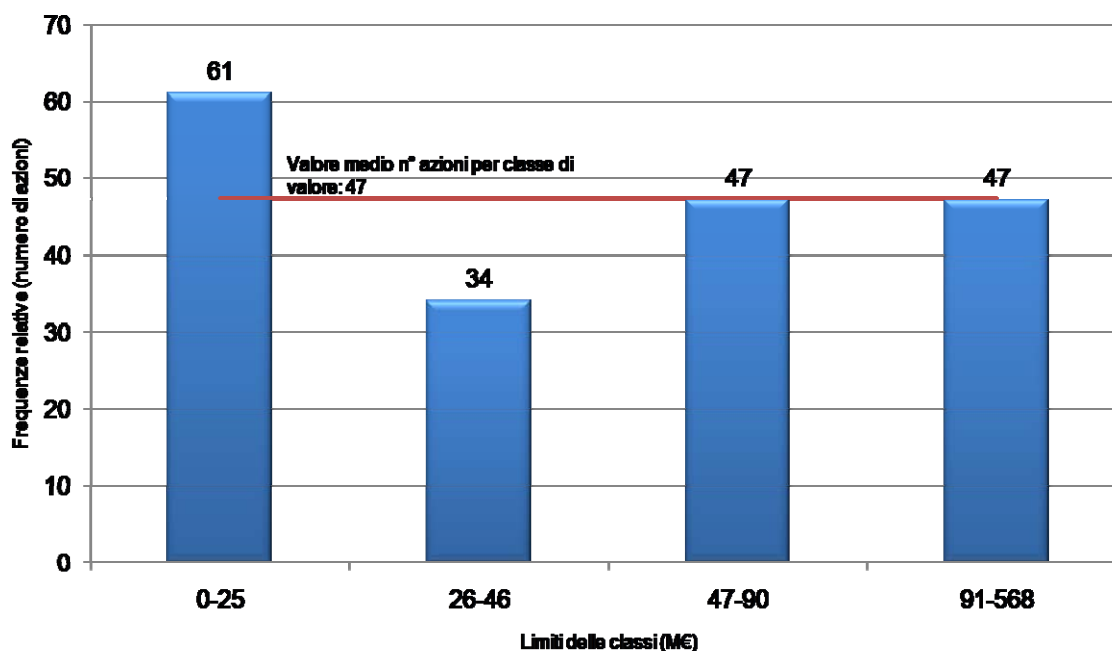
**Tabella 3 - Tipologie di intervento classificate per sotto-settori CUP**

<b>Trasporti</b>	<b>Ambiente</b>	<b>Sociale</b>
1 Strade	1 Risorse idriche	1 Sanitarie
2 Ferrovie	2 Difesa del suolo	2 Sociali e scolastiche
3 TPL	3 Rifiuti	3 Beni culturali
4 Aeroporti	4 Recupero siti urbani	4 Abitative
5 Multimodale	5 Ambiente	5 Sport e tempo libero
6 Marittime		

I settori e sotto settori più rilevanti della Figura 5 coincidono con quelli della programmazione nazionale del Fondo Infrastrutture ed il Fondo Strategico per il sostegno all'economia reale, sebbene non sia ancora stato possibile comparare le procedure di istruttoria, di valutazione *ex ante*, i processi documentali e di progettazione, gli eventuali indicatori e procedure poste a salvaguardia delle attività di monitoraggio e della futura valutazione *ex post*.

La dimensione media delle azioni cardine, pari a 73 milioni di euro, risulta nelle otto regioni del Mezzogiorno (98 milioni di euro) più che doppia rispetto al centro-nord (45 milioni di euro) in ragione della maggiore dotazione finanziaria dei programmi, con una distribuzione molto ampia (un milione di euro per l'azione cardine "aiuti alle imprese agricole in Molise" a fronte di 542 milioni di euro per la "difesa ambientale e forestale" in Sicilia) ed equamente distribuita tra azioni cardine al di sotto e al di sopra della soglia dei 50 milioni di euro (Figura 8).

**Figura 8 - Numero di azioni cardine per dimensione finanziaria (numero per milioni di euro)**



In base ai regolamenti comunitari, per i progetti al di sopra dei 50 milioni di euro occorre predisporre analisi, istruttorie e procedure più articolate, dettagliate ed onerose per l'Amministrazione proponente. Anche al di sotto di tale soglia sembra opportuno prevedere livelli diversi di approfondimento istruttorio a seconda della tipologia e della dimensione delle opere.

Nei fatti, sulla base della documentazione disponibile, i PAR risultano invece sprovvisti di una valutazione *ex ante* sia dei fabbisogni, al fine di identificare gli interventi necessari al loro soddisfacimento, sia sulle singole azioni cardine, anche se non è possibile escludere che, all'interno delle Amministrazioni, si sia seguito un procedimento tecnico-amministrativo di valutazione e selezione delle iniziative. Nelle otto regioni del Mezzogiorno, in particolare nelle quattro più grandi

(Campania, Calabria, Puglia, Sicilia), lo stato di definizione della maggior parte delle azioni cardine riproduce quello dei programmi finanziati con i Fondi strutturali, dove prevalgono gli aspetti procedurali e strategico-settoriali rispetto a quelli tecnico progettuali.

Più specificamente, nella sezione dedicata alle azioni cardine, le Regioni si limitano a:

- individuare criteri e principi generici, quali:
  - (i) la capacità di attrazione di altre forme di finanziamento (Abruzzo); (ii) il contributo al raggiungimento degli Obiettivi di servizio (Abruzzo e Puglia) (iii) ampio coinvolgimento di più livelli istituzionali (Emilia-Romagna e Molise);
- fare riferimento ad altri strumenti di programmazione regionale, quali: (i) Piano telematico regionale (Marche); (ii)

sostegno al programma “Sistema fluviale del Po e reti idriche” (Piemonte); oppure (iii) Piano regionale dei trasporti (Basilicata);

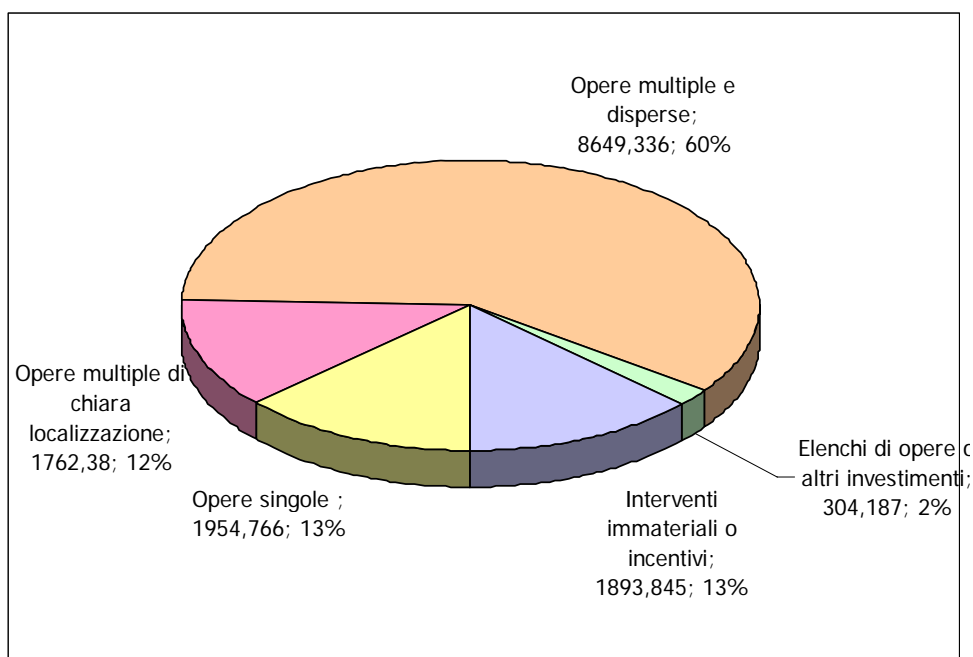
- rinviare a future scelte di programmazione, quali: (i) programmi territoriali denominati “Accordi di reciprocità” (Campania); (ii) progetti integrati di sviluppo urbano per i sistemi urbani intermedi (Calabria); oppure (iii) riqualificazione delle aree urbane e dei centri storici (Umbria).

Come nel caso dei Fondi alimentati con le risorse del FAS nazionale, anche per i

programmi regionali si è posta l’esigenza di comprendere se e in quale misura le azioni cardine inserite nei PAR siano opere chiaramente individuate, e dunque più agevolmente valutabili *ex ante*, utilizzando la medesima classificazione: opere singole; opere multiple ben localizzate; opere multiple e disperse; elenchi di opere o altri investimenti; interventi immateriali o incentivi.

La Figura 9 sintetizza i risultati della classificazione, evidenziando la quota percentuale e di risorse complessive attribuita a ciascuna categoria.

**Figura 9 - Tipologia di azioni cardine secondo il loro oggetto  
(milioni di euro e % sul totale risorse azioni cardine)**



Fonte: elaborazione su dati dei Programmi Attuativi Regionali (2007-2010).

Le opere singole, ovvero quegli interventi che il Quadro Strategico Nazionale privilegia nella propria definizione di azione cardine (“progetti specificamente definiti e localizzati”<sup>7</sup>), valgono quasi due miliardi di euro, pari al 13 per cento del valore totale delle azioni cardine.

Questo tipo di azioni cardine si presta in misura relativamente agevole a essere valutato mediante studi di fattibilità e analisi costi-benefici e costi-efficacia, oppure analisi dei rischi volte a rendere espliciti i possibili ostacoli in fase di progettazione tecnica e realizzazione (di costruzione, gestionali, amministrativi, istituzionali, etc.<sup>8</sup>).

---

<sup>7</sup> Esempi di azioni cardine per opere singole: Itinerario Ragusa-Catania e raccordo aeroporto di Comiso - variante alla SS 115 nel tratto compreso tra lo svincolo di Vittoria ovest e Comiso sud; Adeguamento delle infrastrutture portuali di rilievo nazionale (Molo di levante Porto Torres); Realizzazione della piattaforma logistica per il Mercato dei fiori di Sanremo.

<sup>8</sup> Il Regolamento dei contratti pubblici (art. 11) prevede che le Amministrazioni aggiudicatrici abbiano facoltà di avvalersi degli studi di fattibilità presentati da soggetti pubblici e privati nella fase di programmazione ai sensi dell'articolo 153, comma 19, del codice, ai fini dello sviluppo degli elaborati del programma triennale, che indica, per tipologia e in relazione alle specifiche categorie degli interventi, le loro finalità, i risultati attesi, le priorità, le localizzazioni, le problematiche di ordine ambientale, paesistico ed urbanistico territoriale, le relazioni con piani di assetto territoriale o di settore, le risorse disponibili, la stima dei costi e dei tempi di attuazione, e dell'elenco annuale dei lavori. Lo studio di fattibilità deve contenere (art. 14):

- a) le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali, economico-finanziarie dei lavori da realizzare;
- b) l'analisi delle possibili alternative rispetto alla soluzione realizzativa individuata;
- c) la verifica della possibilità di realizzazione mediante i contratti di partenariato pubblico privato di cui all'articolo 3, comma 15-ter, del codice dei contratti pubblici;
- d) l'analisi dello stato di fatto, nelle sue eventuali componenti architettoniche, geologiche, socio-economiche, amministrative;

Anche per le azioni cardine riconducibili a opere multiple che investono reti e ricadono in luoghi già individuati<sup>9</sup> - circa 1,7 miliardi di euro di investimenti, pari al 12 per cento del totale delle azioni cardine - può essere stimato con buona approssimazione il costo e il bacino di domanda da soddisfare.

La valutazione *ex ante* delle “opere multiple e disperse”<sup>10</sup>, che pesano per il 60 per cento del valore complessivo delle azioni cardine (8,7

---

e) la descrizione, ai fini della valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e della compatibilità paesaggistica dell'intervento, dei requisiti dell'opera da progettare, delle caratteristiche e dei collegamenti con il contesto nel quale l'intervento si inserisce, con particolare riferimento alla verifica dei vincoli ambientali, storici, archeologici, paesaggistici interferenti sulle aree o sugli immobili interessati dall'intervento, nonché l'individuazione delle misure idonee a salvaguardare la tutela ambientale e i valori culturali e paesaggistici;

f) il cronoprogramma;

g) la verifica della possibilità di realizzazione mediante concessione rispetto all'appalto;

h) l'analisi della fattibilità finanziaria (costi e ricavi) con riferimento alla fase di costruzione e, nel caso di concessione, alla fase di gestione;

i) l'analisi della fattibilità economica e sociale (analisi costi-benefici);

l) lo schema di sistema tariffario, nel caso di concessione.

