



Ministero dello Sviluppo Economico

DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA

RAPPORTO STRATEGICO NAZIONALE 2009

Dicembre 2009

RAPPORTO STRATEGICO NAZIONALE 2009

INDICE

Executive Summary	4
A. IL CONTESTO SOCIO ECONOMICO E IL QUADRO PROGRAMMATICO E FINANZIARIO	10
1 I mutamenti della situazione socioeconomica	10
2 Sviluppi e tendenze socio-economiche rispetto alle disparità territoriali	16
RIQUADRO A – Il sistema italiano di “Ammortizzatori sociali”	20
3 L’evoluzione del contesto programmatico e finanziario	21
B. REALIZZAZIONI E PROSPETTIVE FUTURE	26
4 L’attuazione del Quadro Strategico Nazionale e dei Programmi Operativi	26
4.1 L’attuazione per Priorità	26
4.2 L’attuazione per Temi prioritari e Programmi Operativi	44
4.2.1 L’attuazione per Temi prioritari	44
4.2.2 L’attuazione per Programmi	45
4.2.3 I Programmi dell’obiettivo Cooperazione Territoriale	47
4.3 Obiettivi di Servizio	49
4.3.1 Finalità e modalità di funzionamento del meccanismo premiale	49
4.3.2 L’avanzamento degli Obiettivi	50
4.3.3 Un bilancio preliminare dell’esperienza	54
4.4 Grandi progetti e Azioni cardine	55
RIQUADRO B – “Strumento per il monitoraggio dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche”	57
4.5 La dimensione territoriale della Politica di Coesione	58
4.6 Orientamento ai risultati: indicatori e sistemi di valutazione e monitoraggio	61
4.6.1 Indicatori e valutazione nel QSN 2007-2013	61
4.6.2 Le batterie di indicatori del QSN 2007-2013: una disamina e un primo bilancio	62
4.6.3 La valutazione nel QSN 2007-2013	65
4.6.4 Il monitoraggio	66
4.7 Sistemi di sorveglianza e partenariato istituzionale e socio economico	67
4.8 Sistemi di gestione e controllo	68
5 Indicazioni e orientamenti emersi dalle attività di valutazione	70
6 Il contributo del QSN e dei Programmi Operativi alle priorità europee	72
6.1 Il contributo ai compiti dei Fondi e alle priorità degli Orientamenti Strategici Comunitari	72
6.2 Il contributo del FSE alla strategia europea per l’occupazione, alla strategia della protezione sociale e l’inclusione sociale e alle altre priorità ed obiettivi comunitari nel campo dell’istruzione e formazione	73

6.3	Il contributo al Piano Nazionale di Riforma	74
C.	PROGRESSI. SFIDE E CRITICITA' NELL'ATTUAZIONE DELLE PRIORITA' E STRATEGIE FISSATE	77
7	Sintesi delle principali misure intraprese, problemi e progressi nell'avvio della programmazione 2007-13	77
8	Gli sviluppi delle principali politiche nazionali e regionali	79
9	Il contributo della politica di coesione al Piano Europeo di rilancio economico	81
	RIQUADRO C – Misure temporanee di Aiuti di Stato	84
	RIQUADRO D - Interventi di sostegno al reddito e alle competenze - Accordo Governo, Regioni e Province Autonome del 12 febbraio 2009	85
D.	ESEMPI E BUONE PRATICHE	86
10	Casi di best practice	86
E.	CONCLUSIONI	87

Allegati

- Allegato 1 Tavole e grafici
- Allegato 2 Schede Buone pratiche
- Allegato 3 Risposte al Piano europeo di ripresa economica

Executive Summary

1. Il contesto macroeconomico e finanziario

Il contesto economico e finanziario in cui operano le politiche avviate nell'ambito del Quadro, contrassegnato a fine 2009 da una situazione nazionale e internazionale in via di miglioramento ma ancora soggetta ai possibili contraccolpi della crisi globale, è stato interessato nel corso del triennio 2007-09 da importanti trasformazioni.

L'economia italiana continua a evidenziare elementi contrastanti (cfr. cap. 1 e 2).

Da un lato:

- una maggiore debolezza strutturale rispetto ai principali paesi industrializzati, europei e non, determinata sia dall'inadeguatezza di alcuni importanti fattori produttivi (innovazione tecnologica, competenze umane, concorrenzialità dei servizi, dotazione infrastrutturale) sia dalla persistenza di forti vincoli di bilancio a causa della dimensione del debito pubblico;
- un'evoluzione a livello territoriale ancora sfavorevole per le regioni meridionali, in particolare quelle dell'Obiettivo Convergenza, che, pur meno penalizzate dal crollo delle esportazioni come avvenuto nel resto del paese, continuano a risentire della maggiore fragilità del loro tessuto produttivo e della debolezza della domanda per consumi.

Dall'altro:

- una minore incidenza dei fattori che hanno originato o aggravato la recessione internazionale (insufficiente patrimonializzazione delle banche, elevato indebitamento delle famiglie, bolla immobiliare);
- una ripercussione sostanzialmente contenuta in relazione ad altri partner UE degli effetti della crisi sulla forza lavoro, in particolare per l'ampliamento, per dimensione e per tipologia, della tutela assicurata dagli ammortizzatori sociali.

In particolare, gli effetti della crisi internazionale hanno reso più difficili le condizioni di finanza pubblica in tutti i paesi europei, con significativi aumenti dei disavanzi annuali e della consistenza del debito pubblico. In Italia tale dinamica è stata relativamente contenuta, ma intervenendo su una situazione pregressa di debito elevato, ha imposto comunque un'attenzione particolare agli andamenti della spesa pubblica sia corrente sia in conto capitale.

E' in questo contesto che sono maturate le misure di riduzione e concentrazione delle risorse nazionali aggiuntive del Fondo Aree Sottoutilizzate che hanno determinato una sostanziale revisione dell'impianto programmatico unitario originariamente definito, con effetti anche sul livello dell'addizionalità del contributo dei fondi strutturali, per il quale al momento è ipotizzabile un decremento del 15 per cento circa rispetto al livello fissato ex ante.

Tuttavia il lungo orizzonte temporale della programmazione comunitaria rende possibile ipotizzare il ripristino nel medio lungo-periodo di condizioni favorevoli ad una massimizzazione dell'impegno finanziario delle Regioni dell'obiettivo Convergenza (cfr. cap. 3).

2. Il contributo della politica di coesione

In una fase fortemente segnata dall'aggravamento del contesto macroeconomico e finanziario, il ruolo della politica di coesione, alla luce dei risultati raggiunti alla fine del 2009, risulta particolarmente rilevante (cfr. cap. 4):

- per la creazione di un contesto più attraente per le imprese e una migliore offerta di servizi ai cittadini con un volume significativo di investimenti destinato al rafforzamento delle infrastrutture e servizi di trasporto, al miglioramento dei servizi ambientali (acqua, rifiuti,

difesa del suolo) e allo sviluppo delle energie rinnovabili e dell'efficienza e del risparmio energetico;

- per la promozione della conoscenza e dell'innovazione, con interventi finalizzati soprattutto al miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione, al rafforzamento delle competenze dei giovani, soprattutto nel Mezzogiorno dove si registrano i ritardi più rilevanti; all'abbattimento del *digital divide*, all'utilizzo più diffuso delle nuove tecnologie dell'informazione nelle scuole, così come nelle imprese e nella Pubblica Amministrazione, e allo sviluppo della ricerca e innovazione da parte delle imprese, in collaborazione con università e centri di ricerca, anche tramite il sostegno al trasferimento tecnologico;
- per l'ampliamento e la migliore qualificazione della forza lavoro, con l'obiettivo di realizzare un sistema integrato di formazione e lavoro efficiente e qualitativamente adeguato a sostenere gli obiettivi di competitività, sviluppo e occupazione, dando priorità, a partire dalla fine del 2008, alle azioni maggiormente in grado di contrastare gli effetti della crisi sul mercato del lavoro e sostenere la coesione sociale. Particolarmente rilevante in questo contesto, l'attivazione di interventi coordinati di sostegno alle competenze e al reddito per i lavoratori colpiti dalla crisi economica, in attuazione dello specifico Accordo Stato-Regioni.

Più nello specifico, dall'analisi condotta nelle singole Priorità tematiche del Quadro (cfr. par. 4.1) emerge che, pur con differenze anche sensibili fra le diverse Priorità, al 30 settembre 2009 si registrava un livello di attivazione complessiva pari al 38 per cento delle risorse programmate. Particolarmente significativo in questo quadro, l'avanzamento delle Priorità 6 "*Reti e collegamenti per la mobilità*" (71 per cento), 8 "*Competitività e attrattività dei sistemi urbani*" (poco meno del 50 per cento) ma anche della Priorità 2 "*Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione*" (poco meno del 40 per cento). Le Priorità con minore livello di avanzamento, in particolare nell'Obiettivo *Convergenza*, (tra il 23 ed il 26 per cento di attivazione) sono la 3 "*Energia e ambiente*", la 4 "*Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita*" e la 5 "*Valorizzazione delle risorse naturali e culturali*", sulle quali deve quindi focalizzarsi un deciso impegno nei prossimi mesi. Si tratta di risultati che non si distribuiscono uniformemente nelle due aree obiettivo, in ragione, in molti casi, delle diverse scelte di programmazione, orientate dai differenti contesti e fabbisogni di intervento, ma anche, talvolta, di una diversa considerazione delle priorità da sostenere in questa fase ovvero, in taluni casi, delle differenti capacità di mobilitazione tecnico-amministrativa messe in campo.

L'importo degli interventi attivati al 30 settembre 2009 dai Programmi Operativi, corrispondente al 38 per cento delle risorse comunitarie programmate (41 per cento nel caso dei Programmi FESR; 28 per cento nel caso dei Programmi FSE), si presentava molto differenziato tra i diversi Programmi: per taluni di essi l'attivazione corrispondeva alla quasi totalità delle risorse programmate, o a livelli comunque molto rilevanti. Per altri si registravano percentuali di attivazione molto modeste, a testimonianza di persistenti difficoltà nella fase di avvio, evidenziandosi la necessità di un forte impegno per la definitiva entrata a regime, per la quale resta necessaria una attenta sorveglianza sulla messa a punto di tutte le condizioni atte a sostenere e consolidare il recupero.

Per quanto riguarda i Programmi di Cooperazione Territoriale, pienamente integrati nella strategia complessiva, va rilevato che essi contribuiscono al raggiungimento di tutte le Priorità del Quadro. Particolarmente rilevante la concentrazione di questi Programmi sulla Priorità 2 "*Ricerca e Innovazione*" 3 "*Energia e Ambiente*" 5 "*Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività turistica e lo sviluppo*", che assorbono il 68 per cento delle risorse a disposizione dei Programmi cui partecipa l'Italia. Nel complesso questi programmi hanno allocato una buona parte dei fondi disponibili ai progetti approvati, con prospettive di raggiungimento dei target di spesa pienamente rassicuranti nella quasi totalità dei casi.

Dall'analisi dei temi prioritari che hanno maggiormente sostenuto questa fase di attuazione, si conferma il forte orientamento sulle priorità della strategia di Lisbona. A fronte di una programmazione per queste Priorità pari al 69 per cento delle risorse comunitarie nell'obiettivo Convergenza e l'80 per cento di quelle dell'obiettivo Competitività, l'analisi degli interventi attivati nei singoli temi prioritari, al 30 settembre 2009, mostra che:

- per quanto riguarda l'obiettivo Convergenza, ben il 35 per cento delle risorse complessivamente attivate è stato destinato alle attività di Ricerca e Sviluppo Tecnologico (categorie da 1 a 15) con una significativa incidenza, sul totale generale, delle infrastrutture di ricerca e centri di competenza (categoria 2). Molto significativa è anche la quota assorbita dagli interventi sul sistema dei trasporti, (categorie 16-32 che rappresentano il 27 per cento del totale generale), in gran parte (oltre il 15 per cento del totale) per interventi sulla rete ferroviaria, anche TEN-T (categorie 16 e 17). Risulta, infine, apprezzabile (8 per cento del totale) l'impegno sostenuto per le attività di miglioramento del capitale umano (categorie 72-79) principalmente focalizzato sugli interventi sui sistemi di istruzione e formazione (8 per cento del totale);
- per ciò che concerne l'obiettivo Competitività, anche in questo caso si conferma una preponderanza degli interventi attivati per lo sviluppo della Ricerca e dell'Innovazione (poco meno del 19 per cento del totale generale) cui si associano, con analoga intensità, (18 per cento del totale generale) le azioni volte al miglioramento dell'accesso all'occupazione e della sostenibilità (categorie 64-70), in misura prevalente (12 per cento del totale generale) focalizzate misure attive e preventive per il mercato del lavoro (categoria 66). Significativo anche in quest'area obiettivo, l'impegno sugli interventi di miglioramento del capitale umano (oltre il 10 per cento del totale), prevalentemente indirizzati ad aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione lungo tutto l'arco della vita.

La spesa a valere sui Programmi operativi al 30 settembre 2009 si presentava ancora molto modesta, anche a motivo della sovrapposizione dell'avvio del nuovo ciclo con le attività di chiusura del ciclo 2000-2006, protrattesi per effetto della proroga al 30 giugno 2009. Ciò ha determinato una forte accentuazione della tradizionale concentrazione delle attività di certificazione delle spese nella fase terminale dell'anno. Tuttavia, il fortissimo recupero registrato ha consentito la integrale certificazione dell'importo in scadenza¹ pari, complessivamente a 3,4 miliardi di euro, (2,2 per l'obiettivo Convergenza, 1,2 per l'obiettivo Competitività), superando anzi, in alcuni casi in misura anche significativa, la soglia per evitare il disimpegno automatico delle risorse², con la sola eccezione del POR FSE Sicilia. Il venir meno, all'ultimo momento, delle condizioni per la piena rendicontabilità degli interventi in corso, per una controversa interpretazione delle possibilità offerte dal Programma, comporta un disimpegno pari a poco meno di 55 milioni di euro di risorse comunitarie.

E' utile ricordare che la conclusione della programmazione 2000-2006 – chiusa mediamente oltre il 100 per cento - ha comportato nel 2009 ulteriori certificazioni di spesa per 2,1 miliardi di euro.

3. L'attualità della strategia

Pur in un contesto divenuto più fragile a seguito della crisi, la strategia del QSN, basata su interventi di natura strutturale, volti ad aumentare l'offerta di beni e servizi e per tale via migliorare la competitività dei territori, resta quindi attuale.

¹ Non si considerano i Programmi FESR e FSE della Regione Abruzzo per i quali, in conseguenza del sisma del 2009, ricorrono le cause di forza maggiore espressamente previste dai regolamenti comunitari.

² Nel complesso le spese certificate ammontano a poco più di 4 miliardi di euro.

Anche l'utilizzo in chiave anticiclica di alcune misure dei Programmi lascia inalterata l'impostazione di fondo della programmazione: gli aggiustamenti richiesti a fronte delle urgenti necessità di contrastare gli effetti della crisi sono stati peraltro marginali e riguardano essenzialmente solo alcuni Programmi FESR.

I Programmi del FSE, nel mantenere loro impianto originario, sono stati declinati operativamente dando priorità a:

- il perseguimento di un approccio il più possibile individualizzato e focalizzato, anche riorientando alcune attività ricorrenti sui target, territori, attori maggiormente colpiti dagli effetti della crisi;
- la centralità di iniziative e strumenti adatti a promuovere le capacità e le competenze delle persone e politiche attive personalizzate, sostenute da un efficiente sistema dei servizi;
- la definitiva realizzazione e messa a sistema degli strumenti di informazione necessari sulla formazione e sul lavoro.

I PO FSE conservano, dunque, sotto il profilo metodologico le loro funzioni - strumentale e di servizio i PON di sistema e di intervento diretto sulle persone e le imprese i POR - mentre, per quanto attiene il profilo tematico, assumono la centralità dell'individuo, mirando a migliorarne l'occupabilità, l'adattabilità e la mobilità. Ciò è particolarmente rilevante per le Regioni dell'obiettivo CRO, nelle quali i POR erano stati concepiti e programmati sostanzialmente in chiave di sviluppo e miglioramento della competitività e che, invece, con la crisi hanno dovuto riorientare in parte i propri obiettivi/interventi in chiave di sostegno all'emergenza occupazionale e dei sistemi produttivi.

Nel complesso il contributo dei Programmi cofinanziati dai fondi strutturali (FESR e FSE) alle azioni di contrasto alla crisi è valutato, in questa fase, pari a circa 4 miliardi di euro. Le nuove opportunità offerte dalla revisione dei Regolamenti e dalle Misure temporanee di aiuti di Stato, promosse a seguito del *Piano europeo di rilancio economico* sono state ad oggi utilizzate con intensità differenziata da parte delle singole Regioni (cfr Cap. 9)

In questo quadro, che conferma l'attualità dell'impianto strategico, la tradizionale impostazione *place-based* della politica regionale applicata in Italia sta offrendo ampi margini di opportunità per una appropriata declinazione sui territori delle diverse Priorità tematiche del Quadro (cfr in particolare par.4.5). Grazie anche alla ricca esperienza maturata già nel ciclo 2000-2006, l'apporto degli strumenti più idonei per attuare una programmazione territoriale efficace è stato attentamente preso in considerazione, traendo molte indicazioni da questa esperienza, anche per superarne i limiti. In molti casi ciò richiede tuttora un forte investimento nel miglioramento delle capacità istituzionali, nel rafforzamento della interazione e cooperazione fra i soggetti locali e tra questi e i soggetti nazionali dotati di competenze e conoscenze non disponibili sui singoli territori ma indispensabili per una efficace promozione degli stessi. Si tratta di modalità e strumenti complessi, che in generale richiedono tempo per essere attivati e che devono essere sostenuti dalla capacità di integrare efficacemente risorse, strumenti e azioni: tutte le Priorità del Quadro sono state disegnate in coerenza con questa impostazione, molti programmi hanno identificato specifiche opportunità e in alcuni casi già avviato specifici strumenti di intervento così concepiti, ma la impostazione monofondo della attuale programmazione e le stesse modalità con cui questa viene interpretata, in certi casi anche dalla Commissione europea, rappresentano senza dubbio un fattore di arretramento quando non un esplicito impedimento.

Questa impostazione è stata accompagnata, in generale, da un orientamento più marcato alla concentrazione delle risorse su specifici obiettivi e ambiti di intervento. In particolare, questo orientamento appare avvalorato dalla rilevanza assunta dai Grandi Progetti in questo ciclo di programmazione: a fronte dei 62 previsti dai Programmi operativi ad oggi ne risultano approvati solo 4 mentre 14 sono in corso di esame. In molti casi si tratta di progetti che superano ampiamente

la soglia minima fissata dai regolamenti ed è frequente il caso di progetti sostenuti da fonti di finanziamento ulteriori oltre a quelle della programmazione comunitaria. Tuttavia appare indispensabile rafforzare le capacità tecniche e di attuazione per garantire che un impegno così rilevante possa concretamente dispiegarsi nell'arco temporale di questa programmazione, aggredendo uno dei nodi che maggiormente impattano sulle politiche pubbliche di investimento in Italia (cfr. par.4.4).

4. Conclusioni e indicazioni per il futuro

Come riconosciuto da autorevoli studi³, l'offerta integrata di beni e servizi pubblici e la costruzione di capitale sociale contribuiscono allo sviluppo dei territori in ritardo attraverso l'interazione fra un'azione di policy esogena rispetto al territorio e il ruolo degli agenti locali in quanto depositari delle informazioni e della conoscenza necessarie per il dispiegarsi della politica di sviluppo. Di conseguenza uno dei pilastri dell'attuazione del Quadro resta il forte ruolo svolto dalle Amministrazioni responsabili dei Programmi operativi e dei soggetti locali coinvolti nella loro attuazione.

Questi stessi studi confermano tuttavia la necessità che la politica regionale sia accompagnata da una azione incisiva delle politiche nazionali ordinarie, soprattutto al Sud: come autorevolmente osservato, per chiudere il divario fra il Mezzogiorno e il Centro-Nord *“occorre dirigere l'impegno soprattutto sulle politiche generali, che hanno obiettivi riferiti a tutto il Paese, e concentrarsi sulle condizioni ambientali che rendono la loro applicazione più difficile o meno efficace in talune aree”*⁴. Tale impegno nazionale a favore dello sviluppo del Sud, pur riconosciuto negli obiettivi e nei documenti economici, non è stato però ancora avvalorato da prassi istituzionali e amministrative adeguate, mentre proprio il rafforzamento e una più coerente declinazione di alcune politiche nazionali con rilevanti effetti regionali – quali l'istruzione, la giustizia, la concorrenza, la sicurezza, il miglioramento della pubblica amministrazione – fornirebbe un contributo significativo al raggiungimento degli obiettivi della politica regionale nelle regioni in ritardo di sviluppo.

Allo scopo di rafforzare l'orientamento ai risultati visibili per cittadini e imprese di questa programmazione, è stato definito il meccanismo premiale degli Obiettivi di servizio. Nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 sono stati infatti fissati, per alcuni servizi essenziali, “target vincolanti”, al cui raggiungimento è legata la possibilità di acquisire risorse premiali, a fine periodo, per un importo complessivo pari a 3 miliardi di euro, a valere sulle risorse nazionali del Fondo Aree Sottoutilizzate. Per ciascuno dei quattro ambiti individuati (istruzione, conciliazione lavoro e famiglia, ciclo integrato dell'acqua e gestione dei rifiuti urbani) i dati ad oggi disponibili, sulla base dei quali sarà assegnata una prima tranche di premialità, mostrano i progressi realizzati ma anche le criticità tuttora presenti. (cfr. cap.4.3)

La varianza di risultati ad oggi raggiunti tra Regioni, ma anche a livello sub-regionale mostra come le singole performance siano fortemente influenzate dalle diverse situazioni di contesto e capacità dei soggetti locali. Questo meccanismo ha quindi finora rappresentato un volano soprattutto per quelle situazioni in cui le scelte regionali e/o il contesto nazionale e regionale erano già ben orientati al perseguimento degli obiettivi e i soggetti locali già sensibilizzati.