Tali contenuti dovrebbero essere integrati dai valori degli indicatori di realizzazione e di risultato che, insieme alla quantificazione finale dei tempi e dei costi, consentono di misurare la rispondenza dell'opera finita con i contenuti della valutazione *ex ante*.

<sup>9</sup> Esempi: Sistema della metropolitana regionale campana; Ciclo integrato dei rifiuti pugliesi: interventi di bonifica su Taranto e Brindisi; Potenziamento delle trasversali stradali e ferroviarie per l'interconnessione e l'interoperabilità fra Corridoio tirrenico e Corridoio Jonico.

<sup>10</sup> Esempi: Puglia: interventi di edilizia scolastica; Emilia-Romagna: rinnovo e ampliamento del materiale rotabile; Calabria: progetti pilota per una scuola accogliente, moderna e aperta; Campania: azioni di rigenerazione urbana finalizzate a migliorare le condizioni di vita e sicurezza dei gruppi svantaggiati; Piemonte: aree produttive ecologicamente attrezzate (razionalizzazione e recupero di aree produttive al fine di nuovo insediamento).

miliardi di euro), è invece resa più complessa dalla eventuale indeterminatezza dei singoli interventi e dei luoghi in cui andranno a ricadere (e, dunque, lo specifico bisogno o domanda che andranno a soddisfare) e, conseguentemente, dei loro costi. In molti casi, ad esempio per le azioni cardine da attivare sulla base di procedimenti a bando orientati alla domanda, la valutazione è esplicitamente rinviata a un momento successivo alla decisione di programmazione, con ovvie implicazioni in termini di misurabilità *ex ante* della loro *performance* di realizzazione, risultato e impatto.

Infine, appare più verosimile lo svolgimento di attività di valutazione *ex ante* e analisi di fattibilità nel settore dei trasporti e delle infrastrutture sociali (in particolare, la costruzione o ampliamento di strutture ospedaliere incluse tra le azioni cardine), dove il 40 e il 50 per cento degli investimenti proposti rientra nelle categorie delle opere “singole” e “multiple” sufficientemente ben descritte, mentre nel settore ambiente predominano gli interventi di rete (nel settore idrico, dei rifiuti, per la difesa del suolo o il recupero di siti degradati).

Il citato decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, recante “Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell’art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42”, affronta molte delle questioni sopra esaminate, attraverso criteri di programmazione e riparto del FAS, ora denominato Fondo per lo sviluppo e la coesione, ispirati tra l’altro ai principi di leale collaborazione istituzionale, coinvolgimento del

partenariato economico sociale, programmazione pluriennale delle risorse, aggiuntività degli interventi, necessaria costruzione di indicatori di impatto<sup>11</sup>.

Di particolare rilevanza, oltre alle importanti norme di raccordo tra la programmazione finanziaria del predetto Fondo, il Documento di economia e finanza e la Legge annuale di stabilità, sono le disposizioni che mirano a rafforzare la valutazione delle condizioni istituzionali che devono essere soddisfatte per l’utilizzo dei fondi: dei fabbisogni e dei risultati attesi e, vera novità rispetto al passato, di livelli adeguati di capacità amministrativa e tecnica e di legalità dei soggetti attuatori degli interventi.

---

<sup>11</sup> Vedi anche le audizioni parlamentari della Corte dei Conti del 30 marzo 2011 e del Capo del servizio studi di struttura economica e finanziaria della Banca d’Italia, Daniele Franco, sullo schema di d.lgs. n. 328 recante attuazione dell’art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

#### 4. L'INDAGINE "DOING BUSINESS" SULLA COMPETITIVITÀ DEI TERRITORI

Nel 2003, il Gruppo Banca Mondiale (GBM) ha avviato l'indagine annuale *Doing Business* per valutare, sulla base di alcuni indicatori, la capacità di attrazione e di sostegno alle attività d'impresa e d'investimento (*business environment*) dei singoli Paesi<sup>12</sup>. Il Rapporto *Doing Business 2010* colloca l'Italia al 78° posto su 183 Paesi, dietro anche a diversi Paesi in via di sviluppo.

La competitività di un territorio, soprattutto nell'attuale difficile fase economica e a fronte di politiche espansive sempre più condizionate dai vincoli di bilancio, dipende dalla presenza di condizioni favorevoli per l'attività di impresa, sfruttando le risorse locali o attirando investimenti dall'esterno. Molto spesso, la rilevazione degli indicatori di competitività a livello nazionale rischia di oscurare le differenze a livello regionale o comunque tra circoscrizioni macro regionali. In un contesto che vede l'Italia muovere nella direzione di una *governance* federalista, è ancor più opportuno condurre indagini articolate a livello territoriale anche al fine di evidenziare le aree dove sono stati raggiunti progressi significativi.

Al fine di estendere l'indagine *Doing Business* a livello locale in Italia, con particolare attenzione alle aree del Mezzogiorno, il 7 giugno 2010 il Nucleo e rappresentanti del GBM hanno promosso un *workshop* presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per

illustrare l'iniziativa *Doing Business Sub-National* in Italia. In tale occasione è stata avviata la discussione sul progetto, coinvolgendo le Amministrazioni centrali italiane istituzionalmente responsabili delle relazioni fra Italia e GBM (Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero degli affari esteri, Banca d'Italia), quelle con competenze in ambito di sviluppo territoriale (Ministero dello sviluppo economico – Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica) e altri Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri interessati all'iniziativa (Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali, Unità per la semplificazione). In particolare, sono state esaminate le modalità attuative dell'indagine territoriale e le possibili opzioni riguardo alla scelta degli indicatori da rilevare, delle realtà regionali da sottoporre a indagine e dei soggetti attuatori e *partner* locali da coinvolgere nell'esercizio. La sintesi delle scelte effettuate è illustrata nella scheda a pagina seguente.

Il 20 ottobre 2010 si è tenuto presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un incontro con le Regioni interessate dall'indagine per informarle dell'iniziativa e raccogliere indicazioni utili. A seguito della riunione, il Nucleo ha chiesto alle Regioni di indicare un referente che funga da contatto anche con il GBM al fine di facilitare sia le attività preparatorie all'indagine sia le attività di raccolta dati. La richiesta di un referente di progetto è stata successivamente estesa ai Sindaci e ai Presidenti delle Autorità portuali interessati nell'indagine.

---

<sup>12</sup> L'indagine ha ormai diffusione e rilevanza mondiali ed è stata adottata anche dal Fondo Monetario Internazionale in sede di recenti consultazioni con l'Italia sub Article IV per l'analisi della competitività del Sistema Paese.

## L'Indagine Doing Business Sub-Nazionale in Italia

**COSA E'** Indagine sulla competitività e capacità di attrazione degli investimenti a livello regionale, con particolare attenzione alle aree del Mezzogiorno.

**FINALITA'** Individuare i maggiori nodi al fare impresa, in particolare nel Mezzogiorno, e attivare opportuni interventi di *policy* nazionali e locali a costo limitato o nullo per l'erario pubblico. L'indagine è un vero e proprio strumento di supporto ad azioni di rinnovamento e all'attuazione di politiche riformatrici.

### INDICATORI

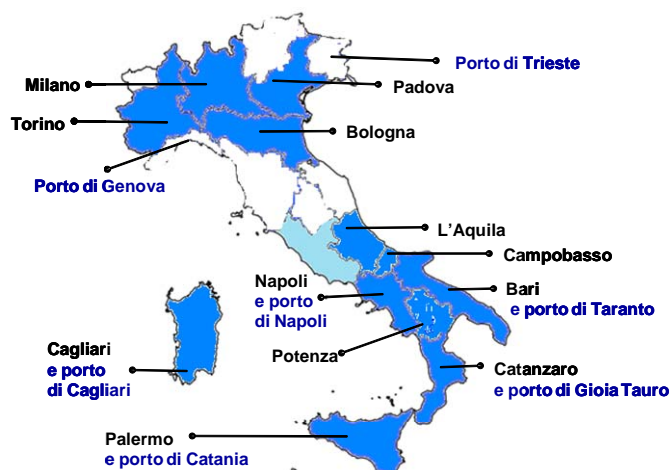
<b>Avvio di un'attività imprenditoriale</b>	Identifica il numero di procedure, i tempi e i costi necessari per avviare un'attività imprenditoriale.
<b>Ottenimento di permessi edilizi</b>	Esamina le procedure, i tempi e i costi necessari per costruire un edificio di carattere commerciale adibito allo stoccaggio di merci. L'indicatore prende in considerazione non solo licenze e permessi di carattere edilizio ma anche l'ottenimento delle connessioni alle reti idrica, fognaria, elettrica e telefonica.
<b>Trasferimento di una proprietà immobiliare</b>	Analizza le procedure, i tempi e i costi necessari al trasferimento di una proprietà immobiliare a carattere commerciale.
<b>Risoluzione di una disputa commerciale</b>	Segue l'evoluzione di una disputa commerciale misurando i tempi, i costi e il numero di procedure richieste dal momento di costituzione in mora al momento del recupero del credito.
<b>Commercio internazionale</b>	Misura i costi associati a tutte le procedure necessarie per l'importazione e l'esportazione di merci, inclusi i documenti, le spese amministrative per lo sdoganamento e per il controllo tecnico, dazi doganali, oneri a destinazione e spese di trasporto.

**METODOLOGIA** L'indagine si svolgerà attraverso la somministrazione di questionari e la realizzazione di interviste presso alcune categorie di *stakeholders* sia privati (ad esempio, notai, avvocati, commercialisti, ingegneri, spedizionieri) sia pubblici (ad esempio, uffici comunali, Camere di commercio, Autorità portuali, tribunali).

### TERRITORI INTERESSATI

12 città: 8 del Centro-Sud e 4 del Nord

7 porti: 5 del Sud e 2 del Nord



### DURATA

L'indagine si concluderà orientativamente entro settembre 2011. La presentazione del Report finale è prevista per maggio 2012.

Il 14 dicembre 2010 è stato firmato l'Accordo di collaborazione fra GBM e Presidenza del Consiglio dei Ministri - DIPE per l'avvio dell'indagine "*Doing Business Sub-National in Italy 2012*", registrato dalla Corte dei Conti il 18 febbraio 2011.

Nella prima metà del 2011 sono stati illustrati gli obiettivi, le fasi di svolgimento e la metodologia dell'indagine ai referenti nominati nell'ambito delle Amministrazioni locali e ai rappresentanti del settore privato e, nella seconda metà dell'anno, verranno raccolti i dati sul territorio, anche attraverso interviste mirate riguardanti i cinque indicatori prescelti per l'indagine (avvio di un'attività imprenditoriale, ottenimento di permessi edilizi, trasferimento di una proprietà immobiliare, risoluzione giudiziale delle controversie commerciali e commercio internazionale). La conclusione della raccolta dati è prevista per il mese di novembre 2011 e la presentazione del Rapporto finale per la primavera 2012.

Gli indicatori oggetto dell'indagine sono particolarmente significativi sia per l'importanza che rivestono nelle decisioni di investimento degli imprenditori italiani e stranieri sia per valutare gli effetti delle misure adottate negli anni recenti in materia di semplificazione, accelerazione delle procedure e attrazione degli investimenti, molte delle quali analizzate dalla presente Relazione.

L'individuazione dei luoghi dove effettuare la rilevazione è in buona parte conseguente alla scelta degli indicatori: le aree urbane dove si concentrano le attività produttive e i servizi, generalmente i capoluoghi di Regione, e i maggiori porti commerciali, selezionati sia in relazione al volume di movimentazione merci,

sia in funzione della distribuzione sul territorio. La scelta di dedicare uno degli indicatori al commercio internazionale marittimo è legata all'importanza che questo tema ha assunto nel nostro Paese anche a seguito del disegno di legge di riforma della legislazione in materia portuale (per la quale vige la legge n. 84/1994), presentato dal Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti. L'indagine *Doing Business* analizzerà modalità, tempi e costi relativi alle procedure di movimentazione merci per sette dei maggiori porti commerciali italiani. I risultati potranno essere utilmente confrontati con quelli di una ricerca in corso presso il DIPE che analizza caratteristiche e peculiarità del nostro sistema portuale, lo stato delle infrastrutture portuali, l'andamento del traffico nei principali porti italiani e le priorità per la programmazione e il riparto delle risorse in tale settore.<sup>13</sup>

L'importanza del *Doing Business Sub-National in Italia* è sottolineata dal Documento di economia e finanza 2011, che lo indica come uno degli strumenti attraverso i quali l'Italia è impegnata a valutare i vincoli alla nascita e allo sviluppo delle imprese e i relativi differenziali territoriali, al fine di promuovere le azioni necessarie ad ogni livello di governo interessato.

---

<sup>13</sup> E' stato costituito un gruppo di lavoro nell'ambito del DIPE, con la partecipazione di alcuni componenti del Nucleo, e sono state effettuate una serie di audizioni con i principali attori del comparto marittimo, segnatamente i vertici delle Autorità Portuali, di Assoporti, dell'Unione degli Interporti, i rappresentanti dei ministeri interessati e delle società pubbliche che operano in settori funzionali all'esercizio dei porti (ferrovie e strada).

## 5. LA RIFORMA DELL'UNIVERSITA' E LA RICERCA

### 5.1 La riforma dell'Università

La riforma dell'Università è stata intrapresa con l'obiettivo di migliorarne l'efficienza e l'equità, tramite una maggiore responsabilità degli atenei, sia dal punto di vista finanziario sia didattico e della ricerca, improntando il reclutamento a criteri meritocratici e di trasparenza, rafforzando l'offerta didattica, contenendone la parcellizzazione e introducendo una valutazione dei risultati. Le misure introdotte tengono conto di pratiche già presenti nei sistemi universitari occidentali più avanzati, nei quali la valutazione dei risultati della ricerca e dell'insegnamento è alla base della politica di reclutamento e di promozione del personale docente, stimolando il dinamismo del sistema, incentivando la creatività e la mobilità intellettuale e sostenendo la qualità del servizio offerto agli studenti.

Coerentemente con il proprio Piano di lavoro per il 2010, il Nucleo ha effettuato il monitoraggio del disegno di legge sulla riforma dell'Università, in particolare delle disposizioni più rilevanti per l'organizzazione del sistema universitario nazionale.

Dopo un *iter* durato più di un anno, la legge n. 240/2010 detta norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento e delega il Governo al rilancio della qualità e dell'efficienza del sistema universitario, prevedendo in particolare:

- per le Università, l'introduzione dell'accreditamento periodico di sedi e corsi di studio e l'applicazione di

meccanismi premiali nella distribuzione dei fondi, in base ai risultati conseguiti;

- l'introduzione dell'accreditamento anche per i collegi universitari, cui è subordinato l'accesso ai finanziamenti;
- la revisione della disciplina di contabilità degli atenei - che, in caso di dissesto finanziario, sono commissariati - e l'introduzione del costo *standard* per studente;
- l'attribuzione di una quota del Fondo di finanziamento ordinario sulla base della valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei.

Inoltre:

- si istituiscono un Fondo di ateneo per la premialità di professori e ricercatori e, in alcune ipotesi, del personale tecnico-amministrativo e un Fondo per il merito, volto alla promozione dell'eccellenza degli studenti universitari;
- si specificano le misure per la qualità già previste dal decreto-legge n. 180/2008, che ha disposto la ripartizione di una quota dei finanziamenti in base alla qualità di offerta formativa, ricerca e sedi didattiche (l'assegnazione 2009 è stata disposta con DM 23 settembre 2009). Analoghe misure vengono previste per le Università non statali e si prevede che gli atenei possano federarsi o fondersi, per razionalizzare l'offerta formativa.

Di particolare interesse per l'attività del

Nucleo, sono le disposizioni contenute nel titolo II "Norme e delega legislativa in materia di qualità ed efficienza del sistema universitario" (artt. 4-14).

L'art. 4 prevede l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di un fondo speciale finalizzato a promuovere il merito fra gli studenti mediante prove nazionali *standard*, con lo scopo di erogare premi di studio che prevedano una quota da restituire al termine degli studi, determinata in relazione ai risultati accademici conseguiti e rimborsata secondo tempi parametrati al reddito percepito. Viene prevista, altresì, l'istituzione di un apposito comitato consultivo formato da rappresentanti dei Ministeri dell'economia e dell'istruzione e di donatori privati.

L'art. 5 dispone una articolata delega legislativa, da esercitarsi entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, in materia di interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario. Tra i criteri direttivi della delega, si segnalano la valorizzazione della qualità e dell'efficienza delle Università e la conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche; la revisione dei meccanismi di contabilità; l'introduzione di un sistema di valutazione *ex post* delle politiche di reclutamento degli atenei; la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per rimuovere gli ostacoli che limitano l'accesso all'istruzione superiore.

L'art. 9 istituisce un fondo per la premialità di professori e ricercatori, cui possono essere attribuite ulteriori somme con decreto del Ministro, in proporzione alla valutazione dei

risultati raggiunti effettuata dall'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR).

L'art. 11 dispone, poi, interventi perequativi per le Università statali, mentre l'art. 12 prevede il riconoscimento di fondi per le Università non statali legalmente riconosciute.

L'attuazione di tali norme sarà oggetto di analisi da parte del Nucleo nel corso del 2011, per valutare l'impatto della riforma sulla spesa universitaria. Infine, merita di essere ricordato che sotto il profilo della qualità del sistema universitario e della ricerca, la legge si colloca a completamento di altre iniziative normative la cui attuazione resta oggetto dell'attività di monitoraggio del Nucleo.

Con D.P.R. 10 febbraio 2010, n. 76, è stato adottato il regolamento sull'organizzazione e il funzionamento dall'ANVUR. Inoltre, con DM 24 giugno 19 marzo 2010 sono state definite le linee guida per la valutazione della qualità della ricerca 2004-2008, applicabili a Università ed Enti di ricerca e con DM 24 giugno 2010 sono stati nominati i componenti del Consiglio direttivo dell'ANVUR.

## 5.2 La Ricerca

Il Programma Nazionale della Ricerca (PNR), di durata triennale, è predisposto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 204/98 e, insieme ai suoi aggiornamenti annuali, è approvato dal CIPE. Il Programma individua gli obiettivi generali e le modalità di attuazione degli interventi alla cui realizzazione concorrono le Pubbliche

Amministrazioni, ivi compresi le Università e gli Enti di ricerca.

La ricerca scientifica svolge una funzione di traino essenziale per la crescita economica, specie quando riesce a trasformarsi in innovazione e permette lo sviluppo di brevetti, di nuove attività produttive o l'aumento della produttività di quelle esistenti.

Il PNR 2011-2013, approvato dal CIPE nella seduta del 23 marzo 2011 con la delibera 2/2011, assume quale riferimento programmatico la Strategia Europa 2020 adottata dal Consiglio europeo del 17 giugno 2010, facendo proprie le tre priorità strategiche relative. Inoltre, il PNR assume a riferimento specifico lo sviluppo dello "Spazio europeo della ricerca" e, in particolare, la "Roadmap ESFRI" per le grandi infrastrutture della ricerca di eccellenza e i settori della scienza e delle tecnologia considerati prioritari. Il PNR è definito quindi in coerenza con il Programma Nazionale di Riforma 2010, che si fa carico della complessiva attuazione della Strategia Europa 2020 e fissa l'obiettivo minimo di spesa complessiva in Italia per la ricerca, pubblica e privata, all'1,53 per cento del PIL al 2020, rispetto all'attuale 1,1 per cento.

Il PNR individua obiettivi strategici, un insieme di aree tematiche prioritarie e un set di obiettivi operativi diretti a migliorare l'efficienza e l'efficacia del sistema nazionale della ricerca. Il Piano declina quindi gli obiettivi in azioni di ricerca, finanziate prevalentemente dal Fondo

per l'Innovazione e la Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST).

Il Programma individua inoltre 18 azioni di ricerca atte a realizzare gli obiettivi, integrate in un sistema organico di *governance*: sostenere la creatività e l'eccellenza in tutti i campi del sapere; ricerca di base orientata alle tecnologie abilitanti; ricerca per lo sviluppo di settori industriali innovativi; progetti integrati di ricerca a sostegno dell'industria; sostegno alla creazione di nuove imprese ad alto contenuto tecnologico; sostegno alle piattaforme tecnologiche nazionali; distretti ad alta tecnologia; poli di eccellenza nazionale; interventi finalizzati all'attrazione e qualificazione di giovani nel settore della ricerca scientifica e tecnologica; scuole internazionali di dottorato; riorientamento e recupero; sostegno ai post-dottorati; infrastrutture; PON per il Mezzogiorno; estensione dei progetti PON al nord; miglioramento del sistema della ricerca italiana attraverso l'internazionalizzazione; Università; Enti di ricerca.

Il PNR prevede infine la realizzazione, da parte degli Enti pubblici di ricerca, dei progetti bandiera (Tabella 4), prevalentemente finanziati dal Fondo Ordinario per il finanziamento degli Enti e istituzioni di ricerca (FOE), per un importo complessivo di 1.772 milioni di euro, dei quali 252 a valere sull'annualità 2010, 925 a valere sulle annualità 2011-2013 e 595 a valere sulle annualità successive al 2013.

**Tabella 4 – I Progetti bandiera del PNR 2011-2013**

<b>Progetto</b>	<b>Contenuto</b>	<b>Fonte</b>	<b>Costo (milioni euro)</b>
<b>Epigenomica</b>	Sviluppo della scienza della vita e avanzamenti nella teoria di sequenziamento del DNA e RNA.	FOE	30
<b>Ritmare - ricerca italiana per il mare</b>	Ricerca scientifica e tecnologica dedicata al mare e a tutte le sue problematiche.	FOE	450
<b>L'ambito nucleare</b>	Rafforzamento del sistema energetico nazionale, attualmente insufficiente, considerando la crescente richiesta di energia.	FOE	39
<b>ASTRI-astrofisica con specchi a tecnologia replicante italiana</b>	Osservazioni da terra per lo studio della più alta porzione di energia dei fotoni gamma. La sfida è far funzionare i rilevatori a terra per raggiungere competitività anche a livelli di energia fino a oggi appannaggio dei satelliti.	FOE	8
<b>La fabbrica del futuro</b>	Progetto orientato verso un nuovo sviluppo sostenibile dell'ambiente manifatturiero, in particolare per promuovere più efficacemente il <i>Made in Italy</i> . Gli ambiti di ricerca riguardano: beni strumentali, sistemi di produzione avanzati, tipologie di fabbriche del futuro ad alto grado di affidabilità per i prodotti e i beni.	FOE	12
<b>NanoMax</b>	Sviluppo di una piattaforma innovativa automatizzata a contenuto nanotecnologico, per la diagnostica emergente molecolare multi-parametrica in vitro; in particolare verranno sviluppate e impiegate tecnologie in grado di consentire diagnostiche avanzate, basate su profili genetici e profili incentrati su marcatori proteomici e metabolomici.	FOE	23
<b>InterOmics</b>	Sviluppo di una piattaforma integrata di conoscenze pluridisciplinari per l'applicazione delle scienze "omiche" alla definizione di bio-marcatori e profili diagnostici, predittivi e teranostici. Il progetto propone un modello in rete, coadiuvato da una serie di piattaforme tecnologiche, orientato alla gestione dell'intera filiera delle scienze omiche (genomica, breathomica, bioinformatica)	FOE	25
<b>Super B Factory</b>	Messa a punto di un nuovo e avanzato acceleratore per elettroni e positroni ad alta luminosità, in grado di rispondere a esigenze di ricerca di base e di fisica applicata.	FOE	250
<b>SIGMA</b>	Costruzione di un sistema di comunicazione satellitare per scopi istituzionali, mancante nel nostro paese.	residui e PTA (ASI)	80
<b>Satellite ottico per telerilevamento</b>	Mini satellite con disponibilità a bordo di un sistema di osservazione ottico ad altissima risoluzione da impiegare come integrazione alle capacità di osservazione di <i>Cosmo-Skymed II Generation</i> che invece opera con radar a raggi X.	residui e PTA (ASI)	100
<b>Ricerca e innovaz. tecnologica nei processi di conoscenza, tutela, valorizzazione e sicurezza dei beni culturali</b>	Rappresenta una opportunità di ricerca ad alto valore aggiunto, con aspetti di forte validità intrinseca dal punto di vista storico, culturale e architettonico del nostro Paese e di impatto potenziale notevolissimo nei confronti del turismo culturale di nuova generazione.	FAR	30

Progetto	Contenuto	Fonte	Costo (milioni euro)
<b>Cosmo - Skymed II generation</b>	Costellazione di due satelliti con a bordo radar operanti in Banda X, per l'osservazione della superficie terrestre, con elevata risoluzione spaziale e temporale. Il progetto prevede anche una stazione terrestre dedicata alla ricezione, elaborazione e immagazzinamento dei dati di telerilevamento.	PTA (ASI)	600
<b>Elettra-Fermi-Eurofel (Sincrotrone Trieste S.C.p.A. (ST))</b>	Sviluppo e costruzione di impianti che consentano la realizzazione e l'avvio del progetto Fermi - Elettra, collegato al progetto Infrastrutture EU-Eurofel approvato dal Consiglio UE e inserito nella <i>Roadmap ESFRI</i> .	FOI	45
<b>Progetto IGNITOR</b>	Collaborazione Italia - Russia con coinvolgimento di istituzioni USA per produrre e studiare per la prima volta plasmi termonucleari in grado di accendersi.	FIRST	80
<b>TOTALE</b>			<b>1.772</b>

Il Programma prevede l'istituzione di un "tavolo tecnico per la semplificazione", con l'obiettivo di analizzare e proporre soluzioni tecniche finalizzate ad ottimizzare l'uso delle risorse disponibili, superando l'attuale frammentazione degli interventi e delle procedure.<sup>14</sup>

Al fine di favorire la maggiore efficacia degli strumenti, il PNR 2011-2013 prevede, inoltre, la verifica annuale sullo stato di avanzamento delle attività e sulla rispondenza tra pianificazione e reale raggiungimento degli obiettivi. L'esito di tale verifica, esplicitato in una relazione, è trasmesso al CIPE ai sensi del punto b) dell'art. 2 del citato decreto legislativo n. 204/98.