³ Cfr. Banca d'Italia atti del Convegno e *“Mezzogiorno e politica economica dell'Italia”*, Roma 26 novembre 2009. Nel convegno sono state presentati i risultati di un ciclo di ricerche, dedicate vari aspetti delle economie regionali, al funzionamento di importanti servizi prestate dal settore pubblico nei territori meridionali e al ruolo delle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno che l'Istituto ha condotto in circa due anni di lavoro. Le Analisi e ricerche raccolte nel volume *“Mezzogiorno e politiche regionali”* sono disponibili sul sito www.bancaditalia.it. Sull'argomento cfr. nello stesso volume citato lo studio a cura di L.Cannari, M. Magnani, G. Pellegrini *“Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio”*

⁴ Cfr. Banca D'Italia relazione introduttiva del Governatore M. Draghi al Convegno *“Mezzogiorno e politica economica dell'Italia”*, Roma 26 novembre 2009.

Affinché si possano dispiegare pienamente gli effetti del meccanismo in tutte le aree, appare necessario che questo pervada in modo più ampio l'azione delle Amministrazioni Regionali e Centrali, vi sia un forte coordinamento con le politiche ordinarie e un pieno coinvolgimento dei soggetti responsabili a livello locale. Segnali incoraggianti in tal senso sono emersi in alcuni ambiti. Risulta, in ogni caso, indispensabile affiancare alla cogenza delle regole una maggiore mobilitazione, anche civica, da promuovere anche attraverso una più mirata attività di comunicazione.

La prossima attuazione del federalismo fiscale offre rilevanti spazi di opportunità per un forte recupero di efficienza nella gestione delle risorse trasferite agli enti territoriali, per assicurare standard di prestazione nei servizi improntati ai principi di equità e parità di trattamento su tutto il territorio nazionale. Anche in questa prospettiva l'esperienza avviata con gli Obiettivi di Servizio 2007-2013 può offrire un contributo rilevante.

Le iniziative in preparazione per rilanciare l'intervento del Governo nazionale nel Mezzogiorno (cap.7) sono tutte improntate all'esigenza di assicurare le condizioni, già diffusamente ricordate, atte a sostenere pienamente l'efficacia della politica di coesione: tali indirizzi, ancorché destinati appunto prevalentemente al Mezzogiorno, potranno, dal punto di vista delle regole e degli orientamenti, avere evidentemente un impatto più ampio e riferito quindi a tutto il Paese.

Resta comunque essenziale un più incisivo sforzo per la semplificazione della gestione dei programmi cofinanziati, anche quale condizione essenziale per rafforzare l'orientamento dell'attuazione ai risultati e assicurare la dovuta centralità ai profili di efficacia della politica.

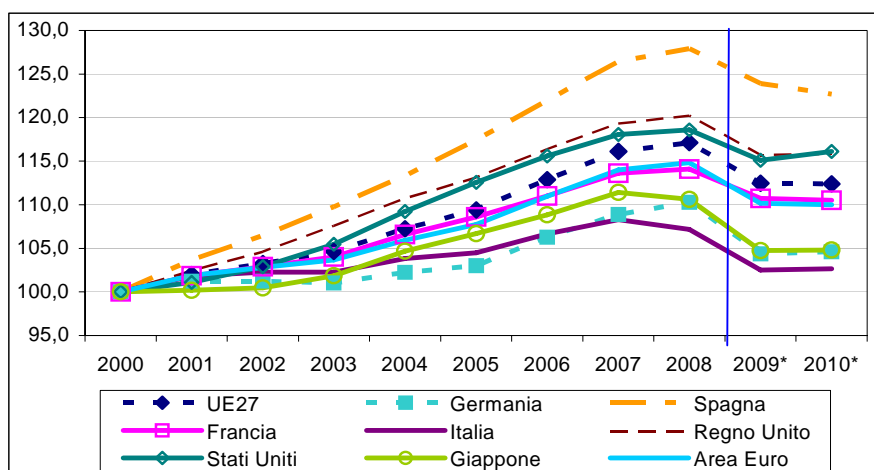
A. IL CONTESTO SOCIO ECONOMICO E IL QUADRO PROGRAMMATICO E FINANZIARIO⁵

1 I mutamenti della situazione socioeconomica

Indicatori economici

Il divario della crescita tra l'Italia e i principali paesi industrializzati si è ulteriormente ampliato nel corso del biennio 2007-2008, mentre, secondo le stime di Eurostat, è atteso restare sostanzialmente immutato nel biennio successivo (cfr. Figura 1).

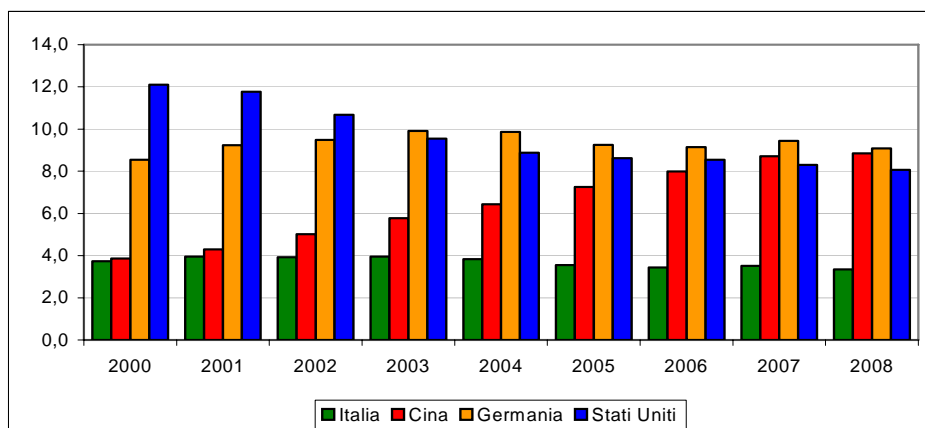
**Figura 1 - Dinamica del Pil nei principali paesi industrializzati
(numero indice 2000=100)**



Fonte: Eurostat; per il 2009-2010 stime Eurostat

Ancor prima dell'avvio della fase recessiva mondiale l'economia italiana ha continuato a risentire dell'incapacità di innalzare il proprio potenziale produttivo: all'interno per una insufficiente dinamica degli investimenti e per una persistente debolezza della domanda di consumo, verso l'estero per una più ridotta velocità delle esportazioni rispetto all'evoluzione della domanda mondiale, che ha determinato un nuovo calo della quota delle esportazioni italiane sui mercati mondiali, scesa nel 2008 al 3,4 per cento dal 3,6 per cento del 2007 (cfr. Figura 2).

Figura 2 – Confronti delle quote dell'export sul commercio mondiale

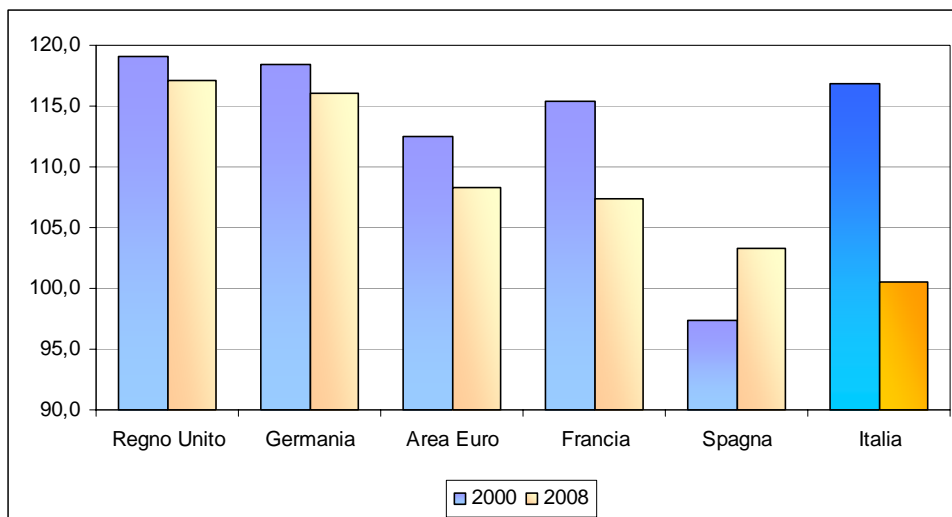


Fonte: elaborazioni DPS su dati WTO

⁵ Il Capitolo si basa sui dati statistici disponibili a fine novembre 2009

Tali andamenti si sono tradotti anche in una significativa flessione del Pil pro capite italiano, misurato in Standard di potere d'acquisto, nei confronti di quello medio europeo (UE-27): dal 2000 al 2008 l'indice relativo è infatti sceso di oltre 16 punti (cfr. Figura 3).

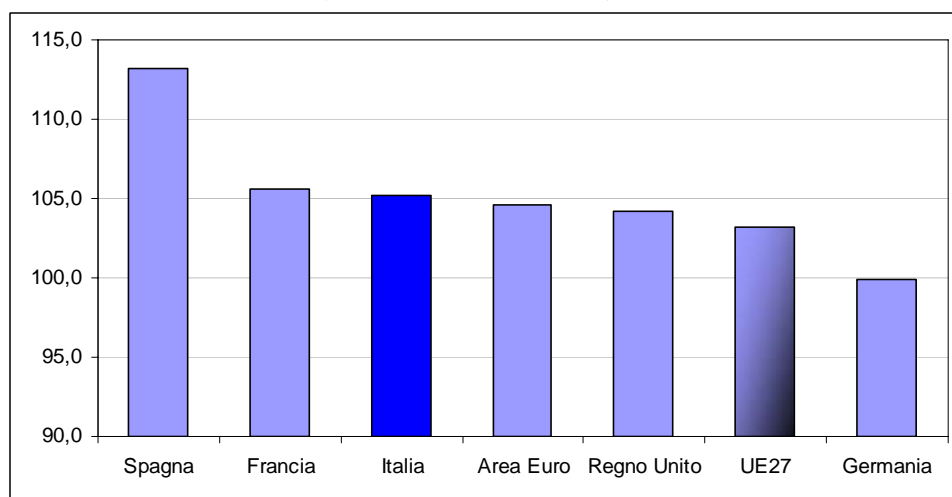
Figura 3 - Pil pro capite nei principali paesi industrializzati - Anni 2000 e 2008
(in parità di potere d'acquisto, su base UE-27=100)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Oltre all'andamento del Pil ha inciso una dinamica della popolazione, che nel periodo considerato è aumentata di oltre 5 punti percentuali rispetto ai 3 punti percentuali circa dell'UE-27 e che nella massima parte è stata determinata dal crescente apporto dell'immigrazione regolare (cfr. Figura 4).

Figura 4 - Popolazione nei principali paesi industrializzati - Anno 2008
(numero indice 2000=100)

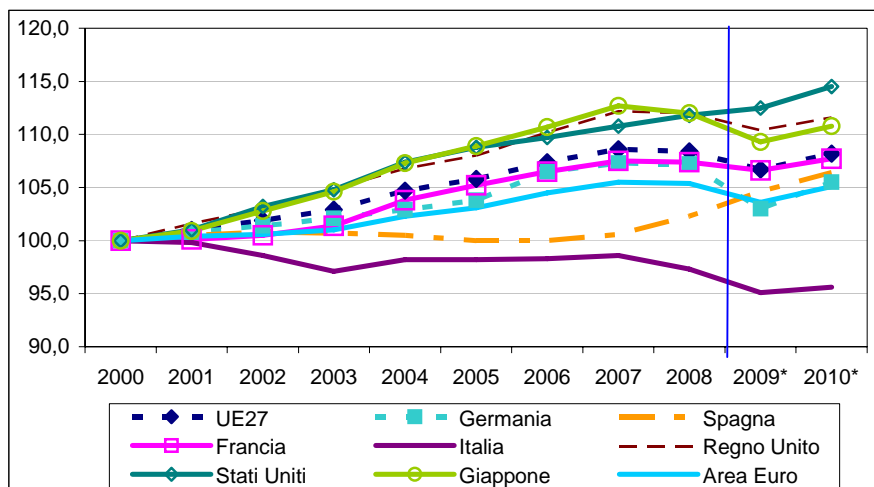


Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Il mancato sfruttamento del potenziale di crescita dell'economia italiana trova spiegazione, in particolare, nella scarsa dinamica della produttività del lavoro, il cui andamento ha segnalato, anche dopo il 2006, un ampliamento del divario con gli altri principali paesi industrializzati (cfr. Figura 5). L'insufficiente tasso di produttività, risente, in particolare e segnatamente nel Mezzogiorno, della bassa qualità media dei servizi pubblici, dello scarso livello di concorrenzialità nel settore terziario e del grado di innovazione tecnologica inferiore a quello dei principali paesi industrializzati. Inoltre, occorre considerare che una parte non marginale della tenuta dell'occupazione, che si è registrata fino al 2007 e che ha concorso a moderare la dinamica della produttività, è attribuibile

alla progressiva emersione nella forza lavoro regolare degli immigrati precedentemente impiegati nell'economia sommersa.

**Figura 5 - Produttività del lavoro nei principali paesi industrializzati
(numero indice 2000=100)**



Fonte: Eurostat; per il 2009-2010 stime Eurostat. La produttività del lavoro è espressa dal rapporto tra prodotto interno lordo in volume e numero di occupati.

A livello territoriale è proseguita la tendenza, in atto dal 2002, a una minore performance del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord: nel 2008, a fronte di una flessione del Pil dello 0,9 per cento nell'area centrosetentrionale, si è registrata una diminuzione nel Sud pari a -1,4 per cento (cfr. oltre Figura 8 e Tavola 3).

L'impatto della crisi globale si è manifestato a partire dall'ultimo trimestre 2008, ma già nella parte centrale del 2009 la caduta produttiva si è arrestata e nel terzo trimestre si sono rafforzati i sintomi di ripresa, pur in un contesto caratterizzato da grande incertezza.

L'andamento congiunturale della produzione industriale ha mostrato nel secondo trimestre 2009 un'attenuazione della caduta (-3,3 contro -9,4 per cento nel primo trimestre) e una risalita nel terzo (4 per cento), anche se, rispetto allo stesso periodo del 2008, la flessione è risultata ancora superiore al 17 per cento.

Segnali di stabilizzazione sono giunti anche dal fronte delle esportazioni, che sono state pesantemente colpite dal crollo della domanda mondiale già negli ultimi mesi del 2008. Le vendite italiane all'estero continuano però a diminuire, ancora nel terzo trimestre del 2009, a tassi intorno al 20 per cento sul periodo corrispondente del 2008, pur evidenziando dati congiunturali di segno positivo.

Quanto agli indicatori sulle prospettive, la dinamica degli ordinativi indica un calo tendenziale ancora elevato, ma anche una ripresa congiunturale progressiva negli ultimi mesi, soprattutto degli ordini provenienti dall'estero (cfr. Tavola 1).

Tavola 1 - Principali indicatori economici in Italia - anni 2007-2009

		PIL	Prod. ind.	Ordinativi	Esportazioni	Occupati	CIG
		(1)	(2)	(2)	(2)	(1)	(2)
2007		1,6	2,1	6,5	9,9	1,0	-22,1
2008		-1,0	-3,3	-3,2	0,3	0,8	24,6
2008	I trim.	0,5	0,9	4,2	-0,1	0,5	4,3
	II trim.	-0,6	0,2	-1,8	4,8	0,1	9,8
	III trim.	-0,8	-4,1	1,4	3,7	-0,3	23,2
	IV trim.	-2,1	-10,2	-20,3	-7,0	-0,3	57,2
2009	I trim.	-2,6	-21,2	-30,6	-22,8	-0,4	184,1
	II trim.	-0,5	-22,1	-28,5	-25,6	-0,3	370,2
	III trim.	0,6	-17,1	-23,0	-20,8	-	433,4

(1) Variazioni percentuali su periodo precedente-dati trimestrali destagionalizzati.

(2) Variazioni percentuali su periodo corrispondente.

Fonte: Istat; INPS per la Cassa Integrazione Guadagni (ordinaria e straordinaria).

Il punto di svolta congiunturale sembra colto in maniera netta dalle indagini qualitative Isae sul clima di fiducia. Esse segnalano, dopo un primo trimestre 2009 molto negativo, una risalita significativa dell'indicatore nei due trimestri successivi, sia per le imprese sia per i consumatori. Il recupero di fiducia appare più consistente nelle regioni del Nord, ma è significativo anche nel Mezzogiorno.

La tendenza al miglioramento dell'economia trova riscontro anche nelle misurazioni effettuate attraverso il superindice OCSE: tale indicatore composito, che riassume le aspettative per i prossimi 6-9 mesi, ha mostrato in settembre, su base annuale, un più forte incremento in Italia rispetto a quello generale dell'area (rispettivamente 10,8 e 3,4 punti percentuali).

Sulla base di tali andamenti l'evoluzione del Pil italiano per il biennio 2009-2010 è prevista in marcata caduta nell'anno in corso, ma in lieve ripresa nel 2010. Le ultime previsioni ufficiali del Governo, effettuate nella Relazione Previsionale e Programmatica per il 2010 (settembre 2009) indicano una flessione del Pil pari a -4,8 per cento nel 2009 e una moderata crescita (0,7 per cento) nel 2010. Il livello degli occupati, misurati dalle unità di lavoro, si ridurrebbe del 2,7 per cento nell'anno in corso e rimarrebbe sostanzialmente stazionario nel 2010.

Nelle grandi ripartizioni territoriali, secondo le stime DPS, si prevede una dinamica del Pil per il 2009 e il 2010 sostanzialmente simile (cfr. oltre Figura 8), così come tra l'area Convergenza e l'area Competitività.

Imprese e mercato del lavoro

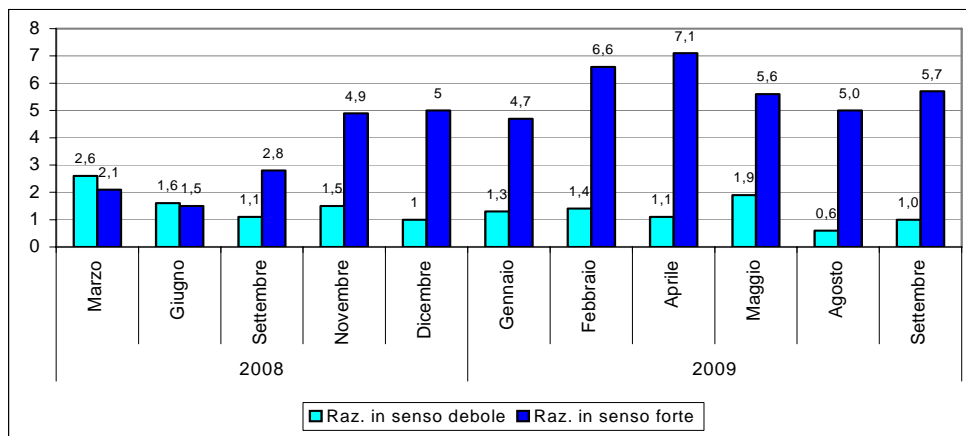
Le peculiari caratteristiche di questa fase recessiva, con forti ricadute sulla domanda globale, hanno creato le maggiori difficoltà alle imprese del settore manifatturiero e a quelle più propense all'esportazione. Ma la diffusione e l'intensità della crisi ha prodotto rapidamente un'estensione delle difficoltà alla vasta rete di piccole imprese, in particolare di quelle dipendenti dalla fornitura verso le grandi aziende e di quelle più indebitate, alle prese con l'inasprimento delle condizioni di finanziamento determinatosi sul mercato del credito.

In tale contesto i processi di ristrutturazione, già avviati all'interno del sistema produttivo italiano, e ora sollecitati dall'emergenza economica, dovrebbero consentire alle aziende di intensificare il grado di innovazione tecnologica e il livello di internazionalizzazione dei propri mercati, al fine di evitare la perdita di importanti pezzi produttivi, costituiti da imprese tuttora valide e dalle competenze professionali in esse impiegate.

La creazione di nuove imprese è andata riducendosi, proseguendo peraltro una tendenza in atto già dal 2006: nel 2008 il numero di aziende è cresciuto solo dello 0,6 per cento rispetto all'anno precedente, segnalando un'accentuazione del fenomeno delle cessazioni.

Riguardo all'accesso al credito bancario, reso particolarmente difficile a partire dall'autunno 2008, migliorano i giudizi più recenti espressi dagli imprenditori, ma è diminuita di poco, rispetto al picco di aprile, la quota di imprese che non hanno ottenuto il credito. Ancora in settembre, rimane elevata la percentuale di quanti sostengono di non vedere accolte le proprie richieste di prestiti rivolte alle banche, mentre tende a risalire quella di coloro che hanno rifiutato il finanziamento a fronte di condizioni più onerose (cfr. Figura 6).

Figura 6 – Accesso al credito per le imprese italiane (quote percentuali)



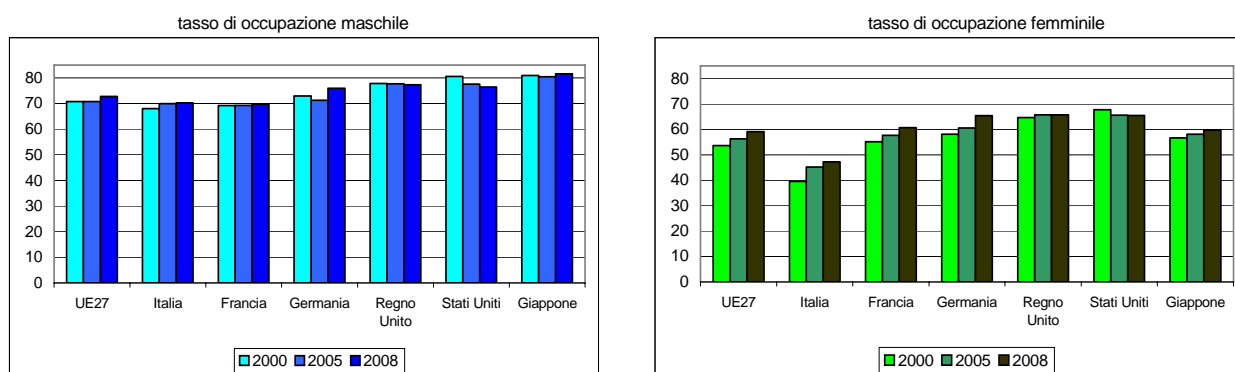
Fonte: elaborazioni su dati Isae

Le difficoltà produttive maggiori continuano a interessare in particolare la componente dei beni di consumo durevoli. I settori dell'industria più penalizzati, oltre quello dei mezzi di trasporto, che segnala comunque una tendenza al miglioramento, sono quelli dei macchinari e attrezzature, delle apparecchiature elettriche e dei prodotti in metallo. In progressivo miglioramento risulta invece la produzione di beni alimentari e di prodotti farmaceutici.