<sup>14</sup> Nel PNR viene sottolineata l'esigenza di costituire, presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, una segreteria tecnica di governance per il Coordinamento della ricerca italiana, coordinata dal ministero stesso, con la partecipazione di componenti della Conferenza Stato-Regioni, di altri dicasteri, di enti pubblici di ricerca e di rappresentanti delle parti economiche e sociali.

Il PNR si propone quindi di strutturare a livello nazionale un sistema di analisi e valutazione delle competenze in Ricerca e Sviluppo (R&S), sia pubbliche sia private, e criteri e procedure "di eccellenza" di valutazione delle attività di ricerca.

Le risorse attualmente disponibili nel bilancio del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per il finanziamento degli interventi e delle azioni previste nel PNR vengono riportate nella Tabella 5, tenuto conto che negli aggiornamenti annuali del Programma verranno indicate le eventuali ulteriori risorse finanziarie rese disponibili dalle leggi di stabilità e dalla ricognizione in corso presso le altre Amministrazione pubbliche.

Con riferimento ai profili di valutazione, si ritiene che il *set* degli indicatori (di avanzamento, di realizzazione, di impatto, ecc.) e i relativi *target* vadano elaborati *ex ante*, tenendo conto delle indicazioni del Piano Nazionale per il Sud, nell'ambito della prima relazione annuale sull'avanzamento del Programma da inviare al CIPE.

**Tabella 5 - Quadro finanziario PNR 2011-2013 (milioni di euro)**

<b>Fonte di finanziamento</b>	<b>Risorse</b>
FOE (fondo ordinario per il finanziamento degli enti e istituzioni di ricerca)	806
FAR (Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca)	2.029
FIRB (Fondo per gli Investimenti della Ricerca di Base)	92
FISR (Fondo integrativo Speciale per la Ricerca - Pr. Ignitor)	77
PRIN (Progetti di Ricerca di Interesse Nazionale)	268
PON Ricerca e Competitività quota 2011-2013	2.817
<b>TOTALE</b>	<b>6.089</b>

## **6. LE POLITICHE ENERGETICHE E AMBIENTALI**

La definizione della Strategia energetica nazionale, prevista dalla legge n. 133/2008, è stata certamente condizionata dagli eventi che in questi ultimi due anni hanno riguardato l'ambiente e l'approvvigionamento di materie prime.

Il voto referendario del 12 e 13 giugno 2011 ha chiuso le porte alla reintroduzione del nucleare a scopi civili, abrogando le disposizioni della legge n. 133/2008 in materia di costruzione di nuove centrali nucleari sul territorio italiano.

Nel corso del 2010, il Nucleo ha comunque collaborato con il Ministero dello sviluppo economico nell'analisi delle tecnologie di sfruttamento dell'energia nucleare idonee a garantire, al contempo, la diversificazione delle fonti di approvvigionamento, la riduzione delle emissioni di gas serra e del prezzo dell'energia elettrica per i cittadini e le imprese, la salute e la tutela ambientale. In particolare, sono stati oggetto di valutazione i seguenti temi: rendimento ed efficienza delle centrali, consumo specifico di combustibile nucleare e

caratteristiche costruttive; individuazione dei sistemi di protezione, di controllo e di sicurezza dell'impianto; sicurezza e grado di protezione del personale e dell'ambiente; sistemi di contenimento e protezione dell'isola nucleare; durata della vita utile d'impianto; sistemi di controllo ambientale; valutazione dell'impatto ambientale.

In secondo luogo, nel corso del 2010 e nei primi mesi del 2011, con il decreto legislativo n. 28/2011 si è data attuazione alla direttiva 2009/28/CE che impegna l'Italia a raggiungere entro il 2020 la quota del 17 per cento dei suoi consumi finali da fonti energetiche rinnovabili e a incrementare l'impiego di fonti rinnovabili nei trasporti per almeno il dieci per cento. Il decreto legislativo affronta alcune questioni fondamentali per lo sviluppo delle fonti rinnovabili, soprattutto di quelle di cui non è possibile programmare la produzione, prevedendo interventi per il miglioramento della rete di trasmissione e per lo sviluppo di nuove reti intelligenti nella distribuzione dell'energia elettrica.

Successivamente al citato decreto legislativo n. 28/2011, il decreto del Ministero dello sviluppo economico del 5 maggio 2011 prevede l'installazione di 23.000 MW di potenza entro il 2016, principalmente attraverso la costruzione di impianti fotovoltaici di piccola e media dimensione e di reti per la trasmissione e la distribuzione dell'energia.

La realizzazione di tali investimenti dipenderà dalla capacità dell'Italia di trovare un adeguato compromesso tra diverse istanze. Occorre completare il processo di liberalizzazione del settore energetico (leggi n. 79/99 e n. 164/00), consentendo un graduale accesso al mercato (gas ed elettricità) a nuovi operatori idonei a ridurre la componente monopolistica del prezzo dell'energia. Grazie poi alla presenza di sostanziosi incentivi tariffari per l'energia prodotta da fonte rinnovabile, si è assistito a un repentino incremento di questi fonti, con uno sbilanciamento verso la produzione di energia elettrica rinnovabile e un ritardo rispetto ad altre forme di impiego delle fonti rinnovabile, come ad esempio gli usi termici. Infine, come per le altre infrastrutture strategiche, anche in materia di energia la competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni ha creato incertezze e ritardi nelle procedure di approvazione degli investimenti.

Con la ratifica del protocollo di Kyoto, l'Italia si è impegnata a ridurre entro il 2012 le proprie emissioni del 6,5 per cento rispetto alle emissioni che aveva nel 1990 (circa 483 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>), in base a un Piano di azione nazionale per la riduzione delle emissioni di gas serra, approvato dal CIPE con la delibera n. 123/2002, monitorato dal Comitato Tecnico Emissioni dei gas serra

(CTE) ricostituito con la delibera CIPE n. 16/2009.

Il *trend* delle emissioni, seppure in diminuzione per effetto della crisi economica, ci porterà a sfiorare questo obiettivo, analogamente ad altri Paesi. A livello internazionale, è stata quindi ribadita la necessità di ridurre le emissioni di gas climalteranti e di sviluppare le tecnologie non più fondate sulle fonti fossili di energia. Nel 2009 a Copenhagen, durante la Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP 15), si è concordato che il riscaldamento globale non deve superare i 2 °C. A livello comunitario, la Commissione Europea ha concordato con gli Stati membri (decisione n. 406/2009/CE Pacchetto Clima Energia): una riduzione delle emissioni del 20 per cento entro il 2020, da elevare al 30 per cento qualora si raggiunga un accordo in ambito internazionale analogo a Kyoto; un ulteriore 20 per cento derivante dal risparmio energetico; il raggiungimento del 20 per cento del consumo energetico da fonte rinnovabile. Nel febbraio 2011, infine, la Commissione ha varato la *low carbon strategy*, che porterà a un processo di decarbonizzazione con importanti riduzioni delle emissioni e una forte limitazione all'impiego di fonti energetiche di origine fossile.

Alla luce del *trend* delle emissioni di gas serra e degli obiettivi di riduzione concordati a livello internazionale ed europeo, il Nucleo, in seno al CTE, ha partecipato all'attività di valutazione delle principali misure da sottoporre al CIPE. In via preliminare, va osservato che ai fini della valutazione è stato possibile acquisire i dati relativi agli impatti delle singole misure in

termini di riduzione delle emissioni di CO2 nei vari anni; benché sollecitate, non è stato invece ancora possibile disporre di informazioni relative al costo della riduzione delle emissioni di ogni singola misura (€/tonCO2), indispensabili per l'approvazione da parte del CIPE in considerazione dei vincoli di bilancio e delle precarie condizioni finanziarie delle imprese.

Sulla base delle informazioni disponibili sono state comunque formulate alcune valutazioni sulle principali misure proposte dal CTE ed è stato avviato un confronto con il Ministero dell'ambiente che dovrà portare alla

definizione della delibera da sottoporre al CIPE.

Nel 2011 verranno analizzate le misure sulle fonti rinnovabili, in particolare quelle previste dal decreto legislativo n. 28/2011 e il quarto conto energia per il fotovoltaico, in modo da conoscere gli impatti attesi in termini di riduzione di CO2, che saranno valutati nelle future riunioni del CTE (cfr. Appendice 2). In tale ambito, sarà completata la verifica dell'impatto delle misure per la riduzione delle emissioni contenute nei programmi finanziati con le risorse nazionali del FAS e con quelle comunitarie del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FERS).

## 7. SVILUPPO LOCALE: IL SETTORE AGRO-ALIMENTARE

La competitività e la capacità di innovazione del settore agricolo italiano, in particolare del comparto agroindustriale, contribuiscono ormai da decenni allo sviluppo della nostra economia. E' fondamentale che il settore sia quindi sostenuto da adeguate politiche pubbliche che consentano di tutelare i nostri prodotti, valorizzandone sempre più la qualità e la sicurezza.

La valutazione delle misure adottate sul fronte della tutela ha riguardato principalmente le attività di analisi dell'organizzazione e della capacità dei Consorzi di tutela (in particolare, dei più grandi sia come fatturato sia come impatto sull'*export* agroalimentare) di salvaguardare le Denominazioni di origine e di rispettare le previsioni di spesa dei fondi nazionali e comunitari; il monitoraggio e la

raccolta dati sulle Denominazioni di origine (Dop, Igp, Doc, Docg e Igt) e sui disciplinari all'esame dell'Unione Europea in corso di nuova approvazione o eventuale modifica; in riferimento alla Ocm Vitivinicolo, come da Regolamento CE 479/2008, analisi del nuovo sistema di controllo, in vigore il 1° maggio 2010, con l'attribuzione del compito di verifica e riscontro a nuovi Organismi di certificazione, e non più ai Consorzi di tutela; aggiornamento delle statistiche sulle frodi/adulterazioni/contraffazioni nel settore agroalimentare.

La legislazione comunitaria, attraverso la crescente attenzione verso le Denominazioni di origine, sta dando modo all'agroindustria italiana di valorizzare la propria produzione

con particolare riguardo a quella destinata ai mercati internazionali.

In Italia, nel febbraio 2009 i prodotti a marchi Indicazione Geografica Tipica (IGT) e Denominazione di Origine Protetta (DOP) erano 174; ad agosto 2010 erano 211, con l'esclusione delle registrazioni nel comparto viti-vinicolo.

Il 20 per cento dei prodotti sono legati all'industria lattiero-casearia, il 20 per cento a quelle olivicola-olearia, il 35 per cento a quella ortofrutticola, il 20 per cento a quella salumiera di trasformazione e il cinque per cento ad altri settori. Il comparto vitivinicolo italiano è costituito da circa 250.000 imprese attive, delle quali 35.000 imbottigliano direttamente, e dà occupazione a 1,2 milioni di persone, oltre a 200.000 stagionali. Il settore ha tratto particolare profitto dalle direttive sulle Denominazioni di Origine, con 278 DOC, 41 DOCG e 120 IGT registrate.

All'esame dell'Unione Europea ci sono ulteriori 74 prodotti in attesa di certificazione europea (Reg. 509/2006 e 510/2006).

Molti altri prodotti, per tradizione, storia e territorio hanno potenzialmente i requisiti per ottenere la certificazione europea. Basti considerare che il decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 18 luglio 2000 prevedeva una lista di 2.171 Prodotti agroalimentari tradizionali, i quali utilizzano metodologie produttive tradizionalmente omogenee per un determinato territorio e consolidate da almeno 25 anni; al 5 luglio 2010 tali prodotti erano saliti a 4.500, secondo la ripartizione territoriale riportata nella Figura 10.

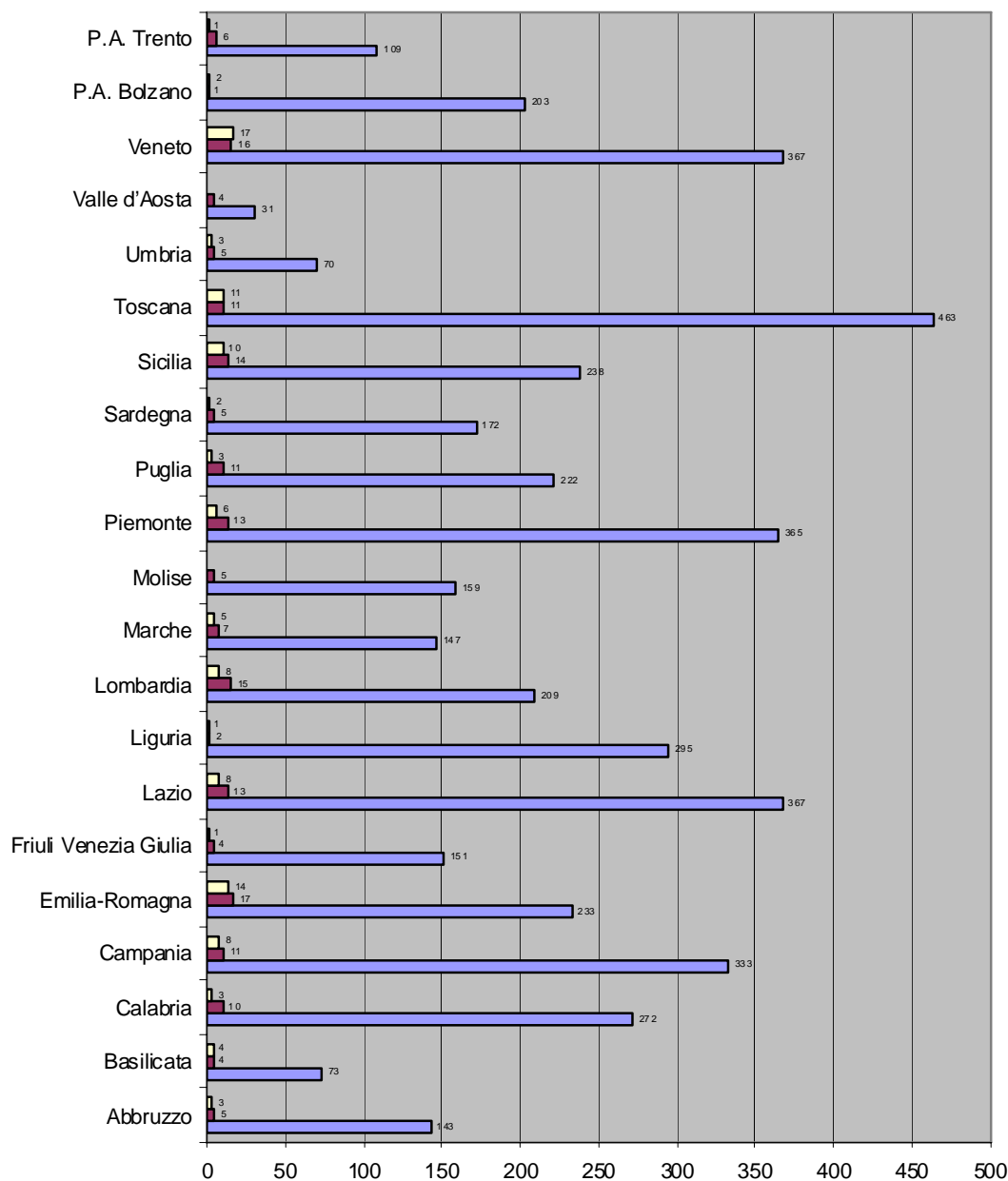
I risultati delle attività di controllo hanno evidenziato elevatissimi valori percentuali e assoluti di frodi, adulterazione e sofisticazione nel comparto agroalimentare<sup>15</sup>. I dati pubblicati nel 2010, relativi a circa 28.200 ispezioni effettuate dai Carabinieri per la tutela della salute a tutto il 2008, riportano: 5.866 infrazioni penali (il 20 per cento circa delle ispezioni); 15.348 infrazioni amministrative (il 55 per cento circa delle ispezioni); 49 persone arrestate; 2.761 segnalazioni all'Autorità giudiziaria; 836 strutture chiuse per motivi di salute pubblica; 159 milioni di euro di merce sequestrata.

Dai dati non è possibile desumere quante di tali infrazioni siano a danno dei prodotti certificati; tuttavia, il fenomeno della cosiddetta "agropirateria" è sempre più aggressivo proprio nei confronti dei prodotti a denominazione e indicazione d'origine italiani, che rappresentano il 25 per cento degli oltre 1.000 registrati in Europa e che nel 2010 hanno fatturato oltre cinque miliardi di euro.

---

<sup>15</sup> Per quanto riguarda i compiti di controllo, operano nel comparto agroalimentare: i Carabinieri per la tutela della salute ; l'Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari; l'Agenzia delle Dogane per la tutela della salute e della sicurezza del cittadino; il Corpo forestale dello Stato; la Capitaneria di Porto; i Carabinieri per le politiche agricole e alimentari.

**Figura 10**  
**Prodotti Agroalimentari Tradizionali - DOP - IGP**  
*(Dec. Mi.P.A.A.F. 16 giugno 2010)*



Per quanto riguarda i Piani di Sviluppo Rurali, nell'anno 2010 le Regioni hanno raggiunto l'obiettivo dell'impegno completo dei Fondi comunitari 2007-2013 relativi all'anno 2008, evitando in tal modo il disimpegno automatico

delle risorse. Occorre sottolineare che è stato un obiettivo non facile da raggiungere: alla fine del primo trimestre 2010, infatti, erano stati aggiudicati interventi per appena 338 milioni di euro, con un cofinanziamento comunitario di

169 milioni, pari soltanto al 17 per cento della spesa prevista per l'anno di riferimento.

Per superare le difficoltà sulla capacità di spesa delle Regioni, è stata valutata anche l'ipotesi di trasformare i 21 Piani di sviluppo rurali regionali in un unico piano in cui le Regioni più virtuose avrebbero potuto compensare i *budget* non raggiunti da altre Regioni. Tale proposta è stata poi abbandonata per l'opposizione delle Regioni, che non volevano essere estromesse dalla gestione discrezionale dei bandi e dei fondi da assegnare. Inoltre, una comunicazione da parte della Commissione europea evidenziava che l'eventuale cambiamento avrebbe comunque potuto avere effetto soltanto a partire dal 2012.

## 8. LA RICOSTRUZIONE IN ABRUZZO

Il Presidente della Regione Abruzzo, in qualità di Commissario straordinario delegato alla ricostruzione dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009<sup>16</sup>, può avvalersi dal 1° gennaio 2010 del Nucleo al fine di effettuare il monitoraggio sulla realizzazione degli interventi nelle aree della Regione colpita dagli eventi sismici.

Tra i primi interventi suscettibili di monitoraggio figurano i lavori di ricostruzione e il ripristino della funzionalità degli edifici scolastici (di cui alla delibera CIPE n.

Il raggiungimento del *target* di spesa del 2010 – due miliardi di euro, di cui 986 milioni di euro di cofinanziamento comunitario – è stato possibile grazie al potenziamento delle strutture amministrative preposte all'istruttoria dei bandi da finanziare, che ha consentito di evadere gli arretrati collegati alla chiusura delle pratiche legate al vecchio programma 2000-2006 e di risolvere alcuni problemi tecnici, ad esempio quelli riguardanti i pagamenti delle misure agro-ambientali dovuti al mancato allineamento dei dati per il controllo delle superfici da liquidare.

Con particolare riguardo alle Regioni del centro-nord, è stata registrata una spesa ulteriore, in aggiunta al *budget* iniziale, di 877 milioni di euro, con una quota comunitaria di 400 milioni euro.

47/2009), delle strutture didattiche e amministrative dell'Università dell'Aquila (delibera CIPE n. 79/2009) e di 27 edifici pubblici del Comune e della Provincia dell'Aquila (delibera CIPE n. 82/2009). Inoltre, con la delibera CIPE n. 27/2010 concernente l'aggiornamento 2009 del contratto di programma RFI 2007-2011, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è stato invitato a trasmettere al Nucleo una specifica relazione concernente gli investimenti ferroviari specificamente dedicati all'Abruzzo, le relative esigenze finanziarie, le modalità di attuazione e i cronoprogrammi di realizzazione e di spesa.

---

<sup>16</sup> OPCM n. 3833 del 22 dicembre 2009.

L'invio delle relazioni periodiche di monitoraggio previsto dalle citate delibere nn. 47, 79 e 82 ha subito notevoli ritardi dovuti all'avvicendamento fra il Capo del Dipartimento della protezione civile e il Presidente della Regione Abruzzo e a difficoltà di reperire le informazioni richieste dal Nucleo.

In risposta agli esiti di incontri fra il Nucleo, la Segreteria tecnica della Commissione tecnico scientifica del Commissario straordinario e il Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna, e a seguito di formale richiesta del Presidente della Regione Abruzzo al Nucleo di collaborazione nella definizione dell'impostazione metodologica delle relazioni di monitoraggio, il Nucleo ha provveduto a trasmettere nel gennaio 2011 uno "Schema di indice per le Relazioni semestrali" che individua i contenuti attesi dal CIPE per una appropriata verifica dello stato di attuazione degli investimenti e segnatamente: le priorità e gli obiettivi degli interventi, i risultati ottenuti e le principali criticità riscontrate, i dati finanziari relativi al monitoraggio e alla programmazione della spesa.

Il Nucleo ha supportato il DIPE nella stesura della delibera CIPE n. 39/2010 in merito all'individuazione e perimetrazione di una Zona Franca Urbana (ZFU) in Abruzzo, finalizzata a favorire la ripresa economica delle zone maggiormente colpite dal sisma e

a fare leva sulle economie di agglomerazione produttiva e occupazionale esistenti nelle aree a maggiore concentrazione di attività economiche. La delibera n. 39/2010 ha ammesso al beneficio finanziario di cui alla legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, una ZFU corrispondente all'intero perimetro territoriale del Comune di L'Aquila, con assegnazione dei 45 milioni di euro stanziati dall'art. 10 comma 1-bis della legge n. 77/2009, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39. L'attivazione dello strumento ZFU è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea, al fine di assicurarne l'effettiva compatibilità comunitaria. L'attivazione della ZFU, tuttavia, non è stata ancora autorizzata dalla Commissione che, pur apprezzando l'iniziativa e la scelta dello strumento per sostenere il livello imprenditoriale nei territori maggiormente interessati dal sisma, ha richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze ulteriori chiarimenti sulle modalità di attivazione. Per tale motivo non è stato possibile effettuare né il monitoraggio né una prima valutazione dell'andamento dello strumento nella fase iniziale di utilizzo.

Il Nucleo si è infine occupato dell'aggiornamento della pagina "Ricostruire l'Abruzzo" del sito *web* del CIPE, fornendo informazioni sull'assegnazione delle risorse tramite delibere del CIPE e sul processo di assegnazione e gestione delle risorse.

## 9. IL FEDERALISMO DEMANIALE

Con il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 “Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio”, primo decreto attuativo dell’art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”, si dettano importanti disposizioni in materia di federalismo demaniale, uno dei pilastri della riforma dello Stato verso un assetto federale.

Attraverso un costante contatto con le competenti Commissioni parlamentari, il Nucleo ha seguito l’iter del predetto provvedimento e, successivamente, l’attività posta in essere dall’Agenzia del demanio per l’applicazione del medesimo.

Secondo il citato decreto legislativo n. 85/2010, l’attribuzione dei beni avviene a titolo non oneroso. I beni che possono essere oggetto del trasferimento sono quelli contenuti nella cosiddetta *white list* frutto dell’intesa tra Stato e Conferenza Unificata<sup>17</sup>, mentre sono esclusi quelli definiti di rilevanza nazionale (quali porti e aeroporti di interesse

nazionale o sovranazionale; beni appartenenti al patrimonio culturale; reti di interesse nazionale, ivi comprese quelle stradali ed energetiche; strade ferrate in uso di proprietà statale; beni utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale<sup>18</sup>).

L’obiettivo del decreto legislativo n. 85/2010 è la valorizzazione del patrimonio pubblico, che trova fondamento a partire da quel complesso di processi di privatizzazione del patrimonio stesso di cui il decreto-legge n. 351/2001, e successive modificazioni, costituisce il principale quadro di riferimento normativo.

Al fine di procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato, l’articolo 1 del decreto legislativo n. 85/2010 prevede che, con uno o più decreti attuativi del Presidente del Consiglio dei Ministri, vengano individuati i singoli beni statali che possono essere attribuiti a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Il trasferimento effettivo avverrà successivamente - previo concerto con la Conferenza Unificata - attraverso DPCM ed è improntato al principio della loro “massima valorizzazione funzionale”, secondo i criteri di:

- *sussidiarietà, adeguatezza e territorialità*: in applicazione di tali criteri i beni sono attribuiti ai Comuni, salvo che – per l’entità

---

<sup>17</sup> L’Agenzia del demanio predispone – su richiesta motivata delle Amministrazioni statali e degli altri Enti interessati – l’elenco dei beni da escludere dal trasferimento, mentre – ai sensi dell’art. 1 e dell’art. 3, c. 3 – i beni da attribuire agli Enti territoriali sono inseriti in appositi elenchi contenuti in 1 o più DPCM adottati, entro 180 gg., previa intesa in sede di Conferenza Unificata e su proposta MEF, di concerto con i Ministri per le riforme e per i rapporti con le Regioni e con quelli competenti per materia. Gli Enti territoriali che intendono acquisire i beni debbono avanzare richiesta, entro 60 gg. dalla pubblicazione dei DPCM in G.U., all’Agenzia del demanio.