Gli effetti sul mercato del lavoro prodotti dalla recessione, come avviene abitualmente, si sono manifestati con ritardo rispetto all'inizio della caduta produttiva, sovrapponendosi peraltro alla tendenza già in atto di un sensibile rallentamento della dinamica occupazionale (nel 2008 le unità di lavoro sono cresciute significativamente meno che nel 2007, 0,3 contro 1,2 per cento). L'evoluzione più recente registra un'intensificazione del calo degli occupati nell'industria in senso stretto, comparto maggiormente correlato agli andamenti del ciclo economico e del commercio internazionale.

Pur tuttavia, l'evoluzione sostanzialmente positiva del mercato del lavoro dai primi anni duemila ha prodotto miglioramenti, sia pure moderati, relativamente al tasso di occupazione (cfr. Figura 7), soprattutto per la componente femminile, e a quello di disoccupazione, che ha conseguito sostanziali riduzioni, anche se nel Mezzogiorno rimane su livelli elevati (12,2 per cento nel secondo trimestre 2009 contro 7,4 in Italia), accompagnati da alte percentuali di persone inattive (48,8 per cento rispetto al 37,4 iniziale).

Figura 7 – Tassi di occupazione nei principali paesi industrializzati



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

La flessione dell'occupazione attribuibile alla fase recessiva è stata altresì frenata dall'ampio ricorso agli ammortizzatori sociali, in particolare alla Cassa Integrazione Guadagni.

Il ricorso alla CIG, nell'aggregato complessivo, comprendente sia le gestioni ordinaria e straordinaria sia la CIG in deroga, dopo il massiccio incremento della prima metà dell'anno, ha segnalato in estate una flessione congiunturale, anche se permane molto elevato l'incremento percentuale delle ore autorizzate rispetto agli stessi periodi dell'anno precedente (331 per cento nei primi nove mesi dell'anno) (cfr. Tavola 4 in allegato). Il ricorso alla CIG in deroga è entrato a regime nel corso dell'estate, determinando un notevole incremento di ore autorizzate per questo strumento (836 per cento a settembre sul mese corrispondente del 2008). E' infine da evidenziare che nel 2009 il tiraggio, vale a dire la percentuale di ore effettivamente utilizzate rispetto a quelle autorizzate, è ancora significativamente inferiore a quello registrato nel 2008 (60,9 contro 77 per cento nei primi sette mesi dell'anno).

Si stima che il totale delle ore autorizzate di Cassa Integrazione Guadagni nel periodo gennaio-settembre 2009 corrisponda a circa 416mila lavoratori equivalenti (359mila nel Centro-Nord e 57mila nel Mezzogiorno).

Tendenze sociali

L'evoluzione dell'economia italiana negli anni più recenti si è riflessa su alcuni importanti aspetti sociali, che costituiscono al tempo stesso un'opportunità e un vincolo allo sviluppo. In particolare si sottolinea la centralità della formazione dei giovani, dell'integrazione delle comunità straniere e del fenomeno della disuguaglianza dei redditi.

La criticità della scuola italiana e la persistenza di un ritardo nel Mezzogiorno sono state confermate dalle risultanze della terza indagine OCSE-PISA, che nel 2006 ha posto l'attenzione sulle competenze scientifiche degli studenti quindicenni residenti nei paesi dell'area OCSE.

A differenza di altri paesi che hanno evidenziato miglioramenti tra un'indagine e l'altra (le precedenti si svolsero nel 2000 e nel 2003), permangono in Italia gli elementi di debolezza del sistema scolastico, come anche le forti differenze esistenti al suo interno, sia tra aree geografiche, sia tra tipi di scuole. Per le competenze scientifiche il divario tra l'Italia e gli altri paesi è simile a quello rilevato in matematica e in lettura: il 25 per cento degli studenti (contro il 19 per cento della media OCSE) non è in grado di fornire spiegazioni lineari e interpretazioni di risultati di indagini semplici di carattere scientifico-tecnologico.

L'elevamento delle capacità di apprendimento della popolazione e delle competenze è uno degli obiettivi centrali della politica regionale aggiuntiva 2007-2013. Per il Mezzogiorno il raggiungimento di tali obiettivi comporta, in alcuni casi, un miglioramento che permetta perfino di dimezzare la percentuale di studenti attualmente in una condizione di notevole svantaggio.

Un importante elemento di novità nel contesto socioeconomico italiano recente è il peso crescente del ruolo dell'immigrazione. L'incremento del numero degli stranieri residenti è proseguito in

maniera costante, con il conseguente aumento della loro quota sul totale della popolazione (dal 3,4 per cento nel 2003 al 6,5 per cento nel 2008). In crescita anche la quota di immigrati sul complesso della forza lavoro nazionale (6,4 per cento nel 2006).

La distribuzione sul territorio evidenzia una netta prevalenza nelle regioni centrosettentrionali rispetto al Mezzogiorno, dove è allocato solo poco più del 12 per cento della popolazione straniera. I settori di attività che registrano le maggiori percentuali di lavoratori immigrati sono le costruzioni, i servizi della ristorazione e l'industria manifatturiera.

La tipologia di stranieri residenti descrive mediamente persone più giovani e con un livello di istruzione solo di poco inferiore a quello medio degli italiani, ma che si collocano tuttora nelle fasce meno elevate delle varie professioni. Il loro impiego nei diversi settori produttivi, all'interno della forza lavoro complessiva, sembra attualmente essere caratterizzato, in prevalenza, da un elemento di complementarità con la componente italiana, soprattutto quella femminile.

Quanto al fenomeno dell'esclusione sociale negli ultimi anni non si sono evidenziate variazioni statisticamente significative riguardo all'incidenza di povertà relativa in Italia. E' però risultata ancora in crescita al Sud nel 2008 la quota percentuale di famiglie e di persone povere. Le percentuali più elevate si registrano nelle regioni della Convergenza, a eccezione della Puglia.

Ed è ugualmente più alta nel Mezzogiorno la quota di famiglie che sono definite a rischio di povertà, cioè quelle che possono effettuare una spesa media mensile che non supera il 10-20 per cento della soglia di povertà. Tale aggregato, infatti, è composto da oltre il 13 per cento delle famiglie residenti al Sud contro una media nazionale pari al 7,9 per cento.

Tavola 2 - Famiglie povere e incidenza di povertà nel Mezzogiorno- anno 2008

Area geografica	Famiglie residenti		Famiglie povere		Incidenza di povertà ¹
	n.ro assoluto	% su Italia	n.ro assoluto	% su Italia	%
ITALIA	24.257.660	100,0	2.737.025	100,0	11,3
Ob. CRO	17.791.132	73,3	1.127.959	41,2	6,3
Centro-Nord	16.487.098	68,0	889.540	32,5	5,4
Ob. CRO Mezzogiorno	1.304.034	5,4	238.419	8,7	18,3
Mezzogiorno	7.770.562	32,0	1.847.485	67,5	23,8
Ob. CONV+Basilicata	6.466.528	26,7	1.609.066	58,8	24,9

Regioni convergenza: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia

Regioni competitività e in transizione: regioni del Centro-Nord più Abruzzo, Molise, Sardegna

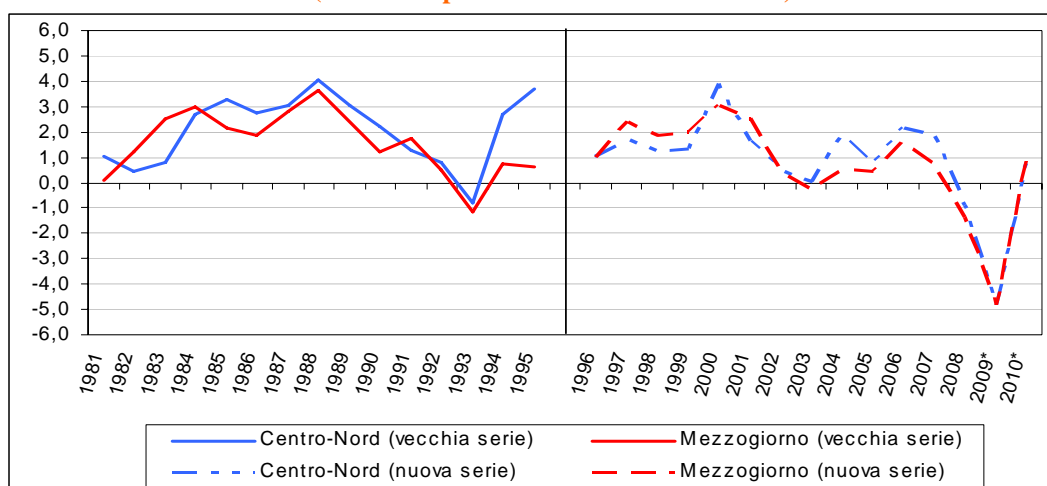
Fonte: elaborazioni su dati Istat

2 Sviluppi e tendenze socio-economiche rispetto alle disparità territoriali

Andamenti nelle grandi ripartizioni

L'impatto della crisi nelle diverse aree territoriali si è sovrapposto a una situazione preesistente di significativo divario tra le zone più sviluppate del paese e quelle tuttora caratterizzate da arretratezza economica e sociale (cfr. Figura 8). Tra il 2001 e il 2008 la crescita del Pil delle regioni del Mezzogiorno è risultato inferiore, in media d'anno, a quello del Centro-Nord di oltre mezzo punto percentuale (0,3 contro 0,9 per cento). Il contributo del Sud al Pil nazionale è sceso nel 2008 al 23,5 per cento rispetto al 23,9 del 1995 e al 24,2 nel 2001.

Figura 8 - Dinamica del Pil per macroarea – anni 1981-2010
(variazioni percentuali-valori concatenati)

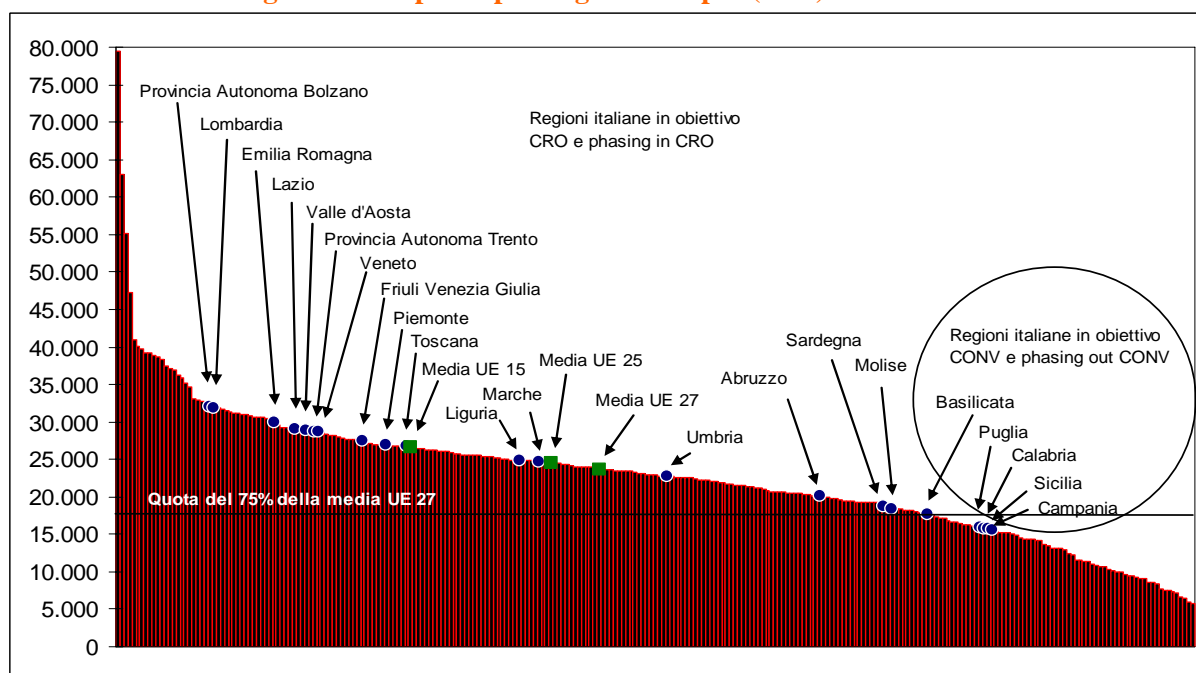


Fonte: elaborazioni DPS per il periodo 1981-2008 su dati Istat.

*Anni 2009 e 2010 stime DPS coerenti con il quadro macroeconomico nazionale della Relazione Previsionale e Programmatica per il 2010 e basate su una valutazione degli andamenti della congiuntura territoriale e su elementi di confronto con le previsioni formulate dai principali istituti di ricerca.

Tale andamento non si riscontra, invece, relativamente al Pil pro capite: nel Mezzogiorno, nel periodo 2001-2008, esso è aumentato più che nel resto del paese (in media d'anno, a prezzi correnti, 2,8 contro 2,5 per cento). Anche raffrontata con la media dei paesi UE-27, nel periodo 2000-2006, si registra un'evoluzione settennale di crescita del Pil pro capite meridionale, sulla quale ha inciso anche, in misura significativa, la minore dinamica demografica nell'area meridionale rispetto a quella centrosettentrionale (0,2 contro 1 per cento). In ogni caso, i livelli assoluti al Sud restano notevolmente distanti, sia nel confronto nazionale sia in quello europeo (cfr. Figura 9).

Figura 9 – Pil pro capite regioni europee (SPA) – anno 2006

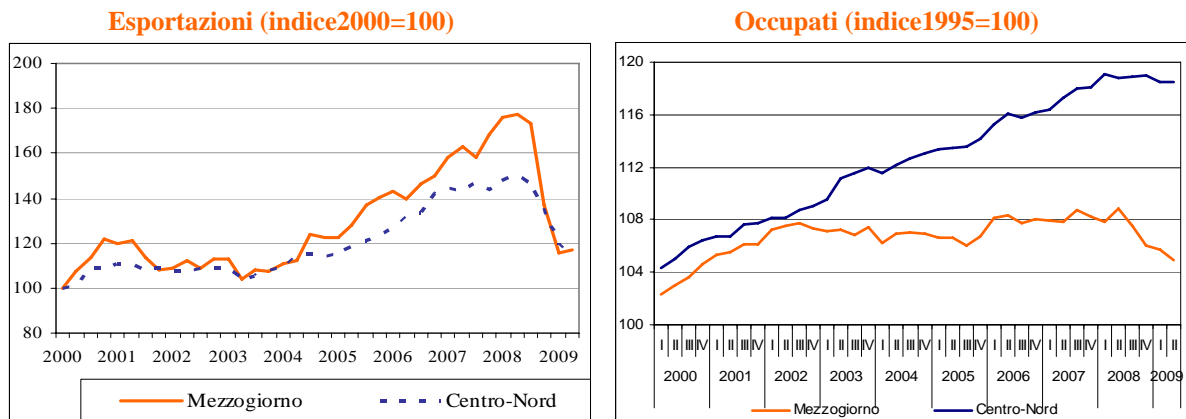


Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

L'analisi congiunturale evidenzia che, a partire dall'ultimo trimestre 2008, l'apparato produttivo del Centro-Nord è stato particolarmente colpito dalla forte caduta della domanda aggregata, soprattutto estera, con una conseguente pesante flessione delle esportazioni. I riflessi sul mercato del lavoro,

ancora relativamente contenuti in termini di livelli occupazionali, si sono manifestati attraverso un fortissimo ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni, soprattutto per la componente ordinaria (cfr. Figura 10).

**Figura 10 – Esportazioni e Occupazione nelle ripartizioni
(dati trimestrali destagionalizzati)**



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Nel Mezzogiorno, pur in un contesto di minore apertura internazionale dell'economia dell'area e quindi di minori potenziali contraccolpi per la caduta della domanda estera, ha pesato negativamente la maggiore fragilità del suo tessuto produttivo, costituito in massima parte da piccole e piccolissime imprese, operanti spesso sul mercato dell'indotto o in lavorazioni per conto terzi. Sull'andamento recessivo dell'economia meridionale continuano a influire la persistente debolezza del mercato del lavoro, con riflessi sulla domanda di consumo, e un accesso largamente insufficiente al credito bancario, necessario per il rilancio delle attività economiche dell'area.

Nel secondo trimestre 2009 la restrizione del credito bancario è proseguita in modo pressoché uniforme nelle due grandi ripartizioni territoriali: secondo i dati di Banca d'Italia, a giugno il tasso di crescita degli impieghi alle imprese era pari a 1,1 per cento nel Centro-Nord e a 1,2 per cento nel Mezzogiorno (a marzo erano rispettivamente 4,0 e 3,7 per cento, a dicembre 2008 7,0 e 5,4 per cento).

In particolare, da un punto di vista strutturale, si rilevano nel Mezzogiorno, e ancor più nell'area Convergenza, tassi di occupazione, significativamente inferiori, soprattutto per la componente femminile, e livelli di disoccupazione più che doppi rispetto a quelli riscontrati nelle aree più sviluppate.

L'evoluzione più recente della congiuntura, come già detto, evidenzia, sia nel Centro-Nord sia nel Mezzogiorno, una significativa attenuazione della caduta dell'attività produttiva e del flusso delle esportazioni e una prima decelerazione del ricorso alla CIG, nonché un deciso recupero di fiducia di imprese e consumatori.

Andamenti regionali

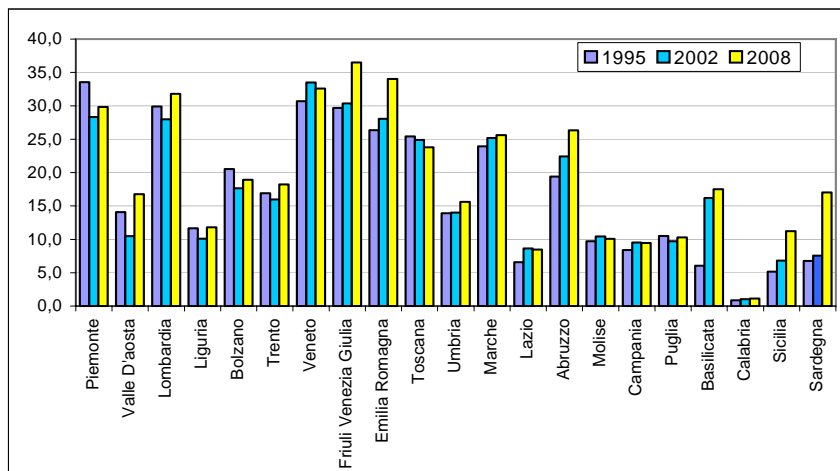
La fase recessiva, che ha interessato l'intero territorio nazionale, si è dispiegata con ampiezza e intensità diverse tra le regioni e all'interno delle singole regioni, agendo peraltro su situazioni già significativamente differenziate.

I risultati registrati nel 2008 e le prime stime per il 2009 evidenziano che le regioni del Centro-Nord sono state tutte interessate dal calo dell'attività produttiva, che appare più pronunciato nell'area nord-occidentale, in particolare in Piemonte e in Liguria. Tra le regioni del Centro le peggiori performance sembrano riguardare l'Umbria e le Marche. Ancora più negativo l'andamento nelle regioni del Mezzogiorno: Campania soprattutto, ma anche Basilicata e Calabria, con flessioni del Pil superiori a quelli medi nazionali e anche ripartizionali (cfr. in allegato Tavola A.1).

L'impatto della crisi globale si è quindi manifestato con forza su realtà territoriali diverse per situazioni congiunturali, ma anche per peculiarità del sistema produttivo.

Le aree con il tessuto industriale più robusto e ramificato (Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto) sono quelle in cui la flessione marcata dell'export, pur sostanzialmente allineata a quella media nazionale, ha determinato le maggiori difficoltà produttive, in ragione dell'elevato peso specifico rappresentato dalle vendite all'estero per l'economia di quei territori (cfr. Figura 11). Al Sud i flussi di esportazioni hanno registrato cali anche superiori alla media nazionale, sebbene influenzati, nel caso di Sicilia e Sardegna, dal crollo delle esportazioni (in valore) dei prodotti petroliferi raffinati.

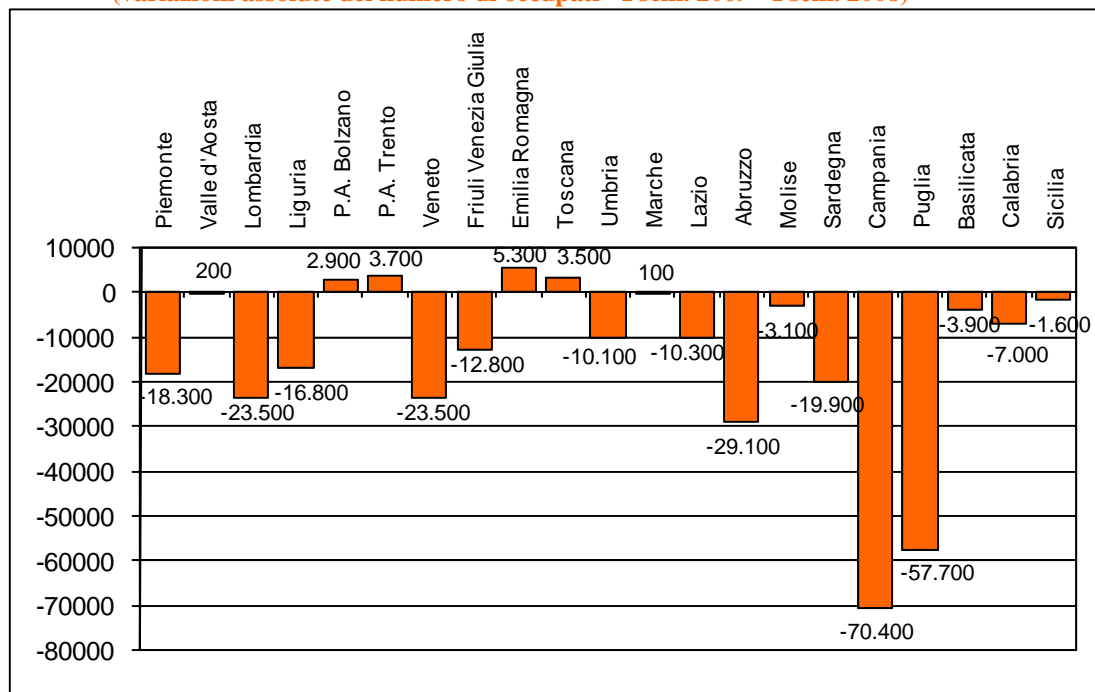
Figura 11 – Incidenza percentuale delle esportazioni sul Pil regionale



Fonte: elaborazioni su dati Istat; Indagine del commercio con l'estero e Conti economici territoriali

Gli effetti della crisi sul mercato del lavoro, che si mostrano normalmente con ritardo rispetto al calo della produzione, sono finora evidenziati, soprattutto nelle zone più sviluppate del paese, più dal ricorso alla CIG che da una diminuzione del livello assoluto dei disoccupati (cfr. Figura 12).