---

<sup>18</sup> L’elencazione riportata non è esaustiva: sono esclusi dal trasferimento anche Parchi nazionali e riserve naturali statali, i beni costituenti dotazione della Presidenza della Repubblica e quelli in uso a Senato, Camera, Corte Costituzionale, etc.

o la tipologia del singolo bene o del gruppo di beni – esigenze di carattere unitario richiedano l'attribuzione a livelli di governo superiori; è comunque trasferita alle Regioni parte del demanio marittimo e del demanio idrico e sono trasferiti alle Province i laghi chiusi privi di emissari che insistono sul territorio di una sola Provincia, alcune tipologie di miniere e i siti di stoccaggio di gas naturale;

- *semplificazione*, con possibilità di inserire i beni trasferiti in processi di alienazione e dismissione e previa trasmissione della delibera di approvazione del Piano delle alienazioni e dismissioni, assunta dall'Ente territoriale, ad apposita conferenza di servizi, la cui determinazione finale costituisce provvedimento unico di autorizzazione delle varianti allo strumento urbanistico generale;
- *capacità finanziaria*, al fine di attestare l'idoneità a farsi carico delle esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni (comprese le spese di manutenzione, custodia e vigilanza) nelle more della dismissione; gli Enti in fase di dissesto possono utilizzare i beni trasferiti solo per finalità istituzionali;
- *correlazione tra competenze e funzioni*: intesa come correlazione tra le effettive competenze e funzioni di ciascun livello istituzionale e le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni;
- *valorizzazione ambientale*.

Le Regioni e gli Enti locali che richiedono il trasferimento di un bene devono presentare una relazione all'Agenzia del demanio che contenga le finalità e le modalità di utilizzo futuro e la destinazione del bene, la tempistica del processo di valorizzazione e l'economicità derivante dall'attuazione dello stesso. Ove l'Ente territoriale non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati nella relazione allegata alla domanda di attribuzione, il Governo esercita il potere sostitutivo, anche attraverso il conferimento al patrimonio vincolato.

I beni trasferiti entrano a far parte del patrimonio disponibile degli Enti territoriali, ad eccezione di quelli specificati al comma 1 dell'art. 4.

I beni non richiesti dagli Enti territoriali confluiscono con DPCM in un patrimonio vincolato affidato all'Agenzia del demanio o all'amministrazione che ne cura la gestione e che provvede alla loro valorizzazione e/o alienazione sulla base di appositi accordi di programma o protocolli d'intesa (entro 36 mesi, decorsi i quali il bene ritorna nelle piene disponibilità dello Stato) con gli Enti di riferimento del territorio.

I beni trasferiti che entrano a far parte del patrimonio disponibile possono essere alienati solo previa valorizzazione attraverso le procedure per l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico (art. 58 del decreto-legge n. 112/2008 così come integrato in decreto legislativo n. 85/2010) e solo dopo che l'Agenzia del demanio o l'Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze, rilasciano l'attestazione di congruità (entro 30 giorni dalla data di richiesta), attribuendosi,

sia nella fase *ex ante* che nella fase *ex post*, un forte potere di controllo sulla correttezza delle procedure.

Prima valorizzazione urbanistica, i beni attribuiti possono altresì essere conferiti a fondi immobiliari istituiti ex art. 37 decreto legislativo n. 58/1998 e s.m.i., ovvero ex art. 14-*bis* della legge n. 86/1994, e a cui può partecipare la Cassa depositi e prestiti consentendo agli Enti territoriali di valorizzare al meglio i propri beni patrimoniali, dando luogo a sinergie gestionali per migliorarne la redditività e consentendo, contemporaneamente, ai singoli Enti di scegliere in modo autonomo se mantenere le quote del Fondo o ricollocarle. Questa risulta essere una buona occasione per gli Enti, ancora più utile in un momento in cui le risorse sono scarse e i sistemi di finanziamento vanno spesso ricercati all'esterno. Il fondo consentirà agli Enti di non indebitarsi e di ovviare alle tradizionali forme di finanziamento.

La ricerca della trasparenza prevede che sul sito Internet dell'Agenzia del demanio siano pubblicati i beni oggetto del trasferimento e, in prospettiva, i beni trasferiti. Allo stesso modo gli Enti territoriali, una volta avuto in attribuzione un bene, devono rendere pubblico come intendono utilizzarlo, consentendo così a tutti i cittadini di mantenersi informati sulle sorti dei beni in possesso dell'Ente territoriale di riferimento.

La volontà del Governo è quella di destinare le risorse derivanti dall'eventuale alienazione dei beni trasferiti o dalla cessione di quote di

fondi immobiliari alla riduzione del debito dell'Ente territoriale, per il 75 per cento, e al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, per il restante 25 per cento. Solo in assenza di debito dell'Ente si può pensare di procedere con piani di investimento. E' inoltre previsto che, sulla base della complessa procedura stabilita al comma 2 dell'art. 9 del citato decreto legislativo n. 85/2010, siano determinate le modalità per ridurre, a decorrere dal primo esercizio finanziario successivo alla data del trasferimento, le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni e agli Enti locali, contestualmente ed in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguenti all'adozione del DPCM di trasferimento, come è di converso previsto che al trasferimento delle funzioni debba corrispondere un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni.

La valorizzazione del patrimonio pubblico italiano, forse il più imponente tra i Paesi avanzati, in chiave di riduzione del debito pubblico costituisce uno dei tanti obiettivi del federalismo fiscale di cui è parte il federalismo demaniale. La razionalizzazione degli spazi in uso governativo, la riduzione delle locazioni passive (che da gennaio sono passate sotto il diretto controllo dell'Agenzia del demanio), l'alienazione e la valorizzazione dei beni immobiliari sono le misure attraverso cui realizzare tale obiettivo. Nel corso del 2011, il Nucleo continuerà a monitorare la fase d'implementazione del federalismo demaniale, valutando in modo più analitico l'attuazione di specifiche misure.

## 10. L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

Nell'anno 2010 i componenti del Gruppo di lavoro Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) del Nucleo hanno realizzato attività di supporto al Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri nei seguenti ambiti:

- missione dei rappresentanti dell'OCSE in vista del Rapporto sulla qualità della regolazione in Italia;
- aggiornamento della griglia di indicatori per la valutazione della qualità delle AIR eseguite dalle amministrazioni;
- analisi delle AIR eseguite dalle Amministrazioni;
- restituzione alle Amministrazioni dei risultati dell'analisi attraverso riunioni con le Amministrazioni (restituzione delle evidenze e della loro analisi statistica);
- supporto metodologico alle Amministrazioni nella esecuzione delle AIR, modalità organizzative ed operative di affiancamento/supporto alle Amministrazioni;
- elaborazione della Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione dell'AIR;
- Tavolo interregionale sulla qualità della regolazione.

### 10.1 Progetto *Better regulation in Europe*

L'OCSE sta conducendo una valutazione dei sistemi di regolazione di 15 Paesi europei, tra i quali l'Italia. Nell'ambito del progetto sono previsti incontri tra la delegazione di esperti

OCSE e le amministrazioni nazionali responsabili delle politiche di qualità della regolazione. Il DAGL rappresenta una delle principali amministrazioni responsabili delle politiche di *better regulation* nazionali, considerata la sua competenza in tema di Analisi Tecnico Normativa (ATN), Analisi di Impatto della Regolamentazione *ex ante* (AIR) e Verifica di Impatto della Regolamentazione *ex post* (VIR), ed è stata, dunque, la prima amministrazione che l'OCSE ha incontrato nell'ambito della missione in Italia tenutasi nel dicembre 2010.

Al fine di predisporre le informazioni utili a rispondere al questionario inviato dall'OCSE (e funzionale alla redazione di un rapporto-Paese finale), il Nucleo ha assistito il Servizio AIR del DAGL nell'elaborazione di un ampio dossier relativo alle attività svolte dal DAGL e, nel corso dell'incontro ufficiale tenutosi tra DAGL ed OCSE il 9 dicembre 2010, ha prodotto una presentazione relativa allo stato di attuazione dell'AIR e ai punti di forza e di criticità del sistema di analisi d'impatto italiano. Ha inoltre partecipato a una sessione di domande e risposte fornendo chiarimenti sulle procedure e tecniche di AIR seguite dal Governo Italiano.

Infine, il Gruppo AIR del Nucleo ha analizzato nel dettaglio le sezioni della bozza del Rapporto sull'Italia predisposto dall'OCSE, al fine di suggerire le modifiche e le integrazioni ritenute necessarie, tenendo conto di tutte le sezioni del questionario OCSE relative ai temi dell'AIR, della VIR, della consultazione pubblica e della politica di qualità della regolazione multilivello.

Sulla base delle informazioni fornite dalla banca dati del Servizio AIR, sono stati elaborati i seguenti dati, riportati nella "Relazione sullo stato di applicazione dell'Analisi d'impatto della regolamentazione" per gli anni 2009 e 2010 curata dal DAGL e presentata al Parlamento il 29 aprile 2011<sup>19</sup> dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri:

- numero di relazioni AIR pervenute nell'ultimo quadriennio (cfr. Figura 11);
- numero di AIR prodotte da ogni Ministero nel corso del 2010 (cfr. Figura 12);
- distribuzione percentuale dei partecipanti ai corsi di formazione AIR/VIR per Ministero (cfr. Figura 13).

### 10.2 Tavolo interregionale sulla qualità della regolazione

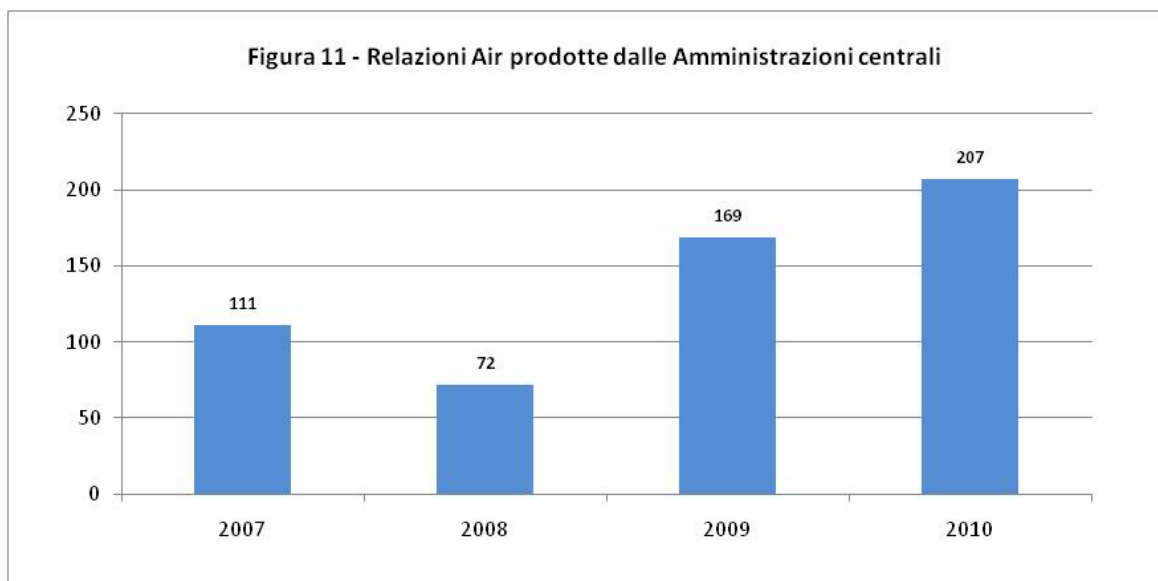
Conseguentemente all'avvio del Programma Operativo di Assistenza Tecnica alle Regioni convergenza (POAT), il DAGL ha incentivato la costituzione di un Tavolo interistituzionale sull'AIR e la VIR nell'ambito dell'Accordo sulla qualità della regolazione siglato dalla Conferenza Unificata nel marzo 2007. Nell'ambito di tale Tavolo, il Gruppo AIR ha curato le proposte metodologiche del DAGL, elaborando una lista di temi comuni su cui le Amministrazioni partecipanti potranno organizzare i lavori futuri.