Figura 12 - Impatto della crisi nei mercati del lavoro regionali (variazioni assolute del numero di occupati - I sem. 2009 - I sem. 2008)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Rilevazione continua sulle forze di lavoro

In termini percentuali nel Centro-Nord, ad eccezione di Liguria, Friuli-V.Giulia e Umbria, le variazioni del numero di occupati nel I semestre 2009, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, sono meno negative della media nazionale, pari a -1,2 per cento. Al Sud, invece, si segnala un calo dell'occupazione più significativo, in particolare in Abruzzo, Campania e Puglia. In Campania sembrano influire soprattutto la flessione dell'occupazione nei settori dell'agricoltura e dell'industria manifatturiera, in Puglia il calo nelle costruzioni e, in misura minore, nei servizi.

L'impatto più diretto della fase recessiva si registra, come detto, attraverso il maggiore utilizzo della CIG, in particolare di quella ordinaria (cfr. in allegato Tavola A.1).

Il ricorso alla CIG riguarda soprattutto le aree più forti del paese: il complesso delle province di Lombardia ed Emilia-Romagna, le aree di Torino, Asti, Alessandria e Verbania in Piemonte, quelle di Vicenza, Treviso e Belluno nel Veneto e le province di Firenze, Prato, Pisa, Livorno e Arezzo in Toscana. Sempre nell'area centro-settentrionale risultano in maggiori difficoltà le province di Genova e di La Spezia in Liguria e quella di Roma nel Lazio.

Nel Mezzogiorno l'utilizzo della CIG interessa maggiormente le province di Bari, Foggia e Taranto in Puglia, quelle di Cagliari e di Sassari in Sardegna e di Catania, Siracusa, Trapani ed Enna in Sicilia.

I settori più colpiti sono quelli della meccanica e della siderurgia, del tessile-abbigliamento, della chimica e gomma e plastica nelle regioni del Nord; ancora il comparto meccanico, insieme al tessile e all'edilizia in quelle del Centro; il comparto agricolo, i mezzi di trasporto e le costruzioni nel Mezzogiorno.

RIQUADRO A – Il sistema italiano di “Ammortizzatori sociali”

Il sistema italiano degli “ammortizzatori sociali” è frutto di diversi provvedimenti legislativi adottati nel corso degli anni e concerne due schemi fondamentali.

Il primo tutela i casi di disoccupazione totale e prevede l'erogazione di prestazioni a fronte dell'interruzione involontaria del rapporto di lavoro. Vi rientrano: a) le indennità di disoccupazione che spettano ai lavoratori licenziati, assicurati contro la disoccupazione, che si differenziano in base alle giornate lavorate, ai contributi versati, ai settori interessati (operai agricoli, edilizia); b) le indennità di mobilità, che spettano ai lavoratori collocati in mobilità nei casi di esaurimento della cassa integrazione straordinaria, di licenziamento per riduzione di personale o trasformazione di attività o di lavoro, di licenziamento per cessazione dell'attività da parte dell'azienda.

Il secondo è relativo alla disoccupazione parziale o temporanea e vi rientrano la Cassa Integrazione Guadagni (CIG) e il trattamento di integrazione del salario per lavoratori agricoli.

La Cassa Integrazione Guadagni è «un intervento a sostegno delle imprese in difficoltà che garantisce al lavoratore un reddito sostitutivo della retribuzione». Può essere di tipo ordinario o straordinario. Entrambe le CIG garantiscono un sostegno al reddito ai lavoratori temporaneamente sospesi dal lavoro.

La Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO) interviene per difficoltà temporanee e a carattere transitorio dell'industria (escluso l'artigianato) a prescindere dal numero di dipendenti, del settore edile e dell'agricoltura. La Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS) è concessa nei casi di crisi, ristrutturazione, riorganizzazione, conversione produttiva, privatizzazioni, fallimento, ecc., alle imprese industriali (con più di 15 dipendenti) e del commercio (con più di 50) e alle aziende dell'editoria.

Vi è, inoltre, il trattamento di integrazione del salario per lavoratori agricoli, che punta a sostenere le aziende quando non sia possibile lo svolgimento dell'attività lavorativa e a garantire al lavoratore un reddito sostitutivo della retribuzione.

Con la Legge 2 del 28/01/09 si è proceduto ad un potenziamento ed estensione degli strumenti di tutela del reddito, attraverso l'istituzione dei cosiddetti “ammortizzatori sociali in deroga”. Nello

specifico è stato riconosciuto l'accesso all'indennità di disoccupazione a lavoratori sospesi di aziende non destinatarie di trattamenti di integrazione salariale, a lavoratori con la qualifica di apprendista; sono state destinate risorse ai lavoratori addetti alle prestazioni di lavoro temporaneo occupati con contratto di lavoro a tempo indeterminato nelle imprese e agenzie; è stato previsto in via sperimentale per il triennio 2009-2011 la liquidazione di una somma in un'unica soluzione per i collaboratori coordinati e continuativi a date condizioni.

Con l'accordo del 12 febbraio 2009, di cui si tratta più diffusamente nella Sezione C par. 10, è stato definito un programma unitario, con il contributo dei programmi regionali FSE, nel quale gli interventi di sostegno al reddito (riguardanti in questo caso gli ammortizzatori in deroga) sono integrati con le necessarie politiche attive atte ad assicurare il reinserimento dei lavoratori nel circuito produttivo.

3 L'evoluzione del contesto programmatico e finanziario

Il deterioramento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica a seguito della crisi economica, ha avuto un notevole impatto sul contesto in cui operano le politiche di sviluppo.

Tali cambiamenti incidono sul profilo programmatico della spesa in conto capitale della PA a sostegno dello sviluppo, nella sua ripartizione territoriale e nelle relative componenti ordinarie e aggiuntive. Il Quadro Finanziario Unico (QFU) da alcuni anni ha lo scopo di aggiornare periodicamente gli andamenti delle principali fonti di finanziamento, stimando anche quelle destinate alle aree del Mezzogiorno, in coerenza con le previsioni dei documenti programmatici del Governo⁶.

Il profilo programmatico della spesa pubblica nazionale in conto capitale nel periodo 2009-2015 rivisto a fine settembre dalla "Nota di aggiornamento del DPEF⁷" tiene conto dell'impatto sulla spesa pubblica in conto capitale della Pubblica Amministrazione delle diverse misure anticrisi varate per sostenere l'economia⁸.

Dopo la riduzione del 2008 della spesa in conto capitale nei dati di contabilità nazionale, le recenti previsioni governative mostrano una crescita nel 2009 fino al raggiungimento di 69,4 mld. di euro (di cui 40,6 miliardi per investimenti lordi). Al netto di alcune voci anomale la crescita rispetto all'anno precedente risulta comunque consistente (circa 11 per cento); essa è attribuibile probabilmente a un'accelerazione della spesa degli enti decentrati, ai finanziamenti per la ricostruzione post sismica in Abruzzo, alla proroga al 30 giugno 2009 della spesa comunitaria da portare a rendicontazione. Negli anni successivi le previsioni della spesa in conto capitale nazionale, tuttavia, tornano a ridursi in misura preoccupante in termini nominali (a 61,5 miliardi di euro nel 2010, a 57,5 miliardi nel 2011).

L'incidenza della spesa in conto capitale sul PIL mostra di conseguenza un andamento altalenante: superiore al 4 per cento nel 2006 e 2007, una discesa al 3,8 nel 2008, mentre nel 2009 risalirebbe al 4,3 per cento; nelle proiezioni programmatiche, tuttavia, dal 2010 il rapporto diminuirebbe fortemente a valori inferiori al 4 per cento del PIL fino a toccare il 3,3 per cento nel 2013. Il volume di risorse in conto capitale è pertanto inferiore alle precedenti previsioni definite per la programmazione della politica regionale unitaria del QSN 2007-2013.

In questo contesto il quadro del finanziamento complessivo delle politiche di sviluppo ha subito modifiche anche dal lato della composizione interna degli strumenti di finanziamento.

Le esigenze urgenti di rilancio economico, l'emergenza per il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali, la necessità di coprire interventi immediati e di concentrare le risorse su alcuni progetti

⁶ Per maggiori dettagli sulla metodologia di costruzione del quadro finanziario unico e sulle ipotesi su cui poggiano le previsioni di spesa cfr. *Rapporto annuale del Dipartimento Sviluppo e Coesione 2008– Appendice - Nota Metodologica*

⁷ *Nota di Aggiornamento al documento di programmazione economico-finanziaria 2010-2013*, 22 settembre 2009

⁸ Partendo dall'estate 2008: D.L. n. 93/2008, D.L. 112/2008, D.L. n.185/2008, D.L. 5/2009, D.L. 78/2009.

infrastrutturali⁹, hanno modificato alcune priorità di politica economica, variando talvolta le finalizzazioni dei fondi per le aree sottoutilizzate; queste nuove esigenze, tradotte in disposizioni legislative, hanno portato a una riprogrammazione dei fondi mediante delibere del CIPE¹⁰ e uno specifico accordo con le Regioni¹¹.

Questi fattori, accanto ai non consolidati segnali di ripresa economica e alle politiche anticicliche in atto, rendono il quadro complessivo delle previsioni pluriennali delle risorse, delineate dal Quadro finanziario unico, assai complesso, in particolare, in riferimento alla ripartizione tra le due macroaree del Paese e tra le fonti di finanziamento. Per tal motivo si descrivono brevemente solamente alcune linee di tendenza prevalenti e non del tutto stabilizzate nelle proiezioni programmatiche, che ovviamente rimangono condizionate agli impegni del Governo nella politica di rilancio dell'economia.

La spesa destinata al Mezzogiorno, in percentuale sul totale nazionale, si dovrebbe assestare intorno a 34,8 per cento nel biennio 2008-2009, anche in considerazione del concentrarsi delle erogazioni a valere sul Quadro comunitario di sostegno 2000-2006.

Negli anni successivi, nell'ipotesi di piena attuazione dei programmi di investimento comunitari e nazionali e del rispetto del principio di addizionalità richiesto dai regolamenti comunitari, la quota della spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno, più stabile per l'ampia componente di risorse aggiuntive programmate, potrà tornare a crescere a circa il 38 per cento nel 2010 e a oltre il 42 per cento negli anni finali del ciclo di programmazione.

La proiezione previsionale della componente ordinaria del Mezzogiorno viene prudenzialmente ipotizzata intorno ai valori della rispettiva quota del PIL (circa il 25 per cento).

Le risorse comunitarie mostrano nel 2009 un decremento rispetto alla spesa effettuata nell'anno precedente. Si tratta di un andamento strettamente connesso all'avvicendamento dei cicli di programmazione comunitaria: nel 2009, infatti, operano solo i programmi di intervento del nuovo ciclo, fatta salva la modesta quota residua del ciclo 2000-2006, conseguente alla proroga dell'attuazione, concessa dalla Commissione europea per tutti i Paesi membri fino al 30 giugno 2009.

Negli anni successivi, le previsioni dei flussi di spesa, fatte in accordo con le autorità responsabili e tenendo conto della capacità di tiraggio dei finanziamenti comunitari relativi alla programmazione appena conclusa, mostrano un sostanziale pieno utilizzo delle risorse a disposizione per la programmazione 2007/2013 in linea con l'obiettivo di evitare il disimpegno automatico delle risorse per ognuno degli anni fino al 2015.

La programmazione delle risorse aggiuntive nazionali del Fondo aree sottoutilizzate è stata interessata nel biennio 2008-09 da misure urgenti improntate a principi di concentrazione delle risorse disponibili del FAS su taluni obiettivi ritenuti prioritari per il rilancio dell'economia italiana, quali le infrastrutture strategiche (con particolare enfasi alle reti per la mobilità ed al sostegno delle attività produttive) e l'emergenza occupazionale. La quota delle risorse nazionali del Fondo è stata destinata pertanto al "Fondo infrastrutture", al "Fondo sociale per occupazione e formazione" di nuova istituzione¹², al "Fondo strategico per il Paese e sostegno dell'economia reale"¹³.

⁹ Vedi DL 112/2008 conv. con modificazioni dalla L. n. 133/2008, art. 6 quater e 6 quinquies e del D.L. 185/2008 conv. dalla L. 2/2009 art. 18, comma 1, lett.a,b, b-bis).

¹⁰ Sedute del 18 dicembre 2008, 6 marzo 2009, 6 novembre 2009.

¹¹ Accordo in sede di conferenza unificata Stato- Regioni, 12 febbraio 2009

¹² Art. 18, comma 1, lett.a-b del decreto legge n.185/2008 conv. dalla legge n.2/2009. Le risorse destinate al Fondo sociale per occupazione e formazione devono essere utilizzate per attività di formazione e per accrescere la dote degli ammortizzatori sociali; quelle assegnate al Fondo infrastrutture devono essere impiegate, oltre che per interventi infrastrutturali, anche per la messa in sicurezza delle scuole, per le opere di risanamento ambientale, per l'edilizia carceraria, per le infrastrutture museali ed archeologiche, per l'innovazione tecnologica e le infrastrutture strategiche.

¹³ Art. 18, comma 1, lettera b-bis, del decreto legge n.185/2008 conv. dalla legge n.2/2009, come successivamente sostituito dall'art. 7- quinquies, comma 10 DL 5/2009 convertito con modificazioni della L. 33/2009.

In concomitanza con questa nuova strategia di destinazione delle risorse nazionali aggiuntive verso grandi progetti di investimento nelle infrastrutture materiali e immateriali, nelle telecomunicazioni, nell'ambiente e nell'energia, sono stati operati, tuttavia, numerosi tagli a carico del Fondo aree sottoutilizzate: alcuni previsti dalla legge finanziaria per il 2008, altri disposti da una serie di provvedimenti legislativi d'urgenza varati nel corso dell'anno¹⁴, che hanno ridotto di 13.257,61 milioni di euro la dotazione del Fondo esistente al momento dell'avvio della programmazione 2007-2013.

Solo una parte di tali somme (10.786,20 milioni di euro) sono a valere sulle assegnazioni del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) 2007-2013, la cui dotazione è passata, quindi, da 63.273 milioni di euro a 52.486 milioni di euro, ripartiti nelle seguenti macro destinazioni:

- 25.459 milioni di euro per le Amministrazioni centrali e le preallocazioni per legge, che finanziano i sopra citati tre Fondi;
- 27.027 milioni di euro a favore dei programmi strategici di interesse regionale, dei programmi interregionali e del progetto "Obiettivi di servizio";

L'incertezza conseguente a queste procedure di rimodulazione delle risorse ha avuto come effetto anche un rallentamento nella definizione dei Programmi attuativi regionali (PAR), per i quali il CIPE ha provveduto a ridurre del 5,5 per cento le assegnazioni delle somme impegnabili¹⁵.

Dei 21 Programmi Attuativi delle Regioni e Province Autonome, 10 hanno già conseguito la prevista presa d'atto del CIPE, ulteriori 8 – a conclusione dell'istruttoria del Ministero per lo sviluppo economico (Mise) - sono stati recentemente inviati al CIPE, 2 Programmi sono ancora in fase istruttoria presso il Mise. L'Abruzzo, in conseguenza dell'emergenza legata al sisma, farà pervenire, a breve, il Programma Regionale (cfr tavola 3). Tutte le regioni dell'obiettivo convergenza ad eccezione della Sicilia devono concludere l'iter di approvazione dei Programmi.

Le priorità tematiche individuate dai Programmi predisposti dalle Regioni riguardano interventi infrastrutturali strategici, di sostegno alle attività produttive e all'occupazione.

Nel campo delle infrastrutture si concentrano l'84 per cento circa delle risorse del FAS con interventi relativi a: reti e mobilità, riqualificazione urbana, valorizzazione delle risorse naturali e culturali, ambiente e difesa del suolo, reti idriche e fognarie, energia e investimenti per ridurre il digital divide, strutture scolastiche e sanitarie.

A sostegno alle attività produttive e a tutela dell'occupazione e della qualificazione del capitale umano è rivolto circa il 15 per cento delle risorse FAS con aiuti alle imprese, per la ricerca, per la formazione e il rafforzamento del sistema creditizio.

L'aggiuntività delle risorse

La riduzione della dotazione finanziaria del Fondo per le aree sottoutilizzate, sopra descritta, ha rilevanti effetti sul profilo di addizionalità negoziato in occasione del Quadro Strategico Nazionale. In base al principio di addizionalità - storicamente uno degli elementi fondanti la politica comunitaria di coesione al fine di assicurare un reale impatto economico agli interventi cofinanziati - i contributi dei fondi strutturali non possono sostituire le spese pubbliche a finalità strutturale di uno Stato membro. L'addizionalità ex ante funge da quadro di riferimento per tutto il periodo di programmazione e costituisce uno degli elementi oggetto della decisione della Commissione europea di adozione del QSN.

¹⁴ Per il dettaglio delle riduzioni operate sul FAS cfr. MSE - Rapporto del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica 2008 e Delibere CIPE n. 112/2008 e n. 1/2009. Le riduzioni sul FAS 2007-2013 sono pari a 10.505 milioni di euro cui si aggiunge la quota destinata a Molise e Puglia pari a 281,20 milioni di euro.

¹⁵ In base alla delibera CIPE 1/2009, punto 2.10 Il MISE-Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica esamina i programmi di cui al precedente punto 2.9 definiti nell'originario valore stabilito dalla delibera di questo Comitato n. 166/2007, collegando l'impegnabilità annua delle somme eccedenti l'assegnazione delle risorse ora effettuata (pari a circa 1.300 milioni di euro) alla sussistenza di maggiori risorse destinate al FAS, a partire dal 2011, ovvero anticipatamente in un quadro di finanza pubblica più favorevole, ovvero alla disponibilità di risorse già programmate e non utilizzate.

I servizi della Commissione Europea e le autorità italiane hanno fissato nel Quadro Strategico Nazionale sia il profilo, crescente, di spesa nel periodo di programmazione, sia la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile, che deve essere raggiunta per l'insieme delle regioni Obiettivo Convergenza. Per il periodo 2007-2013 il livello di spesa è stato fissato pari, in media annua, a 20.612,6 milioni di euro (prezzi 2006), con un aumento del 15,3 per cento rispetto alla spesa media per il periodo 2000-2006 (17.871,3 milioni di euro a prezzi 2006). Tale quantificazione deriva ed è inquadrata nel contesto programmatico e negli obiettivi della strategia per lo sviluppo del Mezzogiorno, indicati nel DPEF 2007-11 e fondati sulle risorse finanziarie programmate attraverso il QFU¹⁶.

Rispetto a tali previsioni programmatiche, il volume di risorse destinate allo sviluppo, quantificato sulla base delle stime disponibili e del quadro macroeconomico attuale, risulta inferiore. La riduzione è particolarmente significativa con riferimento al Fondo per le Aree Sottoutilizzate, in cui la differenza tra la previsione di spesa ex ante e quanto al momento prevedibile nell'arco temporale 2007-2013 è pari a circa il 27 per cento.

Data l'entità della modifica del quadro di finanza pubblica, il livello di spesa media annua stabilito dal QSN, ai fini della verifica ex-ante del principio di addizionalità, appare quindi non più realistico. Laddove non intervenissero significativi mutamenti nel quadro macroeconomico, si dovrebbe ipotizzare a luglio 2011, in occasione della revisione di metà periodo, una previsione al ribasso dell'obiettivo ex-ante per l'intero periodo 2007-2013. Infatti, il prolungarsi della fase recessiva, unitamente al peggioramento delle condizioni della finanza pubblica, sembrano determinare i presupposti per i quali, in base agli orientamenti comunitari, è prevista la possibilità di rivedere il livello della spesa per il rimanente periodo.

Sulla base delle informazioni al momento disponibili e alle condizioni date il decremento ipotizzabile rispetto a quanto previsto è del 15 per cento circa.

Tuttavia, benché permangano elevate le difficoltà, attuali e prospettive, a conciliare gli obiettivi della politica regionale con gli ineludibili obiettivi di finanza pubblica, soprattutto in un quadro di progressivo peggioramento del contesto internazionale, appare opportuno sottolineare che il lungo orizzonte temporale della programmazione comunitaria potrebbe consentire di ripristinare, nel medio-lungo periodo, condizioni favorevoli ad una massimizzazione dell'impegno di spesa nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza.

Il rischio segnalato appare quindi condizionato al realizzarsi delle condizioni precedentemente indicate e potrebbe essere notevolmente ridimensionato nell'ipotesi di piena attuazione dei programmi comunitari e di ripristino dei fondi nazionali destinati alle politiche di sviluppo. In tale scenario la spesa in conto capitale potrebbe tornare a crescere già a partire dal 2010, raggiungendo negli anni finali del ciclo di programmazione valori vicini a quelli previsti ex ante.