I temi proposti sono i seguenti:

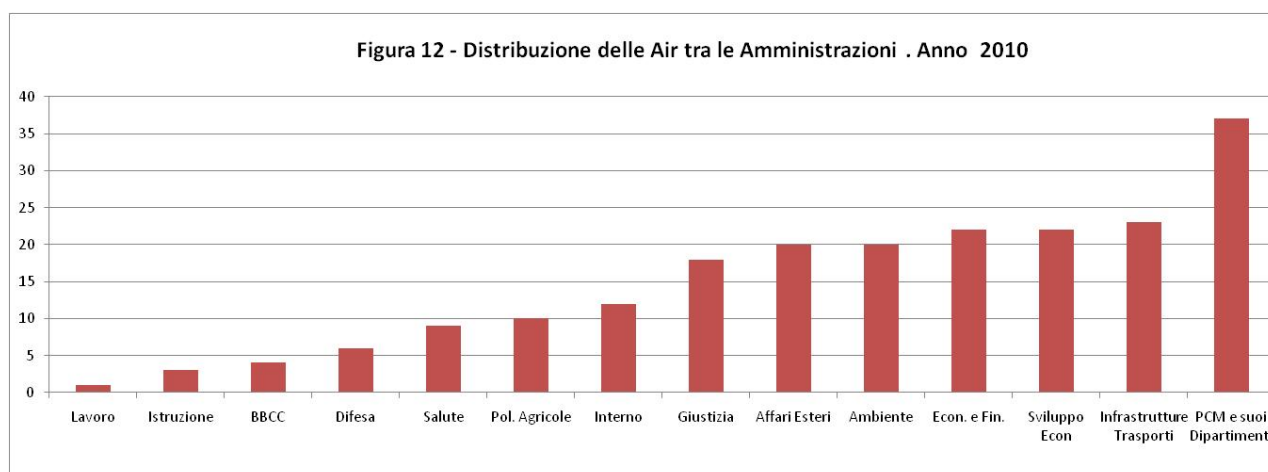
- Qualità della regolazione multilivello: definizione di un set indicatori di sintesi sulla qualità della regolazione; basi informative (esistenti o da realizzare) per la costruzione e l'aggiornamento degli indicatori; definizione di procedure e tecniche di AIR da utilizzare nel processo di regolazione ascendente; definizione di procedure e tecniche di VIR da utilizzare nel ciclo di valutazione delle politiche.
- Analisi *ex ante* - Analisi d'Impatto della Regolazione: ambito d'intervento dell'AIR; definizione del contenuto minimo dell'AIR, anche attraverso l'elaborazione di una o più *checklist*; collegamento tra AIR e consultazione dei soggetti pubblici e privati; *standard* minimi di consultazione pubblica nel corso dell'istruttoria normativa (con o senza AIR); fruibilità dell'AIR per il legislatore; trasparenza dell'AIR all'interno delle istituzioni; trasparenza dell'AIR rispetto ai destinatari.
- Analisi *ex post* - Verifica dell'Impatto della Regolazione: ambito d'intervento della VIR; collegamento tra AIR e VIR; collegamento tra VIR e clausole valutative; periodicità della VIR; definizione del contenuto minimo della VIR, anche attraverso l'elaborazione di una o più *checklist*; collegamento tra VIR e consultazione dei soggetti pubblici e privati; *standard* minimi di consultazione pubblica nel corso della VIR; fruibilità della VIR per il legislatore; trasparenza della VIR all'interno delle Istituzioni; trasparenza della VIR rispetto ai destinatari.

---

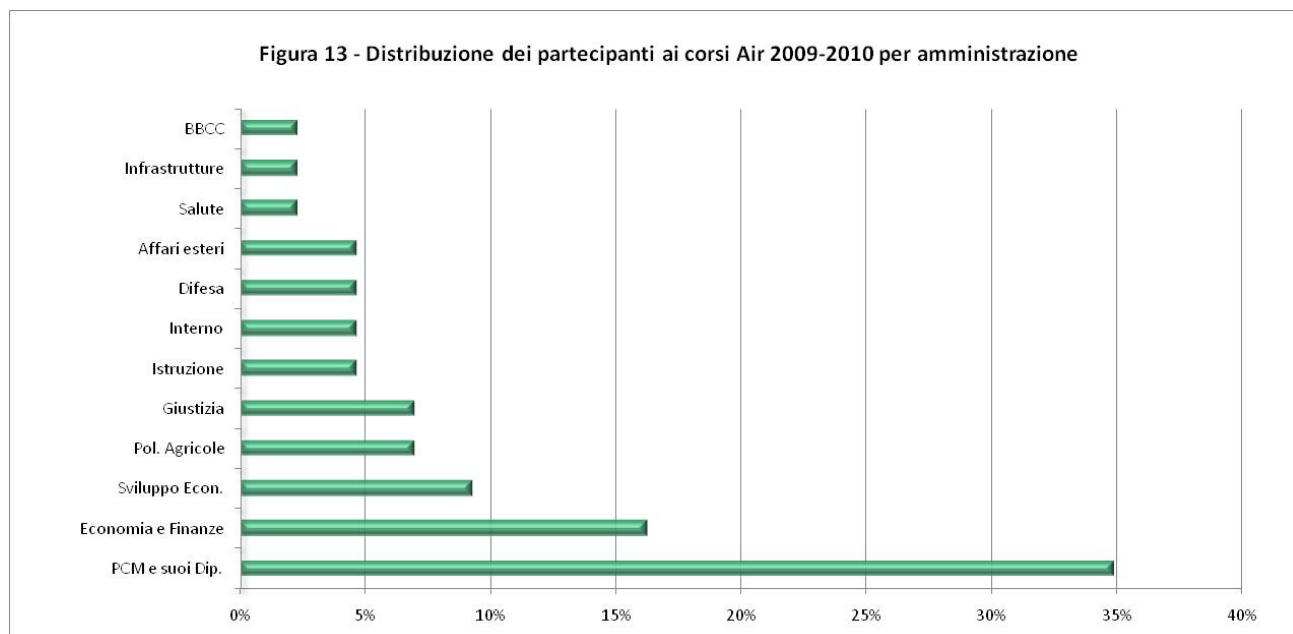
<sup>19</sup> Maggiori informazioni sui dati riportati nel testo e sul sistema di AIR e VIR nazionale sono rinvenibili nella citata Relazione disponibile sul sito web della Camera dei Deputati alla pagina: [www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/083/002/INTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/083/002/INTERO.pdf).



Fonte: Relazione sullo stato di applicazione dell'Analisi d'impatto della regolamentazione, anni 2009-2010



Fonte: Relazione sullo stato di applicazione dell'Analisi d'impatto della regolamentazione, anni 2009-2010



Fonte: Relazione sullo stato di applicazione dell'Analisi d'impatto della regolamentazione, anni 2009-2010

## 11. I SEMINARI ORGANIZZATI DAL NUCLEO

Nel corso dell'anno 2010 il Nucleo ha organizzato diversi seminari e convegni.

Per l'avvio dell'indagine *Doing Business Sub National in Italy 2012* sono stati organizzati quattro eventi informativi a Roma: il 7 giugno, il 21 settembre, il 20 ottobre 2010 e il 22 giugno 2011.

Il 12 luglio 2010 si è tenuto il seminario: "*Il mercato dell'energia in Italia: le politiche energetiche e gli accordi internazionali sul clima*", a cura dell'ing. Vincenzo D'Alberti (componente del Nucleo e Vicepresidente del Comitato tecnico emissioni dei gas serra) e del dott. Angelo Malerba (dirigente del Servizio per lo sviluppo sostenibile dell'ambiente del DIPE).

Sempre in materie ambientali, il 17 novembre 2010 si è tenuto il seminario: "*Politiche nazionali per i cambiamenti climatici*", a cura

del dott. Corrado Clini (direttore generale per la Ricerca ambientale e lo sviluppo del Ministero dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare e Presidente del Comitato tecnico emissioni dei gas serra) e dell'ing. Vincenzo D'Alberti.

Infine, il 26 ottobre 2010 si è tenuto il seminario: "*L'uso dei Fondi strutturali nel sostegno allo sviluppo economico: l'esperienza dei «Mezzogiorni» d'Europa*", a cura del prof. Robert Leonardi (direttore dell'*Economic and Social Cohesion Laboratory* presso la *London School of Economics* di Londra e *Visiting Professor* presso la LUISS di Roma).



## Appendice 1

### Piano casa: norme regionali

Sono di seguito elencate le norme regionali direttamente rivolte all'applicazione del Piano per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, di cui tenere conto per usufruire delle possibilità offerte da quest'ultimo. Si tratta delle leggi regionali approvate in applicazione dell'Intesa sul Piano (si osservi nell'elenco la scansione temporale delle approvazioni) e di altri successivi provvedimenti e linee guida applicativi, integrativi, esplicativi e di miglioramento di norme precedenti.

#### **Provincia Autonoma di Bolzano<sup>20</sup>**

- legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 aprile 2009, n. 1
- deliberazione della Giunta provinciale 15 giugno 2009, n. 1609
- legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2

#### **Toscana**

- legge della Regione Toscana 8 maggio 2009, n. 24
- legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (finanziaria regionale per il 2011, artt. 133-137)

#### **Umbria**

- legge della Regione Umbria 26 giugno 2009, n. 13
- deliberazione della Giunta regionale 27 luglio 2009, n. 1063
- deliberazione della Giunta regionale 19 ottobre 2009, n. 1454
- deliberazione della Giunta regionale 23 dicembre 2009, n. 1854
- legge della Regione Umbria 23 dicembre 2010, n. 27

#### **Emilia - Romagna**

- legge della Regione Emilia - Romagna 6 luglio 2009, n. 6
- circolare del Presidente della Giunta regionale 24 luglio 2009, n. 168408
- circolare del Presidente della Giunta regionale 18 dicembre 2009, n. 290000

#### **Veneto**

- legge della Regione Veneto 8 luglio 2009, n. 14
- deliberazione della Giunta regionale 4 agosto 2009, n. 2499
- deliberazione della Giunta regionale 4 agosto 2009, n. 2508
- circolare del Presidente della Giunta regionale 29 settembre 2009, n. 4
- legge regionale 9 ottobre 2009, n. 26

#### **Piemonte**

- legge della Regione Piemonte 14 luglio 2009, n. 20
- circolare del Presidente della Giunta regionale 21 settembre 2009, n. 4/PET
- legge regionale 4 dicembre 2009, n. 30 (art. 42, comma 5)
- legge della Regione Piemonte 2 marzo 2011, n. 1

---

<sup>20</sup> La Provincia Autonoma di Trento non recepisce l'Intesa, pur offrendo nella legislazione "ordinaria" alcune possibilità simili a quelle del Piano (cfr. LP 28.03.2009 n. 2, LP 03.03.2010 n. 4, Deliberazione della Giunta provinciale 25.06.2010 n. 1531 e Circolare 07.07.2010 n. 5749).

### **Lombardia**

- legge della Regione Lombardia 16 luglio 2009, n. 13
- nota: D.d.U.O. 14 ottobre 2009, n. 10411
- legge regionale 4 dicembre 2009, n. 27
- legge regionale 5 febbraio 2010, n. 7
- circolare 21 marzo 2011, n. 3

### **Puglia**

- legge della Regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14
- rettifica alla LR 14/2009 contenuta nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia del 24 settembre 2009, n. 150
- legge regionale 31 dicembre 2009, n. 34

### **Valle d'Aosta**

- legge della Regione Valle d'Aosta 4 agosto 2009, n. 24
- deliberazione della Giunta regionale 17 luglio 2009, n. 1995
- deliberazione della Giunta regionale 7 agosto 2009, n. 2202
- deliberazione della Giunta regionale 18 dicembre 2009, n. 3753
- deliberazione della Giunta regionale 12 marzo 2010, n. 634
- deliberazione della Giunta regionale 12 marzo 2010, n. 635

### **Basilicata**

- legge della Regione Basilicata 7 agosto 2009, n. 25
- legge regionale 5 febbraio 2010, n. 11
- circolare esplicativa del 28 aprile 2010, n. 557
- delibera della Giunta regionale del 14 aprile 2010, n. 693

### **Lazio**

- legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 21
- deliberazione della Giunta regionale 23 dicembre 2009, n. 985
- legge regionale 3 febbraio 2010, n. 1

### **Abruzzo**

- legge della Regione Abruzzo 19 agosto 2009, n. 16
- legge regionale 18 dicembre 2009, n. 31
- legge regionale 28 aprile 2010, n. 10
- legge regionale 2011, n. (approvata dal Consiglio l'8.3.2011 e relativa al recupero abitativo sottotetti)

### **Marche**

- legge della Regione Marche 8 ottobre 2009, n. 22
- deliberazione della Giunta regionale 24 novembre 2009, n. 1991
- deliberazione della Giunta regionale 20 settembre 2010, n. 1338
- legge della Regione Marche 21 dicembre 2010, n. 19

### **Sardegna**

- legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4<sup>21</sup>
- deliberazione della Giunta regionale 2 marzo 2010, n. 9/15 con circolare applicativa allegata
- deliberazione della Giunta regionale 28 ottobre 2010, n. 35/11 con indirizzi interpretativi allegati
- legge regionale 19 gennaio 2011, n. 1 (finanziaria regionale, art. 8, comma 8)

---

<sup>21</sup> È stata rimessa alla Consulta, su iniziativa del tribunale di Oristano, la questione di legittimità costituzionale della legge 4/2009 sul Piano casa, nella parte in cui si prevede la deroga ai piani urbanistici comunali per gli ampliamenti degli edifici esistenti.