¹⁶ La costruzione di un Quadro Finanziario Unico (QFU) delle risorse disponibili per investimenti pubblici dà chiarezza e certezza alla programmazione della spesa, fondando su basi esplicite gli impegni assunti dal governo italiano nei confronti dell'Unione europea, identificando le risorse finanziarie pubbliche ordinarie, quelle dei fondi strutturali comunitari, e quelle effettivamente aggiuntive e di fonte nazionale espressamente destinate all'obiettivo di riduzione dei divari tra le aree del Paese. Per la componente più consistente del settore pubblico allargato oggetto della verifica, cioè per la Pubblica Amministrazione, le modalità adottate riflettono, tenendo opportunamente conto delle diversità dell'aggregato di riferimento le ipotesi di crescita e le chiavi di riparto adottate nel QFU più aggiornato.

**Tavola 3 – STATO DI ISTRUTTORIA DEI PROGRAMMI ATTUATIVI REGIONALI (PAR) FAS
2007-2013 (milioni di euro)**

Regione	Risorse FAS assegnate dal CIPE il 06/03/09 (meuro)	Predisposizione del Programma Attuativo Regionale (PAR) FAS	Istruttoria MiSE conclusa	Inoltro al CIPE per presa d'atto	Presa d'atto da parte del CIPE
Piemonte	833,4	■	■	■	■
Valle d'Aosta	39,0	■	■	■	■
Lombardia	793,4	■	■	■	■
P.A. Bolzano	80,5	■	■	■	■
P.A. Trento	54,0	■	■		
Veneto	570,5	■	■	■	
Friuli Venezia Giulia	178,2	■			
Liguria	320,6	■	■	■	■
Emilia Romagna	268,1	■	■	■	■
Toscana	709,7	■	■	■	■
Umbria	237,4	■	■	■	■
Marche	225,5	■	■	■	■
Lazio	885,3	■	■	■	
Abruzzo	811,1	■			
Molise	452,3	■	■	■	
Campania	3.896,4	■	■	■	
Puglia	3.105,1	■	■	■	
Basilicata	854,4	■	■	■	
Calabria	1.773,3	■	■	■	
Sicilia	4.093,8	■	■	■	■
Sardegna	2.162,5	■	■	■	
totali		21	19	18	10

B. REALIZZAZIONI E PROSPETTIVE FUTURE

4 L'attuazione del Quadro Strategico Nazionale e dei Programmi Operativi

L'attuazione del Quadro viene analizzata con riferimento alle Priorità (par. 4.1) ai Programmi operativi e ai Temi prioritari¹⁷ (par. 4.2)¹⁸. Sulla base delle indicazioni della Commissione europea, precisate nel documento "Note on Strategic Reporting"¹⁹, i dati presi in considerazione per le due aree obiettivo "Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione"²⁰, sono: l'importo degli interventi attivati²¹ al 30 settembre 2009, quantificato dalle Autorità di gestione applicando le indicazioni comunitarie; l'ammontare delle spese certificate a valere sui singoli programmi operativi, aggiornato alla data di invio del Rapporto (30.12.2009).

Le valutazioni espresse sono frutto dell'analisi dello stato di attuazione delle Priorità e dei Programmi sviluppate anche sulla base degli esiti dell'esercizio di autovalutazione, condotto congiuntamente dal DPS e dalle Autorità di gestione dei programmi che intervengono nel Mezzogiorno, e dell'esame condotto assieme alla Commissione europea nel mese di settembre, negli incontri con le Autorità di gestione della maggior parte dei programmi che intervengono nell'area CONV e in talune Regioni CRO.

L'analisi è effettuata con riferimento alla sola programmazione comunitaria e con l'eccezione della Priorità 9 "Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse" che, secondo quanto stabilito dal Quadro, trova attuazione con gli strumenti e le risorse della politica regionale nazionale.

4.1 L'attuazione per Priorità

A fronte di un importo programmato per gli obiettivi Convergenza e Competitività, pari a 59,4 miliardi di euro, gli interventi attivati²², al 30 settembre 2009, ammontano a 22,6 miliardi di euro, corrispondenti al 38 per cento del totale programmato (39,7 per cento nel caso dell'obiettivo Convergenza; 33,3 per cento nell'obiettivo Competitività).

¹⁷ Si tratta della prima delle cinque dimensioni per la classificazione degli interventi dei Fondi strutturali previste dall'Allegato II al Regolamento della Commissione 1828/2006, in attuazione dell'articolo 37, paragrafo 1, lettera d, che prevede, tra i contenuti del programma, "a titolo informativo, una ripartizione indicativa per categoria dell'uso previsto del contributo dei Fondi"

¹⁸ L'analisi sull'attuazione finanziaria per Programma operativo e per Tema prioritario è riferita alla sola quota comunitaria

¹⁹ cfr. Commissione europea - Documento COCOF 09/0018/01, 18 maggio 2009

²⁰ L'analisi dei Programmi dell'obiettivo Cooperazione territoriale è riportata nel par. 4.2.1

²¹ Per interventi attivati, conformemente alle indicazioni comunitarie, si intendono le operazioni selezionate (come definite dall'articolo 2 del Regolamento CE del Consiglio n.1083/2006) sulle quali sono state allocate risorse finanziarie del Programma operativo. Gli ammontari sono quelli comunicati dalle Autorità di gestione dei Programmi.

²² L'analisi delle priorità si basa sui soli dati di attivazione degli interventi.

Tavola 4 - Quadro Strategico Nazionale 2007/2013 - Obiettivi Convergenza e Competitività - Risorse programmate e attivate per Priorità

(importi in milioni di euro)

Priorità	ITALIA			CONVERGENZA			COMPETITIVITA'		
	Risorse Programmate	Risorse allocate su operazioni selezionate (*)	%	Risorse Programmate	Risorse allocate su operazioni selezionate (*)	%	Risorse Programmate	Risorse allocate su operazioni selezionate (*)	%
	(a)	(b)	(c=b/a)	(d)	(e)	(f=e/d)	(g)	(h)	(i=h/g)
Priorità 1: Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	9.395	2.922	31,1%	4.712	1.693	35,9%	4.683	1.229	26,2%
<i>di cui Istruzione</i>	3.354	1.083	32,3%	2.356	814	34,6%	998	269	27,0%
Priorità 2: Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione	10.831	4.293	39,6%	6.985	3.298	47,2%	3.845	995	25,9%
Priorità 3: Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo	8.165	2.034	24,9%	6.523	1.489	22,8%	1.642	545	33,2%
<i>di cui Energia</i>	4.106	599	14,6%	3.049	292	9,6%	1.057	307	29,0%
Priorità 4: Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	3.962	1.027	25,9%	3.201	839	26,2%	761	189	24,8%
Priorità 5: Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	4.845	1.105	22,8%	3.969	674	17,0%	876	431	49,2%
Priorità 6: Reti e collegamenti per la mobilità	7.905	5.639	71,3%	6.931	4.798	69,2%	974	841	86,3%
Priorità 7: Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	8.433	2.852	33,8%	6.525	2.345	35,9%	1.908	507	26,6%
Priorità 8: Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	3.733	1.853	49,6%	3.045	1.477	48,5%	688	376	54,7%
Priorità 9: apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	-	-	0,0%	-	-	0,0%	-	-	0,0%
Priorità 10: Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci	2.148	837	39,0%	1.708	677	39,6%	439	160	36,4%
Totale	59.417	22.562	38,0%	43.600	17.289	39,7%	15.817	5.273	33,3%

(*) I dati sono riferiti alle dotazioni delle operazioni selezionate nell'ambito del programma operativo, in conformità con quanto disposto dall'articolo 11 del Regolamento CE della Commissione n. 1828/2006. Per operazione si intende, ai sensi dell'articolo 2 del Regolamento CE del Consiglio n.1083/2006, un progetto o un gruppo di progetti selezionati secondo i criteri stabiliti dal Comitato di sorveglianza del pertinente programma operativo

Fonte: Elaborazione DGRUC su dati forniti dalle Autorità di gestione dei programmi

Priorità 1 “Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane”

La Priorità 1 ha l'obiettivo di favorire il rafforzamento delle competenze nelle diverse fasi della vita e nei diversi contesti, migliorando la qualità dei sistemi di istruzione e formazione, per aumentare la partecipazione (specie femminile) al mercato del lavoro, migliorare l'inclusione sociale (anche della popolazione immigrata) e la competitività dei sistemi produttivi. Al centro della strategia di intervento vi è dunque il miglioramento dei livelli di apprendimento e di competenze chiave dei giovani e la diffusione del *life long learning* per la popolazione nel suo complesso.

Le risorse programmate per questa Priorità, sostenuta in misura prevalente dal FSE, ammontano nel complesso a 9,4 Miliardi di euro, corrispondenti al 16 per cento del totale della programmazione comunitaria (11 per cento nell'obiettivo Convergenza e 30 per cento nell'obiettivo Competitività). Concorrono all'attuazione della Priorità i PON “Ambienti per l'Apprendimento” (FESR) e “Competenze per lo sviluppo” (FSE), dedicati alle Regioni Convergenza, a titolarità del Ministero della Istruzione, i PON FSE “Azioni di sistema” e “Governance ed Azioni di sistema”, nonché tutti i POR FSE (Convergenza e Competitività) e i POR FESR Calabria, Basilicata, Sardegna e Veneto.

Il conseguimento degli obiettivi di questa Priorità nel campo dell'istruzione, cui sono destinati 3,3 miliardi di euro, è sostenuto dal meccanismo di premialità associato agli obiettivi di servizio fissati dal Quadro: i target di riferimento riguardano, come noto, la dispersione scolastica (*la percentuale dei giovani che abbandonano prematuramente gli studi deve scendere dal 26 per cento del 2006 al*

10 per cento nel 2013) e le competenze dei quindicenni rilevate dall'indagine OCSE-PISA (la percentuale degli studenti di 15 anni con scarse competenze in lettura e matematica deve scendere rispettivamente dal 35 per cento e 48 per cento nel 2003 al 20 per cento e 21 per cento nel 2013, cfr. par 4.3).

Sulla base delle regole fissate dal Quadro, l'accesso ai finanziamenti dei Programmi nazionali a titolarità del Ministero dell'Istruzione, da parte delle istituzioni scolastiche, è subordinato all'iscrizione al sistema di valutazione nazionale predisposto dall'"Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione" (INVALSI) e alla predisposizione di una scheda di autodiagnosi che riveli i punti di criticità sui quali progettare gli interventi. Ciò allo scopo di promuovere l'utilizzo degli strumenti di valutazione da parte delle scuole, per migliorare l'efficacia degli interventi.

Grazie anche a queste regole, negli anni 2006/07 e 2007/2008 il 96,5 per cento delle scuole delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza si è iscritta al sistema nazionale di valutazione a fronte del 13,1 per cento delle scuole delle Regioni del Centro-nord. Inoltre, la partecipazione alle prove nazionali relative agli apprendimenti degli allievi nel 2008/2009 è molto alta per le Regioni Convergenza attestandosi all'85 per cento, a fronte della media nazionale del 68 per cento.

I suddetti Programmi nazionali intervengono con la finalità di recuperare il grave ritardo del Mezzogiorno, perseguendo una forte integrazione con le politiche nazionali. Il PON FESR si focalizza sugli interventi orientati a: diffondere l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione (ambienti attrezzati e strumenti informatici); migliorare la qualità degli ambienti scolastici, con riguardo agli aspetti di eco sostenibilità e sicurezza; promuovere l'inclusione sociale, attraverso l'apertura delle scuole al territorio. Il PON FSE interviene sul capitale umano (offerta formativa per l'acquisizione di competenze chiave, compresa la diffusione e l'uso della società dell'informazione). I Programmi Regionali si affiancano, in maniera complementare, secondo le modalità definite nelle apposite sedi di confronto partenariale, all'azione svolta dai Programmi Nazionali. Nello specifico, l'intervento delle Regioni si concentra, per il FESR sull'offerta di servizi per migliorare l'accesso alle scuole e la loro apertura pomeridiana (ad esempio trasporti pubblici, servizi di mensa, messa in sicurezza degli edifici, connessione alle reti TIC), nel quadro degli interventi per lo sviluppo urbano (Priorità 8) e per l'inclusione sociale (Priorità 4).

I Programmi Regionali FSE si focalizzano su: a) l'integrazione e il miglioramento della qualità dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro e del loro collegamento con il territorio²³, b) l'innalzamento dei livelli di apprendimento e di competenze chiave, per l'equità di accesso ai percorsi migliori e l'aumento della copertura dei percorsi di istruzione e formazione umane (16 POR su 21), c) l'aumento della partecipazione ad opportunità formative di base ed avanzate lungo tutto l'arco della vita²⁴; d) il miglioramento delle capacità di adattamento dei lavoratori²⁵.

Al 30 settembre 2009, la Priorità risulta avviata per una quota pari al 31 per cento delle risorse programmate, con un livello di avanzamento particolarmente significativo (45 per cento in media), in entrambe le aree obiettivo, degli interventi volti a garantire l'accessibilità a opportunità formative

²³ Su questi temi intervengono 16 POR su 21 con azioni volte a: il sostegno dei processi di riforma dei sistemi di istruzione formazione – lavoro, l'implementazione di "passerelle" tra un sistema e l'altro, l'innovazione tecnologica nella didattica, l'implementazione di un sistema di crediti formativi e di certificazione delle competenze acquisite, strumenti e servizi per il miglioramento complessivo dei sistemi.

²⁴ Si tratta, in particolare, dello sviluppo di percorsi di alta formazione attraverso voucher e formazione "a catalogo", dell'implementazione della formazione permanente per l'acquisizione di competenze strettamente connesse al lavoro, dello sviluppo e dell'implementazione di percorsi ed interventi integrati e personalizzati per l'inserimento/reinserimento professionale delle categorie svantaggiate, che rappresentano il fulcro degli interventi di FSE sui territori e sono attivate da 18 POR.

²⁵ Si tratta in particolare di interventi di formazione continua per occupati e lo sviluppo dell'accesso a questo tipo di formazione attraverso diverse modalità (voucher, formazione "a catalogo", ecc.) e per diversi ambiti (alfabetizzazione digitale e linguistica, competenze trasversali, ecc.), nonché di formazione a supporto della nuova imprenditorialità.

certificate per le competenze chiave (cfr Tav. B1 in allegato). Per quanto riguarda l'istruzione nel suo complesso, nell'Obiettivo Convergenza risultano attivati interventi corrispondenti al 35 per cento della dotazione programmata.

In quest'area, è stato attivato il 46 per cento degli interventi volti ad accrescere il tasso di partecipazione all'istruzione e formazione iniziale, come pure il 41 per cento di quelli destinati alla diffusione delle tecnologie dell'informazione nelle scuole (cfr. Tav. B1 in allegato). Nello specifico, gli interventi promossi dal Programma nazionale FESR (49 per cento delle risorse attivate, cfr Tav. B10) sono diretti a migliorare le dotazioni tecnologiche e i laboratori multimediali nelle scuole del primo e del secondo ciclo e nei Centri territoriali permanenti²⁶, e a realizzare nuovi laboratori per il miglioramento delle competenze chiave (matematiche, scientifiche e linguistiche). L'obiettivo è quello di dotare tutte le scuole delle infrastrutture necessarie a migliorare gli apprendimenti, in particolare quelli scientifici e quelli collegati all'uso delle nuove tecnologie. Le iniziative avviate sono strettamente collegate alle azioni contestualmente promosse con il FSE, con il quale sono stati avviati gli interventi per migliorare l'apprendimento delle scienze e delle tecnologie, destinati ai docenti, agli studenti e agli adulti.

In maniera trasversale agli obiettivi specifici della Priorità 1, i POR FSE hanno inoltre tutti impostato ed attivato intervento combinati di politica attiva (sostegno alle competenze) e di sostegno al reddito, rilanciando azioni specifiche di sostegno alle competenze per i lavoratori colpiti dalla crisi economica.

Infine, a livello di sistema, sono in via di implementazione i sistemi di monitoraggio e di valutazione delle politiche e degli interventi prioritari in materia di capitale umano, nonché azioni di supporto e assistenza tecnica in loco.

Nonostante le dimensioni dell'intervento e l'articolazione dello stesso in diversi strumenti, l'attuazione della Priorità appare quindi avviata, in prosecuzione e rafforzamento, del resto, di una strategia che ha fornito buoni esiti anche nel periodo 2000-2006.

In prospettiva occorre quindi consolidare e far avanzare ancora il percorso intrapreso, agendo con più forza sulle condizioni atte a garantire efficacia alla strategia, anche, per quanto riguarda l'istruzione, utilizzando a pieno la funzione propulsiva del meccanismo degli Obiettivi di servizio.

Priorità 2 “Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività”

Il fondamentale obiettivo del Quadro di rafforzare e valorizzare l'intera filiera della ricerca e dell'innovazione è fortemente sostenuto dalla Priorità 2 a cui sono dedicati 10,8 miliardi di euro, corrispondenti al 18 per cento del totale della programmazione comunitaria (16 per cento nell'obiettivo Convergenza; 24 per cento nell'obiettivo Competitività). Tale scelta nasce, oltre che dalla necessità di corrispondere alle indicazioni comunitarie di concentrazione delle risorse sui temi di Lisbona, dall'individuazione, nel deficit di ricerca e innovazione, di una delle principali cause di ristagno e di perdita di competitività dell'intero paese.

All'attuazione della Priorità concorrono tutti i *Programmi regionali FESR CONV e CRO*, nonché la *quasi totalità dei Programmi FSE*; limitatamente all'obiettivo Convergenza, sono demandati al Programma Nazionale FESR “*Ricerca e Competitività*” gli interventi negli ambiti di rilevanza strategica nazionale, in grado di conseguire una massa critica adeguata e sfruttare potenzialità e vantaggi comparati comuni. Questo impianto, basato sulla complementarità tra l'azione centrale e quella regionale, ha trovato una declinazione operativa con la stipula delle Intese tra il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero dello Sviluppo Economico e le quattro Regioni dell'obiettivo Convergenza, avvenuta tra luglio e ottobre 2009 e riguardante gli interventi

²⁶ I Centri Territoriali Permanenti non costituiscono delle istituzioni scolastiche autonome, ma sono aggregati a realtà già esistenti (normalmente di scuola primaria o secondaria di primo grado); hanno lo scopo di coordinare le offerte di istruzione e formazione programmate sul territorio e destinate alla popolazione adulta.

nel campo della Ricerca. Anche per quanto riguarda la componente più strettamente legata alle politiche per l'innovazione è in corso la definizione di analoghe intese Stato / Regioni.

Gli interventi previsti riguardano uno spettro di azioni diversificato, con l'obiettivo di agire sulle diverse leve delle politiche della ricerca e innovazione in modo unitario e integrato ma, al contempo, coerente con le potenzialità e gli asset delle diverse realtà territoriali. Da qui la necessità dell'aggiornamento delle Strategie regionali per "Ricerca e Innovazione" e per la "Società dell'Informazione" per adeguare gli obiettivi alle diverse realtà territoriali, per ribadire i criteri a garanzia della selettività degli interventi e gli indicatori utili alla valutazione delle *policy*. Ad oggi risultano aggiornate, le strategie di Basilicata, Campania, Puglia (solo Società dell'Informazione) e Sicilia. Molte Regioni CRO hanno un documento strategico di settore aggiornato sulla Società dell'Informazione, altre hanno predisposto, comunque, su questo tema, documenti strategico-operativi.

Per ciascuno degli obiettivi specifici in cui si declina questa Priorità, il Quadro ha individuato condizioni vincolanti l'attuazione, successivamente sviluppate dalla Delibera Cipe 166/2007 e dai criteri di ammissibilità e selezione, adottati da ciascun programma, con l'obiettivo di: rafforzare la capacità di analisi dei fabbisogni e selezione dei progetti; accompagnare tutte le fasi dell'attuazione con attività di monitoraggio e valutazione in grado di sostenere il conseguimento degli obiettivi fissati ex-ante. Al fine di indirizzare e supportare le Autorità di Gestione nel recepimento di questi indirizzi e criteri, il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, d'intesa con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, ha promosso un "*Progetto di accompagnamento al QSN 2007-13*" di supporto all'attuazione di questa priorità, nell'ambito del quale sono state affrontate diverse problematiche di programmazione e attuazione degli interventi²⁷. Anche sulla base degli esiti di questo Progetto e con l'intento di sviluppare ulteriormente queste attività, il 16 settembre 2009 è stato stipulato un protocollo di intesa tra il DPS e l'"*Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione*" teso a fornire un supporto di natura specialistica alle Regioni in alcuni degli ambiti segnalati dalle stesse Amministrazioni come particolarmente critici: in particolare, il rafforzamento della capacità di disegno strategico e selezione dei progetti e la valutazione ex post dei risultati.

La Priorità è stata declinata nei *POR FESR* seguendo le esigenze territoriali ma rispettando l'impianto contenuto nel QSN. Per quanto riguarda l'obiettivo Convergenza, la maggior parte delle risorse sono finalizzate ad interventi per il rafforzamento delle strutture per la ricerca e il trasferimento tecnologico (43 per cento del totale) e aiuti alle imprese per la realizzazione di progetti di ricerca e di innovazione (40 per cento). Su quest'ultima tipologia si concentrano gran parte degli interventi dei Programmi CRO (53,9 per cento del totale).

In particolare:

- Tutti i Programmi CONV e 13 CRO hanno dedicato risorse al rafforzamento delle strutture della ricerca a sostegno della domanda delle imprese. In particolare, nell'obiettivo Convergenza, 4 Regioni su 5 prevedono di finanziare reti e strutture per il trasferimento tecnologico (poli di innovazione, distretti tecnologici e centri di competenza);
- Tutti i Programmi hanno previsto interventi per il sostegno alla Ricerca industriale e sviluppo precompetitivo, in collaborazione con organismi di ricerca o con altre imprese, anche per lo sviluppo di tecnologie per la riduzione dell'impatto ambientale;

²⁷ In particolare sono state affrontate sia questioni relative al merito specifico delle politiche (ricerca e innovazione nelle imprese, trasferimento tecnologico, start-up innovativo, finanza per l'innovazione, servizi qualificati), sia quelle relative alle metodologie e alla governance (priority setting, dimensionamento degli interventi, selezione, monitoraggio e valutazione dei progetti e gestione della condizionalità). Cfr. MISE-DPS "Migliorare le politiche di Ricerca e Innovazione per le Regioni" aprile 2009, <http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/dpsrapportoricercaeinnovazione.pdf>

- Tutti i Programmi hanno previsto interventi orientati all'innovazione nelle imprese, attraverso il sostegno a progetti di innovazione (finanziati dal PON, da 4 POR obiettivo Convergenza e da 11 Programmi dell'obiettivo CRO), in alcuni casi orientati alla sostenibilità ambientale (Regioni CRO, 6 Programmi). La nascita di nuove imprese innovative (start-up, spin-off, incubatori, etc.) è finanziata da 13 Programmi (2 dell'obiettivo Convergenza e 11 dell'obiettivo Competitività), mentre il sostegno all'accesso al credito esplicitamente finalizzato all'innovazione da 9 Programmi (tutti dell'obiettivo CRO). Inoltre i servizi avanzati per l'innovazione (supporto alla brevettazione, scouting tecnologico, etc.) sono previsti da 10 Programmi, di cui solo la Sicilia per l'obiettivo Convergenza;
- 3 Regioni della Convergenza e 12 dell'obiettivo CRO hanno previsto interventi esplicitamente dedicati ai servizi di mediazione così come descritti all'interno dell'obiettivo operativo 2.1.2 del QSN;
- quasi tutti i Programmi (tutti i PO CONV e 13 CRO) hanno dedicato linee di intervento alla diffusione dell'ICT nelle imprese. Il sostegno dell'industria *knowledge intensive* riceve particolare attenzione dai Programmi dell'obiettivo CONV;
- l'e-government è presente in maniera significativa in tutti i Programmi delle Regioni Convergenza. Tra le altre Regioni, anche la Sardegna dedica ampio spazio al tema, mentre le Marche e la Provincia Autonoma di Trento si concentrano sulla reingegnerizzazione dei processi interni della PA e sulla costruzione di sistemi informativi integrati a vantaggio degli utenti dei servizi pubblici;
- 17 Regioni (tra cui tutte le Regioni Convergenza) hanno previsto interventi per portare la banda larga nei territori marginali a comprovato fallimento di mercato.

I Programmi Regionali FSE CONV e CRO, intervengono sui temi della Priorità 2 con azioni finalizzate a: qualificare l'offerta di ricerca, favorendo la creazione di reti tra Università, centri di ricerca e mondo della produzione; valorizzare il capitale umano, promuovendo l'attrazione di talenti e l'assorbimento delle risorse umane da parte delle imprese; migliorare la capacità di ricerca, trasferimento e assorbimento dell'innovazione da parte delle Regioni.

Al 30 settembre 2009 risultano attivati interventi corrispondenti al 40 per cento circa delle risorse programmate in questa priorità (47 per cento nel caso dell'obiettivo Convergenza; 26 per cento nel caso dell'obiettivo Competitività). Emerge una evidente concentrazione dell'attivazione sull'obiettivo specifico 2.1.1, nell'ambito del quale risulta avviato il 58 per cento degli interventi programmati (63 per cento nel caso dell'obiettivo Convergenza, cfr. Tav. B2 in allegato). Tale obiettivo comprende azioni sulle reti e strutture per la ricerca e il trasferimento tecnologico (distretti tecnologici; laboratori pubblico-privati; poli di innovazione; tecnopoli) e per il potenziamento di percorsi formativi (formazione a carattere non accademico, formazione post-laurea on the job) atti a soddisfare la domanda di figure professionali tecniche di medio-alto livello, anche attraverso borse di ricerca nell'ambito delle reti tra imprese e centri di ricerca ed il sostegno a progetti di start-up per imprese innovative ai processi di spin-off.

Anche gli interventi per la riduzione del *digital divide*, attraverso la diffusione della banda larga, presentano un buon livello di attivazione (44 per cento delle risorse programmate). Gli interventi di sostegno alla ricerca industriale e alla diffusione della innovazione nelle imprese risultano attivati per una quota corrispondente al 34 per cento del valore totale programmato. In questo ambito, nell'obiettivo Convergenza, il PON Ricerca e Competitività ha attivato i bandi "Efficienza Energetica", "Mobilità Sostenibile" e "Made in Italy" per la realizzazione dei Progetti di Innovazione Industriale nazionali nelle aree tematiche individuate da Industria 2015 e un bando (legge 46/82 Incentivi per l'innovazione tecnologica) finalizzato alla realizzazione di Progetti di innovazione nelle aree tecnologico-produttive strategiche e funzionali alla valorizzazione delle specifiche vocazioni delle Regioni Convergenza (individuate tramite un'analisi fattuale condotta da un Comitato scientifico costituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico).

I primi bandi regionali, rivolti alle imprese per i progetti di innovazione e ricerca industriale finalizzati anche alla nascita di nuove imprese innovative, (promossi da tutti i *PO FESR CONV* con l'eccezione della Sicilia e da 14 *POR CRO*), hanno mostrato un notevole successo in termini di risposta da parte del territorio: le domande, infatti, hanno in alcuni casi largamente superato le risorse disponibili. Sempre tra le iniziative sul fronte dell'innovazione, si segnalano quelle dedicate alla nascita di nuove imprese innovative attivate.

Risultano in attuazione anche interventi per la diffusione delle ICT nelle imprese (Calabria, Campania, Abruzzo, Liguria e Marche), volti all'adozione di strumenti e sistemi per l'innovazione aziendale (25 per cento delle risorse programmate). Sul tema dell'e-government, risultano avviati interventi corrispondenti al 30 per cento delle risorse programmate, concentrati in prevalenza nelle Regioni CONV e in Sardegna²⁸. In entrambi questi ambiti gli interventi attivati dai *POR FSE* si sono focalizzati sullo sviluppo di reti e partenariati interregionali, anche nell'ambito della P.A., volte, fra l'altro, alla riorganizzazione dei processi lavorativi e all'ottimizzazione delle risorse.

Gli interventi di valorizzazione del capitale umano (24 per cento di attivazione) si sono incentrati, da un lato, sul potenziamento della formazione nelle discipline tecnico-scientifiche, anche attraverso dottorati e borse di ricerca e dall'altro sul raccordo delle istituzioni di istruzione e formazione e il mondo delle imprese anche per il tramite di azioni volte all'integrazione tra domanda e offerta di lavoro.

Nell'ambito del POR Campania è previsto il Grande Progetto²⁹ "Allarga la Rete", finalizzato ad ampliare l'attuale copertura di infrastrutture a banda larga nelle aree attualmente non raggiunte (cfr. Tav. B2 in allegato).

Nel complesso, la Priorità risulta ben avviata; particolarmente significativa è stata la risposta delle imprese, in entrambe le aree obiettivo, ai bandi promossi per la ricerca industriale e l'innovazione, soprattutto considerando il contesto fortemente segnato dalla crisi economica e finanziaria. In considerazione sia dell'entità delle risorse programmate, sia dei più stringenti standard di qualità richiesti dal Quadro, si conferma la necessità di un'azione di accompagnamento mirata, sviluppando la positiva esperienza dell'apposito progetto a questo dedicato.

Priorità 3 "Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo"

La Priorità 3 "*Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo*" ha l'obiettivo di rafforzare e migliorare l'offerta dei servizi ambientali (energetici, idrici, di gestione dei rifiuti) e garantire più idonee condizioni di sicurezza del territorio, quali essenziali fattori di competitività e attrattività. Le risorse allocate dalla programmazione comunitaria per questa Priorità ammontano a circa 8,2 miliardi di euro, (14 per cento del totale delle risorse programmate) di cui 6,5 per l'area CONV (corrispondenti al 15 per cento del totale) e 1,6 per l'area CRO (corrispondenti al 10 per cento circa del totale).

²⁸ La Basilicata ha attivato il progetto "Cooperazione applicativa e circolarità anagrafica regionale" con l'obiettivo di migliorare l'interscambio di dati e diffondere il sistema di e-government presso gli Enti locali situati in aree marginali e a rischio isolamento. La Calabria ha avviato la realizzazione del nuovo Sistema Informativo Sanitario regionale per potenziare il sistema di e-government regionale in ambito sanitario. La Campania ha indetto due avvisi rivolti ai Comuni medi e grandi per la presentazione di progetti di e-government da realizzarsi secondo la logica dell'interoperabilità e volti a migliorare sia l'organizzazione interna degli enti stessi che l'erogazione di servizi ai cittadini e altre PA. La Sardegna ha attivato la linea di intervento mirata al completamento della Rete Territoriale della PA locale. La Sicilia ha attivato il progetto di potenziamento della Carta regionale dei servizi per consentire la fruizione di servizi mediante la CRS già distribuita ai cittadini e il potenziamento del Sistema informativo regionale per la gestione dei servizi alle imprese e altre PA.

²⁹ Per Grande Progetto si intende un intervento con un costo totale superiore a 50 milioni di euro.

Di questi, oltre 4 miliardi di euro (3 nell'area CONV e 1 in quella CRO) sono destinati allo sviluppo delle energie rinnovabili e al risparmio ed efficienza energetica, anche attraverso l'attivazione di filiere produttive e lo sviluppo di attività di ricerca e innovazione collegate. Si tratta di un impegno finanziario tra i più significativi a livello europeo, di poco superiore agli stessi target fissati dal Quadro,³⁰ e dettato anche dalla consapevolezza di dover recuperare, soprattutto nelle aree più arretrate del paese, il ritardo rispetto ad altre regioni d'Europa in termini di produzione/innovazione della componentistica e diversificazione degli approvvigionamenti. Gli interventi programmati in questo ambito contribuiscono significativamente al raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei gas ad effetto serra. Secondo le stime effettuate il contributo complessivo del QSN alla riduzione dei gas effetto serra è valutato in 8-10 milioni di tonnellate di CO2 equivalenti³¹.

Circa 2 miliardi, più o meno in eguale misura, sono allocati a favore delle risorse idriche e dei rifiuti nei *Programmi CONV e nel POR Sardegna*. Ben due miliardi sono complessivamente allocati sulla difesa del suolo e prevenzione dei rischi (circa 1,5 miliardi di euro) e il recupero dei siti inquinati (circa 0,5 miliardi di euro) in entrambi gli obiettivi CONV e CRO.

Concorrono all'attuazione di questa Priorità tutti i *Programmi regionali FESR CONV e CRO* che intervengono in tutti gli ambiti tematici, anche se con intensità diversa. All'azione svolta dai Programmi regionali si affianca quella affidata al Programma Interregionale "*Energie rinnovabili e risparmio energetico*" volto a promuovere interventi in grado di conseguire quelle economie di scala e di scopo necessarie alla promozione di filiere interregionali, all'adeguamento della rete di trasmissione e distribuzione, nonché realizzare interventi di natura esemplificativa e/o "prototipale".

I principi e le regole fissate dal Quadro, e successivamente declinati nella Delibera CIPE n. 166/2007, per la più efficace attuazione di questa Priorità si sostanziano in una serie di condizionalità volte a: stimolare il completamento della pianificazione settoriale specifica, ove mancante; assicurare un adeguato sostegno da parte delle politiche ordinarie; superare la logica della gestione emergenziale in favore di un pieno recupero della "ordinarietà" nella gestione dei servizi ambientali; assicurare una piena integrazione di questi interventi nelle politiche dei servizi locali.

Il conseguimento degli obiettivi di questa priorità nel campo dei principali servizi essenziali sui quali il Mezzogiorno sconta maggiori ritardi è sostenuto dal meccanismo di **premieria** associato agli obiettivi di servizio fissati dal Quadro: *i target da raggiungere al 2013* rispetto all'anno di riferimento 2005 riguardano: l'aumento della percentuale di *acqua erogata sul totale dell'acqua immessa* nelle reti di distribuzione comunale *dal 62,6 al 75 per cento* e l'aumentando gli *utenti serviti da impianti di depurazione dal 56,6 al 70 per cento* per il servizio idrico integrato; la riduzione della quantità dei *rifiuti urbani smaltiti in discarica da 395 Kg procapite a 230 Kg*, l'aumento della quota di *raccolta differenziata dall'8,8 al 40 per cento* e l'incremento della quota di *frazione umida trattata in impianti di compostaggio dal 2,6 al 20 per cento* per la gestione dei rifiuti (cfr. par. 4.3).

Al 30 settembre 2009 risultano attivati interventi corrispondenti al 25 per cento delle risorse programmate (23 per cento nel caso delle regioni CONV; 33 in quello delle Regioni CRO cfr. Tav. B3 in allegato)

L'attuazione si distribuisce in modo differenziato tra le due aree obiettivo, risultando più omogenea nell'area CRO. In sintesi, gli interventi nel servizio idrico integrato (essenzialmente infrastrutture

³⁰ A fronte di target fissati dal Quadro pari all'8 e al 12 per cento della dotazione FESR rispettivamente per l'area CONV e CRO, le risorse effettivamente programmate sono pari, rispettivamente, all'8,4 e al 13,1 per cento.

³¹ Al fine di quantificare l'impatto sulla riduzione dei gas ad effetto serra degli investimenti attivati dal QSN sui temi dell'energia, della gestione dei rifiuti e della mobilità sostenibile, il Dipartimento, in collaborazione con ENEA, ha definito una metodologia di calcolo dell'impatto che ha portato, sulla base delle prime elaborazioni effettuate sulle risorse programmate per i tre temi citati, a tale quantificazione. Si tratta di un contributo rilevante considerato che ad oggi le misure che l'Italia intende mettere in campo per il raggiungimento degli obiettivi al 2020 contribuiscono per una riduzione di 15 milioni di tonnellate di CO2 equivalenti.

complesse, quasi sempre grande adduzione e distribuzione, già avviate in passato e la cui conclusione viene finanziata dall'attuale programmazione) nonché gli interventi di difesa del suolo (sistemazione reticoli idraulici, prevenzione rischi, consolidamento versanti, ecc.), risultano già avviati in quasi tutti i *POR* con un livello di attivazione pari al 33 per cento delle risorse programmate.

Per la gestione dei rifiuti e per il recupero dei siti inquinati, gli interventi in attuazione raggiungono il 39 per cento delle risorse programmate e riguardano la raccolta differenziata (*Calabria, Puglia e Basilicata*), ma anche impianti per il trattamento (*Calabria, Campania e Sardegna*) nonché la bonifica di siti industriali e di siti contaminanti da amianto avviati in tutti i *Programmi regionali dell'area CONV* e dai *Programmi CRO* *Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Marche, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto*.

Per quanto riguarda l'energia, nell'area *CRO*, sono stati attivati interventi per circa 688 milioni di euro (pari al 24 per cento delle risorse allocate su questi temi), destinati alla produzione di energie rinnovabili (solare, eolico, geotermia, idrico, biomasse) e progetti di risparmio energetico sia negli edifici pubblici che nelle imprese, anche attraverso la cogenerazione, per ulteriori 369 milioni di euro, corrispondenti al 38 per cento delle risorse programmate. Tra gli altri si segnalano progetti innovativi nel campo delle tecnologie energetico-ambientali (*Emilia Romagna*) e la realizzazione di reti di teleriscaldamento (*Lombardia*). Più modesti i livelli di attivazione registrati nell'area *CONV*, con interventi avviati per complessivi 292 milioni di euro (pari a poco meno del 10 per cento delle risorse programmate su questi temi) sia attraverso la realizzazione di impianti (*POR Basilicata e Campania*), sia attraverso iniziative pilota per la sperimentazione di nuove tecnologie (*POR Calabria*). A valere sul *POR Sicilia* è in corso il completamento della rete di distribuzione del metano. Nonostante il ritardo accumulato nella fase di avvio, per il Programma interregionale *Energie rinnovabili e risparmio energetico* risultano attivati interventi a sostegno alle filiere imprenditoriali collegate alla produzione di componenti per la produzione da fonti rinnovabili e il risparmio energetico pari a circa 96 milioni di euro.

L'attuazione della Priorità è ancora attestata su un livello inferiore a quello medio complessivo del Quadro, anche se con significative differenze fra le due aree obiettivo, risultando decisamente più avanzata nell'area *CRO*. La maggiore concentrazione degli interventi promossi dalle Regioni *CONV* sul servizio idrico integrato e sul ciclo dei rifiuti sembrerebbe da ricondurre alla spinta esercitata in tal senso dal meccanismo degli obiettivi di servizio. Più debole, in quest'area, l'attivazione degli interventi sull'energia, che invece raggiunge livelli molto più avanzati nelle Regioni *CRO*. Si conferma quindi come decisiva, la completa entrata a regime del Programma Interregionale che ha scontato ritardi connessi anche alla complessità di un impianto fortemente innovativo sul piano istituzionale: l'importanza di tale programma va infatti valutata anche in relazione all'azione di orientamento e stimolo nei confronti dei programmi regionali.

Priorità 4 “Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale”

Obiettivo di questa Priorità è la promozione di una società inclusiva e “sicura” per conseguire le condizioni di contesto necessarie a sostenere gli obiettivi di sviluppo. Due sono le principali aree di intervento: la prima volta a favorire l'inclusione sociale attraverso il miglioramento dell'offerta dei servizi collettivi; la seconda, focalizzata esclusivamente nei territori delle Regioni Convergenza, finalizzata alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali, per garantire le migliori condizioni di sicurezza a cittadini e imprese.

Le risorse programmate per questa Priorità ammontano a circa 4 miliardi di euro, (corrispondenti a poco meno del 7 per cento delle risorse totali programmate), di cui 3,2 miliardi di euro nell'obiettivo Convergenza (*CONV*) e 0,8 miliardi di euro nell'obiettivo Competitività e Occupazione (*CRO*), dove interviene solo la Regione Sardegna.

Concorrono al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Priorità il PON “*Sicurezza per lo Sviluppo*” (FESR), dedicato alle Regioni Convergenza, a titolarità del Ministero dell’Interno, tutti i *POR FESR* della Convergenza e il *POR FESR Sardegna* dell’area Competitività con interventi programmati sul tema dei servizi per l’inclusione e su quello dei servizi socio-sanitari, più direttamente riconducibili agli obiettivi di servizio. Sul tema della sicurezza, oltre al Programma Nazionale, intervengono la Puglia, la Calabria e la Sardegna con azioni volte a migliorare le condizioni di legalità e sicurezza del territorio in contesti a rischio di criminalità, anche attraverso la crescita del capitale sociale (Contratti Locali di Sicurezza, Calabria).

I Programmi Operativi Regionali FSE sia in obiettivo CRO, che in obiettivo CONV contribuiscono a questa priorità con azioni volte al miglioramento della qualità e dell’equità della partecipazione sociale e lavorativa, attraverso una maggiore integrazione e accessibilità dei servizi di protezione sociale, di cura e di conciliazione e dei sistemi di formazione, apprendimento e lavoro, con particolare attenzione alle pari opportunità e alle azioni antidiscriminazione.

Il QSN detta una serie di principi e criteri per l’attuazione di questa Priorità ed in particolare richiede che gli interventi per l’inclusione sociale e la sicurezza abbiano effettivamente una natura aggiuntiva che rafforzi gli effetti dell’azione ordinaria, con iniziative e pratiche mirate ad esplicita finalità territoriale, costruite ed attuate con il più ampio coinvolgimento degli attori presenti sul territorio ed in particolare del terzo settore, definiti nell’ambito di percorsi integrati e personalizzati ritagliati sui fabbisogni degli utenti dei servizi e sulla base di un forte coordinamento interistituzionale. Particolare rilievo è attribuito all’utilizzo delle tecnologie dell’informazione attraverso lo sviluppo dell’*e-inclusion* ed *e-health*.

Il conseguimento degli obiettivi di questa Priorità è sostenuto dal meccanismo di premialità associato agli obiettivi di servizio fissati dal Quadro che individua i target di riferimento; come noto, questi riguardano: i servizi per l’infanzia (*la percentuale di Comuni con servizi per l’infanzia deve aumentare dal 21 per cento del 2004 al 35 per cento nel 2013 e la percentuale dei bambini che usufruiscono dei servizi di cura per l’infanzia deve passare dal 4 per cento del 2004 al 12 per cento nel 2013*), e i servizi di cura agli anziani (*la percentuale di anziani beneficiari di Assistenza Domiciliare Integrata -ADI- deve incrementare dal 1,6 per cento del 2005 al 3,5 per cento nel 2013*); (Cfr Par. 4.2).

Al 30 settembre 2009 risultano attivati interventi corrispondenti al 26 per cento delle risorse programmate, con percentuali sostanzialmente analoghe nelle due aree obiettivo ma con una netta differenziazione tra i diversi ambiti tematici, in ragione dei diversi contesti, obiettivi e fabbisogni di intervento (cfr. tav. B4 in allegato). Nel caso dell’obiettivo Convergenza, si registra una evidente concentrazione sui temi della sicurezza, sostanzialmente trainata dal Programma Nazionale. Gli interventi da questo attivati sono sia quelli di sviluppo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione per l’azione di contrasto all’illegalità (i.e. progetti di videosorveglianza del territorio; strumenti informatici di contrasto alle varie forme di commercio illegale; banche dati tra enti ed operatori della sicurezza anche volte al contrasto del racket e dell’usura, alla trasparenza degli appalti pubblici e alla tutele del lavoro regolare), sia quelli rivolti al contrasto dei fenomeni di devianza giovanile e di riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata, attualmente in fase di avvio. Da parte delle Regioni interessate non è stata ancora attivata alcuna delle iniziative dedicate.

Gli interventi promossi sul fronte dell’inclusione sociale, da parte di tutti i *Programmi FESR CONV*, ad eccezione della Sicilia, sono volti prevalentemente a realizzare quelle infrastrutture socio-assistenziali che concorrono al raggiungimento degli obiettivi di servizio e comprendono anche azioni di *e-inclusion* per facilitare l’accesso ai servizi dei soggetti a rischio di marginalità grazie alle nuove tecnologie e azioni a sostegno dell’economia e delle imprese sociali. Puglia, Basilicata e Calabria hanno anche attivato interventi di potenziamento dell’offerta di servizi sanitari.

I Programmi FSE hanno attivato interventi rivolti:

- alle donne, con azioni per migliorare l'accesso all'occupazione e ridurre le disparità di genere attraverso: l'implementazione ed il potenziamento dell'accesso ai servizi e agli strumenti di conciliazione famiglia-lavoro; lo sviluppo di politiche di parità e di imprese al femminile;
- ai soggetti svantaggiati, con misure specifiche di accompagnamento per l'inserimento, reinserimento e mantenimento nel lavoro attraverso: azioni di sistema sui servizi (potenziamento servizi avanzati dei Centri per l'Impiego e accessibilità al mercato del lavoro), azioni per la sperimentazione di nuovi modelli di sostegno all'integrazione ed inclusione sociale di soggetti deboli (immigrati, disabili, fasce deboli, ecc.,).