**Liguria**

- legge della Regione Liguria 3 novembre 2009, n. 49
- circolare del 28 dicembre 2009, n. 184296, che nel marzo 2010 viene in parte annullata/ritirata
- circolare del 12 gennaio 2010, n. 4421
- legge della Regione Liguria 1 marzo 2011, n. 4

**Friuli Venezia-Giulia**

- legge della Regione Friuli Venezia Giulia 11 novembre 2009, n. 19

**Molise**

- legge della Regione Molise 11 dicembre 2009, n. 30
- legge regionale 22 gennaio 2010, n. 3 (legge finanziaria regionale 2010)
- legge regionale 1 febbraio 2011, n. 2 (legge finanziaria regionale 2011)

**Campania**

- legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19
- legge della Regione Campania 5 gennaio 2011, n. 1<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> La Campania non pare aver ancora ufficializzato le linee guida per l'applicazione della propria legge regionale. In Campania, inoltre, in molti Comuni non esiste un piano regolatore, il che toglie riferimenti certi sulle norme alle quali poter derogare.

## Appendice 2

### Principali Misure attuate nel 2010 per la riduzione di CO2


Nome della politica o misura	Obiettivo o attività	Riduzione GHG TOTALE (Mt CO2 eq.)		
		2010	2015	2020
<b>RINNOVABILI</b>				
Terzo Conto Energia Fotovoltaico (DM 6 agosto 2010)	Incentivare la produzione di elettricità fotovoltaica attraverso tariffe incentivanti fino a un obiettivo di potenza nominale cumulativa di tutti gli impianti beneficiari pari a 3000 MW (art.3 comma 2)	0.46	0.94	0.94
DM 18 dicembre 2008 (attuativo legge 244/2007 - legge finanziaria 2008)	Innalza l'incremento annuale dei CV a 0,75% per il periodo 2007-2012 e istituisce una tariffa onnicomprensiva per impianti < 1MWe	0.60	4.17	4.59
Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 fondi FESR	Incentivazione delle fonti rinnovabili con POR e POIN	0.00	0.72	1.44
Terzo Conto Energia Fotovoltaico (DM 6 agosto 2010)	Incentivare la produzione di elettricità fotovoltaica attraverso tariffe incentivanti fino a un obiettivo di potenza nominale cumulativa di tutti gli impianti beneficiari pari a 8000 MW (art.3 comma 1)	0.00	1.02	2.29
<b>COGENERAZIONE</b>				
DM 21 dicembre 2007 (Sistemacertificati bianchi)	Incentivare il risparmio energetico attraverso la diffusione della cogenerazione e del teleriscaldamento per il periodo 2008-2012	0.69	0.97	0.97
Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 fondi FESR	Incentivazione della cogenerazione con POR e POIN	0.03	0.20	0.24
Piano d'azione luglio 2007 (certificati bianchi -2012 / 2016)	Promuovere il risparmio energetico	0.00	1.20	2.47
<b>INDUSTRIA</b>				
DM 21 dicembre 2007 (Sistema certificati bianchi)	Incentivare il risparmio energetico elettrico per il periodo 2008-2012	0.64	1.82	2.02
Dlgs 201/2007 di recepimento direttiva 2005/32/CE - primi regolamenti attuativi comunitari	Adozione standard minimi obbligatori su motori elettrici e circolatori	0.00	0.54	1.92
Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 fondi FESR	Incentivazione del Risparmio energetico elettrico con POR e POIN	0.09	0.57	0.66
Piano d'azione luglio 2007 (certificati bianchi -2012 / 2016)	Promuovere il risparmio energetico	0.00	1.86	2.76
<b>CIVILE (Residenziale e Terziario)</b>				
Efficienza energetica negli edifici - DLgs 192/2005, come modificato dal DLgs 311/2006	Standard minimi obbligatori su edifici nuovi e su grosse ristrutturazioni (quota EE)	0.07	1.11	2.31

Nome della politica o misura	Obiettivo o attività	Riduzione GHG TOTALE (Mt CO2 eq.)		
		2010	2015	2020
	Standard minimi obbligatori su edifici nuovi e su grosse ristrutturazioni (quota FR)	0.01	0.12	0.26
Legge n.296 del 27 dicembre 2006 (legge finanziaria 2007) e legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (legge finanziaria 2008)	Incentivazione del risparmio energetico negli edifici esistenti attraverso detrazione fiscale del 55 per cento	0.61	0.61	0.61
Legge n.203 del 22 dicembre 2008 (legge finanziaria 2009)	Incentivazione del risparmio energetico negli edifici esistenti attraverso detrazione fiscale del 55 per cento	0.44	0.44	0.44
DM 21 dicembre 2007 (Sistema certificati bianchi)	Incentivare il risparmio energetico elettrico per il periodo 2008-2012 (quota EE)	1.33	3.30	3.12
	Incentivare il risparmio energetico elettrico per il periodo 2008-2012 (quota FR)	0.15	0.37	0.35
Dlgs 201/2007 di recepimento direttiva 2005/32/CE - primi regolamenti attuativi comunitari	Adozione standard minimi obbligatori su frigoriferi, lampadine, TV, etc.	0.09	0.87	2.60
Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 fondi FESR	Incentivazione delle risparmio energetico con POR e POIN	0.06	0.36	0.42
Piano d'azione luglio 2007 (certificati bianchi -2012 / 2016)	Promuovere il risparmio energetico (quota EE)	0.00	3.23	3.89
	Promuovere il risparmio energetico (quota FR)	0.00	0.36	0.43
<b>TRASPORTI</b>				
DLgs 128/05 (recepimento Direttiva 2003/30/CE) DM 25 gennaio 2010	Quota d'obbligo utilizzo biocarburanti(obiettivo 4,5 per cento al 2012)	0.81	1.20	1.20
Misure infrastrutturali	Reti ad alta velocità, l'ottimizzazione delle reti regionali per pendolari e merci, metropolitane	0.00	3.75	5.70
Standard emissioni autovetture ( <i>Regulation</i> (EC) No 443/2009)	Portare le emissioni medie del parco delle nuove autovetture a 120 g CO2/km e misure di efficientamento del parco circolante	1.00	5.40	10.20
Direttiva 2009/28/CE)	Promuovere l'utilizzo di biocarburanti (obiettivo dieci per cento)	0.00	0.59	1.58
Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 fondi FESR	Opere infrastrutturali intermodali: ferrovie metropolitane	0.00	0.32	1.28
<b>TOTALE – MISURE INCLUSE NELLO SCENARIO CON MISURE</b>		<b>7.08</b>	<b>36.03</b>	<b>54.68</b>

Nome della politica o misura	Obiettivo o attività	Riduzione GHG TOTALE (Mt CO2 eq.)		
		2010	2015	2020
<b>RINNOVABILI ELETTRICHE</b>				
Ulteriori misure per l'attuazione del PAN 2010	Misure di per raggiungere l'obiettivo di 98,885 TWh al 2020 previsto dal PAN 2010	0.35	1.02	5.98
Direttiva 2009/28/CE articolo 4, paragrafo 3,	Importazione FER da altri stati	0.00	0.00	4.90
<b>RINNOVABILI TERMICHE</b>				
Ulteriori misure per l'attuazione del PAN 2010	Misure di per raggiungere l'obiettivo previsto di FR termiche dal PAN 2010	0.00	6.84	16.27
<b>TOTALE MISURE</b>		<b>0.35</b>	<b>7.86</b>	<b>27.15</b>

Nome della politica o misura	Obiettivo o attività	Riduzione GHG TOTALE (Mt CO2 eq.)		
		2010	2015	2020
<b>EFFICIENZA ENERGETICA USI PRIMARI</b>				
Promozione e incentivazione miglioramento efficienza reti elettriche	Interventi previsti dal PAN 2010 per la riduzione delle perdite delle reti elettriche di distribuzione e trasmissione	0.00	0.00	0.71
<b>COGENERAZIONE</b>				
Ulteriore incentivazione estrapolazione Piano d'azione luglio 2007(attuazione Direttiva 2006/32/CE) (certificati bianchi 2016 - 2020)	Promozione cogenerazione			
Nuovo sistema di incentivi per teleriscaldamento e sistemi energetici territoriali integrati	Sistema di incentivazione in conto esercizio del calore utile erogato all'utente sotto forma di detrazione di imposta all'utente finale in relazione ai benefici energetico ambientali anche per attuazione del PAN 2010	0.00	0.00	0.55
<b>INDUSTRIA</b>				
Ulteriore incentivazione (Sistema dei certificati bianchi 2016-2020)	Promozione risparmio energetico in attuazione degli interventi previsti nel PAN 2010 (sistemi illuminazione efficienti ,sistemi ITC, sostituzione sistemi riscaldamento elettrico)	0.00	0.00	1.43
Dlgs 201/2007 di recepimento direttiva 2005/32/CE -Ulteriori regolamenti attuativi comunitari	Eco-progettazione e introduzione di nuovi <i>standard</i> obbligatori di efficienza energetica per i macchinari (motori elettrici, inverter, etc ) anche in attuazione degli interventi previsti dal PAN 2010	0.00	0.00	1.24

Nome della politica o misura	Obiettivo o attività	Riduzione GHG TOTALE (Mt CO2 eq.)		
		2010	2015	2020
Piano d'azione luglio 2007 (estrapolazione al 2020) e promozione e incentivazione interventi previsti dal PAN 2010	Compressione meccanica vapore, risparmio energetico nell'industria chimica, vetro, cartaria e interventi di recupero termico nei processi industriali ad alto contenuto di energia previsti dal PAN 2010	0.00	0.00	4.19
<b>CIVILE (residenziale e terziario)</b>				
Ulteriore incentivazione (Sistema dei certificati bianchi 2016-2020)	Promozione risparmio energetico in attuazione degli interventi previsti dal PAN 2010 (sistemi illuminazione efficienti, sostituzione sistemi riscaldamento elettrico e interventi nell'involucro edilizio in edifici esistenti, perdite al camino in sistemi di riscaldamento e di produzione di acqua calda sanitaria, sostituzione caldaia a biomasse con apparecchiature più efficienti)	0.00	0.00	5.11
Misure aggiuntive di incentivazione	Incentivi economici (finanziarie, Regionali, etc.) di supporto alla introduzione delle nuove apparecchiature anche in attuazione di quanto previsto dal PAN 2010	0.00	0.00	3.14
Dlgs 201/2007 di recepimento direttiva 2005/32/CE -Ulteriori regolamenti attuativi comunitari	Ecoprogettazione e introdurre degli standard obbligatori di efficienza energetica per i macchinari (elettrodomestici, caldaie, etc. ) anche in attuazione degli interventi previsti dal PAN 2010			
Direttiva 2010/31/CE Nuovi <i>standard</i> di efficienza negli edifici	Ulteriore riduzione del consumo di energia negli edifici e promozione delle fonti rinnovabili di energia nell'edilizia	0.00	0.37	5.11
<b>TRASPORTI</b>				
Misure orientate alla domanda e comportamento	Promozione interventi previsti dal PAN 2010 relativi agli aspetti tecnologici, comportamentali e legislative	0.00	0.00	2.90
Misure intermodali da finanziare	Promozione interventi previsti anche dal PAN 2010 (infrastrutturali, intermodali e incremento dell'offerta di mobilità di mezzi di trasporto pubblici alimentati elettricamente)	0.00	1.17	3.50
Misure di promozione e incentivazione e nuovi vincoli sulle emissioni di CO2 ancor più stringenti rispetto a quelli del regolamento 443/2009 e proposta di Regolamento COM(2009) 593/3)	Promozione interventi previsti dal PAN 2010 (introduzione di autovetture elettriche, che determinano un risparmio di benzina/gasolio e rinnovo accelerato del parco circolante di autovetture e di veicoli commerciali leggeri, con nuovi veicoli)	0.00	0.00	9.87
<b>TOTALE MISURE</b>		<b>0.00</b>	<b>1.54</b>	<b>37.75</b>



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica  
Via della Mercede 9  
00187 - Roma

web: [www.cipecomitato.it](http://www.cipecomitato.it)