Sono stati infine, attivati interventi per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro e nel contesto formativo, nonché percorsi di riqualificazione e reinserimento per garantire migliori condizioni di sicurezza, per contribuire alla riqualificazione dei contesti con maggiore rilevanza dei fenomeni criminali.

Priorità 5 “Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l’attrattività e lo sviluppo”

La Priorità 5 pone al centro della propria azione la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e paesaggistiche, quale punto di forza su cui investire per lo sviluppo economico sostenibile. Attraverso la piena integrazione con le politiche di tutela e conservazione, l'obiettivo è quello di trasformare la dotazione delle risorse presenti sul territorio in vantaggio competitivo, creando opportunità e benessere per le popolazioni residenti. La strategia è attuata attraverso tutti i *Programmi Operativi Regionali FESR* ed un *Programma Operativo Interregionale*; quest'ultimo ha l'obiettivo di rafforzare le specifiche scelte regionali e sostenere il riposizionamento strategico del Mezzogiorno sul mercato turistico internazionale.

Elemento cardine per l'attuazione della priorità è l'approccio integrato, che adotta una visione unitaria della complessità delle risorse naturali, paesaggistiche e culturali presenti sul territorio. L'approccio integrato deve essere sostenuto da una rigorosa selezione degli interventi e da un'elevata concentrazione territoriale, al fine di generare un impatto economico significativo. Risulta a tal fine decisiva la verifica della sostenibilità finanziaria degli interventi nel medio-lungo termine da conseguire con una adeguata considerazione della dinamica e motivazioni della domanda attuale e potenziale. Per gli interventi della Rete ecologica, l'ammissibilità è inoltre subordinata al completamento della pianificazione di settore (strumenti e/o piani di gestione) per superare il ritardo ad oggi accumulato nell'adozione dei dispositivi di tutela previsti dalla normativa nazionale e comunitaria.

Le risorse finanziarie complessive della Priorità 5 ammontano a oltre 4,8 miliardi di euro (8 per cento delle risorse totali programmate), di cui poco meno di 4 miliardi di euro nell'obiettivo Convergenza (9 per cento delle risorse programmate).

La Priorità si concentra sulla valorizzazione delle risorse culturali e l'attrattività turistica che rappresenta ben l'85 per cento delle risorse programmate; agli interventi sulla rete ecologica e la biodiversità è destinato il restante 15 per cento.

Al 30 settembre 2009 risultano attivati interventi corrispondenti al 23 per cento delle risorse programmate, quale risultato di un'attivazione del 17 per cento nell'area CONV e di ben il 49 per cento nell'area CRO dove si registrano livelli di avvio particolarmente significativi sia per gli

interventi di valorizzazione delle risorse culturali (67 per cento) sia per quelli destinati alla promozione della rete ecologica e della biodiversità (58 per cento).

Il più modesto avanzamento di questa priorità in area CONV, deriva, in parte, dalle caratteristiche specifiche del settore di intervento prevalente (forte diffusione del patrimonio culturale regionale e filiera istituzionale multilivello) che implicano, quindi, una fase di attivazione più complessa. Deriva anche, in parte notevole, dalla relativa lentezza che ha caratterizzato l'avvio del Programma interregionale e che è motivata prevalentemente sia dalle caratteristiche di innovazione previste per la governance del programma, sia dalla necessità delle amministrazioni di differenziare la programmazione degli interventi della priorità previsti nei POR da quelli da programmare ed attuare nell'ambito dell'azione interregionale.

Superata questa fase, sembra possibile prevedere un'accelerazione a breve sia dei POR sia del POIN. Sarà tuttavia necessario vigilare perché vi sia un'applicazione più stringente, rispetto a quanto è stato possibile fare finora, dei criteri decisivi per garantire l'efficacia dell'intervento: esistenza di condizioni di gestione coerenti con l'effettiva fruizione e valorizzazione del patrimonio; sostenibilità finanziaria di medio-lungo termine; selezione e concentrazione territoriale e, per quanto riguarda in particolare il POIN, approccio integrato e effettiva interregionalità degli interventi, oltre che, relativamente all'offerta turistica, un'attenzione maggiore all'adozione di standard qualitativi adeguati.

Una funzione essenziale in questa direzione è, quindi, assegnata dal QSN al Programma Interregionale "Attrattori Culturali, Naturali e Turismo", chiamato anche a svolgere compiti di coordinamento di straordinaria importanza, finora non appieno espletati, anche per assicurare la necessaria integrazione e unitarietà all'intervento complessivo in questo ambito, allo scopo di promuovere un'azione realmente efficace di miglioramento della competitività territoriale. In ogni caso, un deciso avanzamento, soprattutto dal punto di vista procedurale, è stato registrato nelle ultime settimane grazie all'entrata a regime della struttura di gestione del programma.

Priorità 6 "Reti e collegamenti per la mobilità"

La strategia prevista dal QSN per la priorità 6 "Reti e Mobilità" è finalizzata ad *Accelerare la realizzazione di un sistema di trasporto efficiente, integrato, flessibile, sicuro e sostenibile* fondato su una reale visione di "rete", che assicuri servizi logistici e di trasporto funzionali allo sviluppo e valorizzi la dimensione territoriale mediterranea e la vocazione ambientale e turistica del Paese.

Tale strategia si declina in tre obiettivi specifici: il primo, di livello nazionale, si concentra sulla realizzazione di una rete nazionale di terminali di trasporto e di logistica, il secondo sulla mobilità urbana ed il terzo sulla mobilità e la logistica di livello regionale. Tale ripartizione è conseguente alla necessità di un'azione congiunta dei diversi programmi di intervento, secondo il principio di sussidiarietà.

Oltre al PON "Reti e Mobilità", tutti i *Programmi Operativi Regionali* dell'Obiettivo CONV sono interessati dalla Priorità 6, mentre, per l'Obiettivo CRO i programmi interessati sono 9 su 16³².

Le risorse programmate per la priorità 6 sono pari a 7,9 miliardi di euro complessivi corrispondenti al 13 per cento del totale della programmazione comunitaria; di questi 6,9 miliardi di euro sono destinati alle aree CONV e 1,0 miliardi di euro circa alle aree CRO.

Le condizioni stabilite per l'attuazione sono tese a garantire:

- La prevalenza delle modalità di trasporto sostenibili³³;
- Un rigoroso processo di selezione degli interventi, che a partire da una pianificazione concertata tra Stato centrale e Regioni, ponga attenzione al servizio da rendere e dia priorità ai progetti di

³² Friuli V.G., Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Toscana, Sardegna, Valle d'Aosta, Veneto.

³³ Nel caso del PON "Reti e Mobilità", a tali modalità deve essere destinato non meno del 70 per cento delle risorse totali.

completamento e di efficientamento della maglia di trasporto, sia in termini fisici, sia immateriali;

- Il completamento del processo di pianificazione del Trasporto Pubblico Locale;
- La costruzione di un processo parternariale di accordo e concertazione multilaterale tra lo Stato e le Regioni che coinvolga anche gli enti di gestione di rete ed il rafforzamento della capacità progettuale ed attuativa di questi ultimi (in particolare ANAS e RFI).

Ben l'80 per cento delle risorse programmate da questa priorità è destinato a finanziare modalità di trasporto sostenibili (78 per cento nelle aree CONV; 92 per cento in quelle CRO). La modalità prevalente è quella ferroviaria, che assorbe il 44 per cento delle risorse della priorità, seguita dalla modalità stradale col 16 per cento, dai trasporti urbani sostenibili e dai porti, rispettivamente con il 13 e con l'11 per cento delle risorse.

Dalle scelte di programmazione emerge, inoltre, la rilevanza dei progetti di grande entità: sono infatti 41 i Grandi Progetti previsti dai Programmi Operativi (22 di essi inerenti le ferrovie).

Sono stati presentati alla Commissione 15 dei Grandi Progetti previsti dalla Priorità (8 ferroviari, 3 di ferrovia urbana, 2 stradali e 1 portuale), per un valore di oltre 3 miliardi di euro, 3 dei quali già approvati con decisione dalla Commissione europea³⁴, e sono state avviate le procedure di notifica per ulteriori 8 Grandi Progetti (cfr. paragrafo 4.4)

La Priorità risulta ben avviata, con interventi attivati corrispondenti al 71 per cento del totale delle risorse programmate (69 per cento nelle aree CONV e ben 86 per cento nelle aree CRO). Gli interventi volti alla realizzazione, nel Mezzogiorno, di una rete nazionale di terminali di logistica integrata e interconnessa sono stati tutti attivati; quelli relativi alla mobilità e alla logistica urbana sono stati attivati per il 63 per cento, ma prevalentemente nelle aree CRO. Gli interventi relativi alle connessioni di livello regionale, infine, risultano attivati per il 55 per cento (67 per cento nelle aree CRO e 54 per cento nelle aree CONV).

Rispetto agli interventi programmati nelle diverse modalità di trasporto, al 30 settembre 2009 risulta avviato il 75 per cento di quelli ferroviari ed il 62 per cento di quelli sui porti e vie navigabili e sulle strade e autostrade; il 57 per cento degli interventi sugli aeroporti; il 56 per cento di quelli sui trasporti multimodali ed il 44 per cento dei sistemi di trasporto intelligenti; gli interventi sui trasporti urbani³⁵ sono stati avviati per il 31 per cento.

Molti grandi interventi vedono l'intervento sinergico del PON "*Reti e Mobilità*" e dei POR interessati: la direttrice ferroviaria Napoli – Bari e l'ammodernamento del sistema ferroviario pugliese³⁶, il nodo ferroviario di Palermo ed il porto di Gioia Tauro sono tra i più rilevanti.

Fra i progetti più importanti si citano inoltre: gli interventi di ammodernamento e velocizzazione sulla linea ferroviaria Salerno - Reggio Calabria – Palermo; il sistema ferroviario metropolitano campano³⁷, l'autostrada Siracusa - Gela³⁸, la S.S. 106 Jonica, il sistema integrato dei trasporti della Calabria, gli interventi sui porti di Augusta e Salerno, la metropolitana A di Roma e la ferrovia Roma – Viterbo.

A fronte di un livello di avanzamento molto promettente la complessità di realizzazione delle opere previste da questa Priorità rende indispensabile il rafforzamento del monitoraggio previsto dal QSN³⁹ dei tempi di attuazione per la progettazione e l'attuazione, che dovranno essere verificati in

³⁴ Due Grandi Progetti del PON Reti e mobilità : Raddoppi Bari-Taranto e Potenziamento infrastrutturale e tecnologico della Caserta-Foggia, del costo complessivo, rispettivamente, di 489 e 530 milioni di euro, uno del POR Campania: Completamento delle Opere Civili e realizzazione delle Opere Tecnologiche della Linea 1 della Metropolitana di Napoli, del costo complessivo di 1375 milioni di euro che viene finanziato nel presente periodo di programmazione per un importo pari a oltre 400 milioni di euro

³⁵ Trasporti urbani, promozione di trasporti urbani puliti e piste ciclabili

³⁶ Sono stati presentati Grandi progetti per un importo complessivo di circa 350 milioni di euro

³⁷ Con Grandi progetti già presentati per 573 milioni di euro

³⁸ Grande Progetto presentato del costo di 360 milioni di euro

³⁹ Cfr. QSN paragrafo II.2.3 Appendimenti su "valorizzazione e competitività dei sistemi territoriali"

modo continuo con il monitoraggio e la diffusione pubblica dei risultati nonché azioni di monitoraggio e stimolo per il rafforzamento della capacità progettuale ed attuativa degli enti di gestione di rete (Cfr. par. 4.4 e Riquadro B: *Cruscotto*).

Priorità 7 “Competitività dei sistemi produttivi e occupazione”

La Priorità 7 “*Competitività dei sistemi produttivi e occupazione*” intende sostenere i sistemi produttivi locali, integrando le azioni rivolte alla competitività, l’innovazione e sostenibilità dei processi produttivi, con gli interventi a favore dell’occupazione e quelli rivolti al capitale sociale. A questa Priorità sono dedicati complessivamente 8,4 miliardi di euro, corrispondenti al 14 per cento del totale delle risorse programmate (6,5 miliardi di euro per l’obiettivo Convergenza e 1,9 per l’obiettivo Competitività). Poco meno di tre miliardi di euro sono dedicati al sostegno alla competitività dei sistemi produttivi locali, per effetto della rilevante concentrazione su questi temi delle risorse dedicate all’Obiettivo Convergenza (44 per cento del totale dell’area). Nel caso dell’Obiettivo Competitività prevalgono invece gli interventi per l’occupazione e la formazione rivolti a specifici gruppi target, che assorbono poco meno del 46 per cento delle risorse programmate in quest’area.

L’articolazione della Priorità nelle diverse componenti, rivolte alle imprese e all’occupazione, è sostenuta da precise indicazioni metodologiche volte a garantire selettività e concentrazione all’azione complessiva e a sostenere la transizione verso strumenti di supporto orientati da obiettivi orizzontali, diretti ai sistemi di impresa e non assoggettati a logiche meramente compensative. In questo contesto anche l’azione espressamente rivolta al miglioramento dell’efficienza del mercato dei capitali è disegnata in funzione dell’esigenza di rafforzare l’efficacia degli interventi per la capitalizzazione delle imprese.

Su queste basi, il Quadro ha individuato condizioni vincolanti l’attuazione, successivamente sviluppate dalla Delibera CIPE 166/2007 e dai criteri di ammissibilità e selezione, adottati da ciascun programma, con l’obiettivo di: favorire i progetti a più elevato tasso di innovazione e sostenibilità ambientale, valorizzare la capacità di analisi dei fabbisogni e selezione dei progetti; accompagnare tutte le fasi dell’attuazione con attività di monitoraggio e valutazione in grado di sostenere il conseguimento degli obiettivi fissati ex-ante. Il metodo di intervento è prioritariamente individuato in progetti territoriali costruiti in partenariato con i soggetti locali.

I Programmi FESR che intervengono su questa priorità sono il PON Ricerca e Competitività, tutti i POR Convergenza e, per l’obiettivo CRO i Programmi Lazio, Lombardia, Sardegna, Veneto e Valle d’Aosta. Oltre agli interventi di sostegno alla competitività dei sistemi produttivi locali, l’azione dei Programmi FESR si sviluppa in particolare sul miglioramento dell’offerta dei servizi alle imprese e dell’efficienza del mercato dei capitali.

Per quanto riguarda in particolare quest’ultimo, è da segnalare il crescente ricorso agli strumenti di ingegneria finanziaria, finanziati da questa Priorità, ma anche dalla Priorità 2 quando più specificatamente volti a favorire l’afflusso di capitale di rischio verso PMI innovative⁴⁰.

⁴⁰ Più in particolare, con riferimento al complesso degli interventi su questo fronte, le scelte dei Programmi FESR si sono così declinate:

- 16 Programmi (tra cui il PON Ricerca e Competitività, tutte le Regioni della Convergenza e 10 Programmi CRO) prevedono il ricorso a fondi di garanzia per favorire la nuova imprenditorialità, in particolare innovativa, e l’accesso al credito da parte delle PMI;
- 12 Programmi (tutti i Programmi CONV tranne la Sicilia e 7 Programmi CRO) finanziano interventi a favore della creazione o della promozione di strumenti di finanza innovativa, quali seed capital, private equity, venture capital, etc.;

Parte di questi strumenti, alcuni dei quali espressamente riconducibili all'iniziativa Jeremie, sono stati attivati e/o potenziati anche in relazione all'esigenza di porre in atto tempestive azioni di contrasto ai fenomeni di razionamento del credito causati dalla crisi, in alcuni limitati casi anche ricorrendo a modifiche dei Programmi.

Particolarmente rilevante in questo ambito il ruolo affidato al Fondo Centrale di Garanzia, recentemente potenziato e rinnovato (cfr. cap. 9) che è anche finanziato dal PON Ricerca e Competitività (100 Meuro di dotazione iniziale).

I Programmi Operativi Regionali FSE sia in obiettivo CRO, che in obiettivo CONV contribuiscono in misura rilevante all'attuazione di questa Priorità con interventi volti alla qualificazione ed alla finalizzazione in termini di occupabilità degli interventi e dei servizi di politica attiva del lavoro, collegandoli alle prospettive di sviluppo del territorio. Nell'ambito di tale obiettivo generale, gli interventi regionali FSE sono, in particolare, rivolti a:

- il miglioramento dell'efficacia dei servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e i raccordi con i sistemi delle imprese, dell'istruzione, della formazione e con le politiche sociali⁴¹.
- la promozione di interventi mirati a specifici gruppi target. Sono stati implementati interventi per: l'invecchiamento attivo, lo sviluppo dell'occupabilità di giovani, immigrati e azioni trasversali a tutti i gruppi target;
- il miglioramento della qualità del lavoro ed il sostegno della mobilità geografica e professionale, attraverso azioni per: la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, lo sviluppo della qualità del lavoro di particolari categorie (donne: lavoratori atipici e/o che svolgono attività dequalificate: la mobilità geografica.

Al 30 settembre 2009, risultano attivati interventi complessivamente per il 34 per cento delle risorse programmate (36 per cento nel caso dell'Obiettivo Convergenza e 27 per cento nel caso dell'Obiettivo CRO). L'attivazione della priorità si presenta molto differenziata nelle due aree obiettivo in relazione anche ai diversi contesti e scelte di programmazione.

Nell'area Convergenza gli interventi di sostegno alla competitività dei sistemi produttivi locali, sostenuti sia dai Programmi FESR sia dai Programmi FSE, raggiungono un livello di attivazione pari al 51 per cento delle risorse programmate; le azioni rivolte a specifici gruppi target arrivano al 46 per cento. Significativa è anche l'attivazione degli interventi rivolti al mercato dei capitali (31 per cento) e di quelli, finanziati da entrambi i Fondi, rivolti a rafforzare l'efficacia dei servizi alle imprese (27 per cento).

Nell'area CRO l'attuazione risulta trainata dalle azioni di miglioramento della qualità del lavoro e di sostegno alla mobilità geografica e professionale (88 per cento di risorse attivate) nonché dagli interventi sul mercato dei capitali (55 per cento di attivazione).

Infine, va segnalato come, in maniera trasversale ai diversi obiettivi della Priorità 7, i POR FSE abbiano tutti impostato ed attivato interventi combinati di politica attiva (sostegno alle competenze) e di sostegno al reddito, rilanciando, quindi, azioni specifiche di sostegno alle competenze per i lavoratori colpiti dalla crisi economica.

-
- Tutti i Programmi Regionali della Convergenza (ad eccezione della Basilicata) e i Programmi CRO Abruzzo, Lazio, Liguria, Marche e Veneto prevedono misure per la riorganizzazione e la crescita del sistema del sistema dei confidi.

⁴¹ Sono state sviluppate azioni per: aumentare e potenziare l'efficienza, l'efficacia e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro e dei servizi di incontro domanda-offerta, sviluppare i servizi alle persone e alle imprese incentivare e migliorare l'occupabilità sviluppare azioni di sistema a supporto del miglioramento e consolidamento del mercato del lavoro.

L'attuazione della Priorità è quindi in corso. In particolare sono stati attivati una serie di strumenti di intervento la cui piena operatività può dare un contributo decisivo anche per predisporre condizioni adeguate al sostegno dei settori produttivi necessario per una più rapida fuoriuscita dalle difficoltà determinate dalla crisi economico-finanziaria che ha caratterizzato quest'ultimo periodo. L'approccio territoriale e integrato definito dal Quadro per gli interventi sostegno dei sistemi produttivi locali richiede, tuttavia, un persistente investimento nelle capacità istituzionali oltre che tecniche delle amministrazioni impegnate.

Priorità 8 “Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani”

Obiettivo di questa Priorità è rivitalizzare i sistemi urbani promuovendo azioni innovative e integrate per favorirne le potenzialità competitive, migliorare la qualità della vita degli abitanti (lotta ai disagi derivati dalla congestione e dalle marginalità) e ottimizzare il collegamento con le reti materiali e immateriali sovra locali. A tal fine, gli ambiti principali di intervento sono tre: il primo finalizzato alla diffusione di funzioni e servizi di qualità per attrarre investimenti e capitali; il secondo diretto alla riqualificazione integrata degli ambienti urbani per valorizzare il patrimonio di identità locale e rimuovere fattori di criticità ambientali e/o sociali (anche grazie alla diffusione di servizi integrati di *urban welfare*); il terzo atto a rafforzare reti e collegamenti per dare concretezza alle strategie di sviluppo del sistema economico e sociale.

Le risorse finanziarie complessive per questa Priorità ammontano a circa 3,7 miliardi di euro, (6 per cento del totale della programmazione comunitaria) di cui circa 3 miliardi di euro nelle Regioni CONV e poco meno di 700 milioni di euro nelle Regioni CRO.

Il QSN indica i principi guida per l'attuazione di questa Priorità ed in particolare richiede la necessaria concretezza ed integrazione dell'azione progettuale e la concentrazione delle risorse. Nello specifico, si chiede che: le strategie urbane siano concrete e innovative con iniziative dedicate e funzionali al contesto di riferimento (i.e. città metropolitana, intercomunale, centrale, periferica, marginale, etc); i sistemi e i criteri di individuazione dei progetti siano selettivi, trasparenti e significativi per assicurare la concentrazione delle risorse evitando azioni frammentate e indistinte; siano previsti piani esecutivi di gestione degli investimenti e/o chiari impegni (in termini di strutture, poteri e risorse locali) per la gestione dei progetti. Inoltre, per assicurare progetti di qualità, il QSN richiede di basare l'azione, fra l'altro, su studi di fattibilità e un'attenta valutazione dei soggetti proponenti (efficienza amministrativa, gestionale e finanziaria).

Alla realizzazione di questa priorità concorrono tutti i *Programmi FESR* dell'Obiettivo CONV e otto *Programmi FESR* dell'area CRO⁴².

Le scelte programmatiche con cui tutte le Regioni declinano la Priorità riguardano, in via prioritaria, la riconversione integrata delle aree urbane. La maggior parte delle risorse è destinata alla *riqualificazione dell'ambiente costruito e naturale* attraverso piani integrati ed ecosostenibili. Tutte le Regioni dell'area CONV (tranne la Puglia) prevedono anche interventi che sono esplicitamente dedicati allo sviluppo dei *servizi di urban welfare* (i.e. servizi socio-sanitari, culturali, ricreativi) volti a ridurre le nuove e vecchie marginalità, a perseguire i diritti di cittadinanza e ad organizzare i tempi della città. Fra le Regioni dell'obiettivo CRO, solo la Sardegna ha interventi programmati anche in questo ambito e sono volti a realizzare servizi sociali a valenza sovra-locale con strumenti di pianificazione congiunta fra reti di Comuni minori.

L'obiettivo di *sviluppo della competitività e attrattività* dei sistemi urbani comprende sia interventi immateriali (i.e. aiuti alle imprese, sostegno del know-how e di funzioni economico-produttive di eccellenza), che azioni infrastrutturali. Nell'ambito delle Regioni CRO, gli interventi programmati

⁴² Queste sono: Abruzzo, Friuli, Liguria, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria, Sardegna.

riguardano in egual misura entrambi i campi di azione, mentre le Regioni CONV attribuiscono un peso finanziario maggiore, pari quasi al doppio, alle azioni infrastrutturali.

Infine, un ulteriore ambito di intervento di questa Priorità riguarda le azioni di mobilità locale se inserite in *piani urbani di mobilità* (piani settoriali o intersettoriali) concepiti per dare sinergia all'impianto strategico di riqualificazione urbana generale. Gli interventi in questo ambito sono stati programmati per lo più dalle Regioni dell'area CONV, mentre le Regioni dell'area CRO, salvo qualche limitata eccezione hanno promosso tali interventi nell'ambito della Priorità 6.

La maggior parte degli interventi attivati dalle Regioni, sono legati ai *piani di riqualificazione integrata degli insediamenti urbani* che, nello specifico, sono partiti in tre Regioni CONV (Basilicata, Campania e Puglia) e in cinque Regioni CRO (Liguria, Molise, Sardegna, Toscana, Umbria). Si tratta di interventi che comportano una fase di preparazione lunga e complessa dato il duplice binario di attivazione che, (dopo la fase dedicata alla individuazione dei territori comunali eligibili), comprende una selezione competitiva, con la valutazione delle manifestazioni di interesse, e una fase di negoziazione. Tale meccanismo risponde all'esigenza di far convergere la necessaria rapidità attuativa con la qualità dei progetti. Oltre ai piani di riqualificazione integrata, Basilicata e Campania hanno attivato anche interventi dedicati alla qualificazione dei *servizi di urban welfare* (servizi socio-sanitari, assistenziali, socio-educativi, culturali e sportivi).

Sul fronte dello *sviluppo della competitività e attrattività urbana* la Calabria ha attivato le azioni dedicate ai servizi per la valorizzazione turistica del patrimonio culturale, ambientale e paesaggistico delle aree urbane e Basilicata ha avviato le iniziative volte ad accrescere e qualificare la dotazione urbana di servizi avanzati e specializzati per le imprese, avendo avviato anche interventi di *mobilità integrata*.

Nel complesso, al 30 settembre 2009, risultavano attivati interventi corrispondenti a poco meno del 50 per cento delle risorse programmate. Per le Regioni CONV sono stati avviati interventi per un totale di circa 1,5 miliardi di euro, pari al 48 per cento del totale delle risorse della Priorità in quest'area: poco più del 92 per cento di queste risorse afferiscono ai piani di riqualificazione urbana integrata, il 7 per cento ad azioni per lo sviluppo della competitività e una modesta quota residuale riguarda azioni per la mobilità integrata urbana.

Per le Regioni CRO sono stati avviati interventi per un totale di circa 376 milioni, pari al 55 per cento del totale delle risorse della Priorità in quest'area, pressoché tutte destinate a piani di riqualificazione integrata dell'ambiente costruito e naturale, con una quota (circa 17 milioni di euro) attivata dall'Umbria per interventi di mobilità urbana compresi nei Piani integrati di Sviluppo Urbano.

Allo stato attuale, l'attuazione si è concentrata sulle azioni più tradizionali, per lo più di riqualificazione fisica degli edifici e degli spazi pubblici, laddove le azioni più innovative di sviluppo della competitività e dell'attrattività degli insediamenti vengono perseguite con interventi promossi dalle Priorità 2 e 7, evidenziandosi, anche in questo caso, l'importanza di azioni di *capacity building* mirate.

Priorità 10 “Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali efficaci”

Il rafforzamento delle capacità istituzionali e tecnico-amministrative della Pubblica amministrazione nonché dei livelli di trasparenza e legalità nella attuazione degli investimenti pubblici costituisce un obiettivo trasversale a tutta la programmazione. La capacità dell'amministrazione pubblica, centrale, regionale e locale, di programmare, gestire, misurare e valutare gli interventi promossi e i risultati conseguiti con gli strumenti della politica regionale, nonché di operare in piena trasparenza, resta al centro dell'attenzione di questa politica e ne rappresenta una delle principali condizioni di successo.

Su questi temi interviene la Priorità 10 del Quadro, che persegue obiettivi trasversali a tutti i Programmi, con una particolare attenzione alle regioni in ritardo di sviluppo, dove maggiori e più

diffuse sono le debolezze della struttura amministrativa e più forte il fabbisogno di competenze tecniche adeguate.

Le risorse programmate su questa Priorità ammontano a 2,1 miliardi di euro (3,6 per cento del totale della programmazione comunitaria) di cui 1,7 destinati all'obiettivo CONV e i restanti 0,4 all'obiettivo CRO.

All'attuazione di questa Priorità concorrono tutti i Programmi operativi FESR e FSE, secondo le specifiche previsioni dei regolamenti comunitari. Un compito specifico è assegnato ai tre Programmi Nazionali FESR e FSE chiamati a raccordare in un quadro unitario e sistemico l'azione complessiva di rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni nell'obiettivo Convergenza e, nel caso del FSE, assicurare anche standard omogenei e di qualità su tutto il territorio nazionale in materia di formazione e lavoro, finalizzati da un lato ad accrescere la qualità dei sistemi e la loro integrazione e dall'altro la rispondenza dei sistemi formativi alle esigenze del mercato del lavoro e dei territori.

Si tratta di una azione necessariamente complementare a quella della politica ordinaria, ma che offre una leva potente per accelerare il più ampio processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione. Da qui anche la scelta di un diretto coinvolgimento del Dipartimento Funzione Pubblica, quale Organismo Intermedio, nella gestione dei due Programmi Nazionali FESR e FSE che intervengono nell'obiettivo Convergenza per conseguire la necessaria sinergia tra la politica regionale e la politica ordinaria e coordinare l'azione complessiva delle amministrazioni centrali coinvolte nel programma quali "centri di competenza nazionale" in grado di orientare e supportare l'azione delle Regioni.

Al 30 settembre 2009 la Priorità risulta ben attivata dal punto di vista finanziario (il 39 per cento delle risorse programmate è in attuazione), anche se, probabilmente, in misura minore rispetto a quanto sarebbe richiesto da una tempestiva azione di supporto all'attuazione dei programmi. L'attuazione si è concentrata sugli interventi di rafforzamento delle competenze della PA ma mostrano un significativo livello di avanzamento anche gli interventi di rafforzamento della legalità programmati pressoché esclusivamente nell'area Convergenza (31 per cento del programmato).

Tuttavia, l'analisi più dettagliata evidenzia una netta preferenza, almeno nel breve termine, per le più tradizionali attività di assistenza tecnica a scapito di quegli interventi di più ampio respiro, in grado di assicurare il superamento, in via definitiva e permanente, del gap strutturale, in particolare della Pubblica Amministrazione del Mezzogiorno.

Difatti, in questi primi anni, gli interventi finanziati hanno riguardato il sostegno all'attuazione, al monitoraggio, alla valutazione e alle attività di comunicazione dei programmi, nonché alla messa a punto di adeguati sistemi di controllo e gestione, secondo quanto richiesto dai Regolamenti CE n. 1083 e 1828 del 2006, anche attraverso l'implementazione di sistemi informativi e banche dati, la realizzazione di approfondimenti tematici attraverso studi e ricerche, l'acquisizione di risorse professionali e competenze specifiche esterne.

Significativamente inferiore è l'attivazione di interventi volti a promuovere l'adeguamento permanente delle capacità istituzionali delle Amministrazioni regionali e centrali, peraltro incentrati, al momento, per lo più, su progetti di formazione specialistica, su attività di gemellaggio per lo scambio di buone pratiche, sulla costituzione di reti per l'animazione territoriale e la cooperazione interistituzionale.

Nella stessa direzione appaiono muoversi le Amministrazioni centrali coinvolte nei due Programmi Nazionali Convergenza: gli interventi sinora avviati nell'ambito dei Progetti di Assistenza Tecnica tematica appositamente definiti, riguardano infatti, per lo più, azioni di supporto tecnico-operativo ai progetti stessi. In questo caso, sull'avvio delle attività non poco ha pesato la durata dei processi di riorganizzazione interna alle stesse amministrazioni.

Si tratta di un andamento in parte fisiologico, in quanto dettato dalla necessità di concentrare l'impegno in fase di avvio sugli interventi necessari a supportare l'effettiva operatività ed entrata a regime dei programmi. Non va peraltro trascurato che alcune soluzioni di carattere organizzativo,

che non emergono quindi dai dati di attuazione finanziaria dei programmi, si muovono in coerenza con gli obiettivi di questa Priorità e ne sostengono l'attuazione (ad esempio la costituzione di una unica stazione appaltante in Calabria).

Tuttavia occorre attentamente considerare il rischio di un utilizzo "corto respiro" delle opportunità offerte dall'assistenza tecnica comunitaria, unicamente dettato dalle esigenze di supporto temporaneo imposte dalla gestione di questi programmi, può essere ancora più rilevante in una fase di particolare coerenza dei vincoli finanziari imposti dalla necessaria salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica che alimentano la tendenza a un ricorso in chiave sostitutiva di queste risorse.

Appare quindi indispensabile individuare, nei prossimi mesi, le azioni necessarie per allargare lo spettro di attuazione a quelle attività in grado di incidere maggiormente sugli obiettivi di rafforzamento strutturale delle amministrazioni. In questo contesto, dovranno essere anche valutate le prospettive del Programma Nazionale FESR le cui attività di supporto all'attuazione dell'intero QSN sono ancora oggi, di fatto, pesantemente condizionate dalla mancata attivazione del Programma Nazionale FAS, chiamato ad assicurare un cofinanziamento aggiuntivo, a tutti gli interventi non riconducibili al solo obiettivo Convergenza, indispensabili anche ai fini dell'attivazione di questi interventi nelle sole aree CONV.

4.2 L'attuazione per Temi prioritari e Programmi Operativi

4.2.1 L'attuazione per Temi prioritari

Il forte orientamento della programmazione 2007-2013 sugli obiettivi della strategia di Lisbona trova particolare evidenza nelle analisi delle risorse allocate sui temi prioritari: sono infatti finalizzate a questi obiettivi il 69 per cento delle risorse comunitarie dell'Obiettivo Convergenza e l'80 per cento di quelle attribuite all'Obiettivo Competitività.

Il dettaglio delle risorse programmate per categoria è riportato in Allegato I (cfr. Tavole B11a e B11b).

Significativa è anche la dinamica dell'attivazione in questi primi anni, nel complesso sostanzialmente coerente con l'allocazione delle risorse sui diversi temi:

- per quanto riguarda l'obiettivo *Convergenza*, ben il 35 per cento delle risorse complessivamente attivate è stato destinato alle attività di Ricerca e Sviluppo Tecnologico (categorie da 1 a 15) con una significativa incidenza, sul totale generale, delle infrastrutture di ricerca e centri di competenza (categoria 2). Molto significativa è anche la quota assorbita dagli interventi sul sistema dei trasporti, (categorie 16-32 che rappresentano il 27 per cento del totale generale), in gran parte (oltre il 15 per cento del totale) per interventi sulla rete ferroviaria, anche TEN-T (categorie 16 e 17). Risulta, infine, apprezzabile (8 per cento del totale) l'impegno sostenuto per le attività di miglioramento del capitale umano (categorie 72-79) principalmente focalizzato sugli interventi sui sistemi di istruzione e formazione (8 per cento del totale);
- per ciò che concerne l'obiettivo *Competitività*, anche in questo caso si conferma una preponderanza degli interventi attivati per lo sviluppo della Ricerca e dell'Innovazione (poco meno del 19 per cento del totale generale) cui si associano, con analogia intensità, (18 per cento del totale generale) le azioni volte al miglioramento dell'accesso all'occupazione e della sostenibilità (categorie 64-70), in misura prevalente (12 per cento del totale generale) focalizzate misure attive e preventive per il mercato del lavoro (categoria 66). Rilevante anche l'impegno per interventi di protezione ambientale e protezione dei rischi (categorie 44 - 54 con un 17 per cento di attivazione nell'ambito del quale spicca l'intervento nei trasporti urbani sostenibili). Significativo anche in quest'area obiettivo, l'impegno sugli interventi di miglioramento del capitale umano (oltre il 10 per cento del totale), prevalentemente

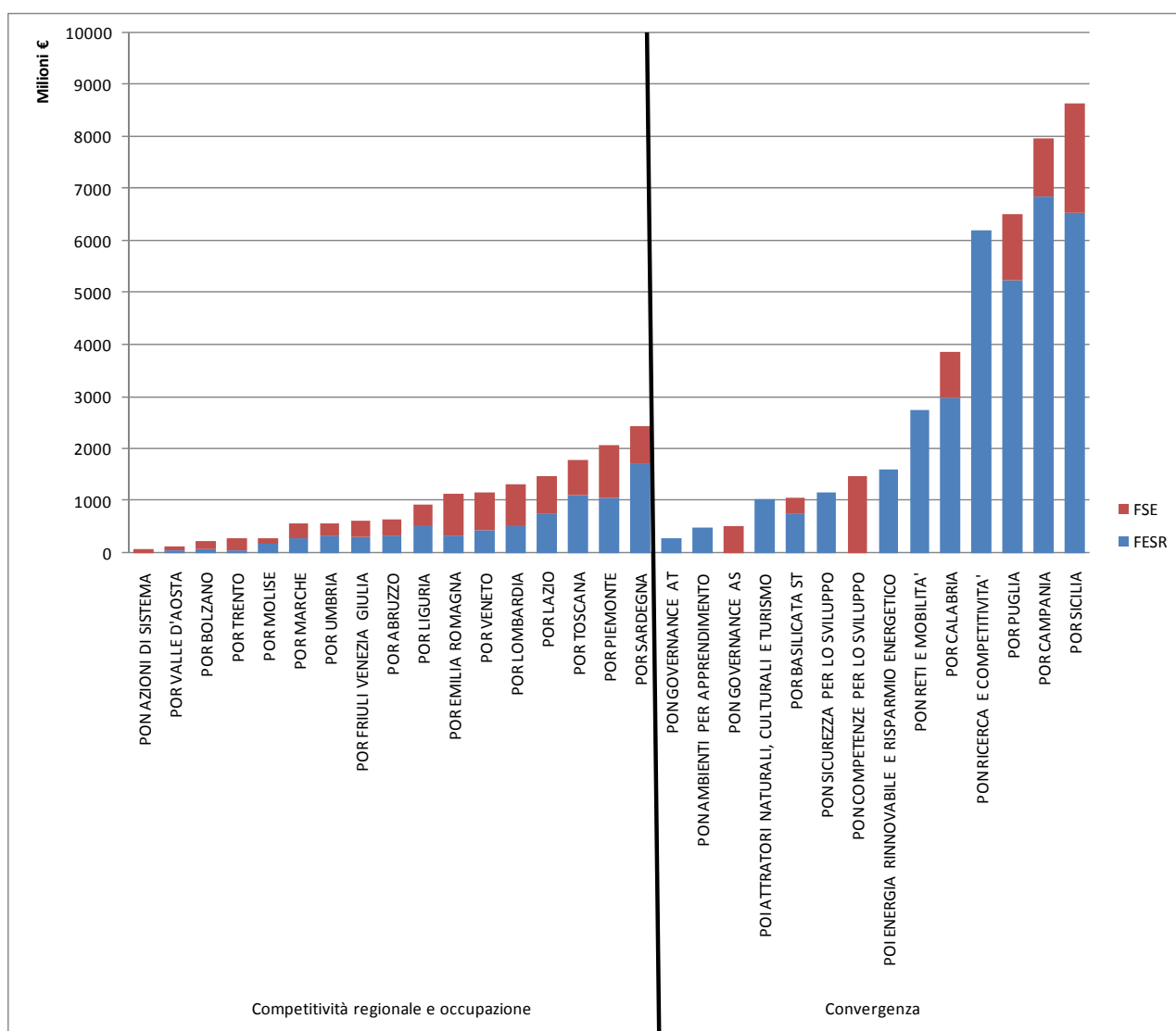
indirizzati ad aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione lungo tutto l'arco della vita.

Emerge quindi con chiarezza come anche in presenza di un forte aggravamento delle condizioni macroeconomiche, gli interventi attivati in questa fase rispondano pienamente all'orientamento dei programmi dei Fondi strutturali sulle priorità di Lisbona.

4.2.2 L'attuazione per Programmi

I programmi operativi nazionali, regionali e interregionali previsti dal Quadro nelle aree degli obiettivi CONV e CRO sono complessivamente 52 (28 finanziati dal FESR, 24 dal FSE) (cfr Figura 13).

Figura 13 – I programmi degli obiettivi CONV e CRO – Risorse totali programmate



L'importo degli interventi attivati al 30 settembre 2009 dai Programmi Operativi corrisponde al 38 per cento delle risorse comunitarie programmate (41 per cento nel caso dei Programmi FESR; 27 per cento nel caso dei Programmi FSE). Dall'analisi dei singoli Programmi FESR emerge che:

- solo il PON FESR “Reti e mobilità”, ha attivato interventi corrispondenti alla quasi totalità della dotazione del programma, avendo effettuato la selezione dell’intero parco progetti ammesso al finanziamento del PON;
- di poco inferiori i corrispondenti valori dei POR FESR Emilia Romagna e Campania che presentano un’attivazione pari, rispettivamente, al 78 e 77 per cento circa;
- per un gruppo significativo dei Programmi⁴³ le percentuali di attivazione si collocano in un intervallo ricompreso tra il 65 e il 40 per cento delle risorse comunitarie programmate;
- un altro gruppo di programmi, altrettanto significativo, evidenzia percentuali di attivazione ricomprese tra il 37 e il 20 per cento⁴⁴, inferiori, quindi, alla media dei programmi FESR;
- decisamente inferiori, in alcuni casi molto modesti, i livelli di attivazione dei restanti quattro Programmi, FESR (F.V.Giulia, POIN Energia, Sicilia, POIN Attrattori; per quest’ultimo approvato solo nel 2008, le procedure di attivazione sono ancora in corso).

Per quanto riguarda i Programmi FSE si registrano:

- elevati livelli di attivazione (al di sopra del 40 per cento e precisamente dal 44 al 49 per cento) per 5 POR presenti principalmente in obiettivo CRO (Veneto, Trento, Bolzano, Molise), ma anche in obiettivo Convergenza (Basilicata, PON MIUR CONV);
- livelli di attivazione comunque superiori alla media FSE (tra il 27 e il 37 per cento) per un cospicuo gruppo (7) di PO presenti sia in obiettivo CRO che in obiettivo CONV (Sicilia, Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Valle d’Aosta);
- livelli di attivazione vicini alla media FSE (intorno al 26 per cento) per un paio di Programmi (Campania e Umbria) ed alcuni (5) appena al di sotto della media (dal 20 al 25 per cento) (Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana e PON MLPS CRO)
- livelli di attivazione decisamente inferiori alla media FSE (sotto al 20 per cento) per il restante gruppo (5) di PO presenti sia in obiettivo CRO che in obiettivo CONV (Calabria, Puglia, Lazio, Sardegna, PON MLSPS CONV).

In sintesi, il quadro dell’attivazione dei Programmi è piuttosto variegato. A fronte di un livello di attivazione dei Programmi FESR significativamente più elevato rispetto ai Programmi FSE, dei complessivi 52 programmi, 21 presentano livelli di attivazione superiori alla media, altri 5 fanno registrare livelli di poco inferiori alla media, senza una particolare differenziazione tra le due aree obiettivo.

In alcuni casi, il particolare impegno richiesto per conseguire la definitiva messa a punto di tutte le condizioni organizzative e istituzionali necessarie a soddisfare tutti i requisiti per una efficace attuazione dei Programmi ha comportato tempi di entrata a regime più dilatati. Ciò è particolarmente rilevante nel caso dei Programmi Interregionali, data la natura degli stessi, ma rimane significativo anche per altri programmi, laddove lo sforzo di adeguamento ai requisiti richiesti dalla programmazione comunitaria è risultato particolarmente rilevante.

In taluni casi i modesti livelli di attivazione sembrano essenzialmente da ricondurre all’impatto dei processi di riorganizzazione interna .

La spesa a valere sui Programmi operativi al 30 settembre 2009 si presentava ancora molto modesta, per i ritardi di avvio in parte comuni anche ai programmi degli altri Stati membri in quanto derivanti dalla sovrapposizione con le attività di chiusura del ciclo 2000-2006 e dalla particolare complessità delle nuove procedure di gestione e controllo. Ciò ha determinato una forte accentuazione della tradizionale concentrazione delle attività di certificazione delle spese nella fase terminale dell’anno. Tuttavia, il fortissimo recupero registrato ha consentito la integrale

⁴³ Sono i PO FESR Lombardia, Governance e A.T., Toscana, Ricerca e Competitività, Basilicata, Sicurezza, Istruzione, Lazio, Trento, Liguria, Marche e Molise.

⁴⁴ PO FESR Umbria, Piemonte, Veneto, Sardegna, Valle d’Aosta, Puglia, Bolzano, Abruzzo e Calabria.

certificazione dell'importo in scadenza⁴⁵ pari, complessivamente a 3,4 miliardi di euro, (2,2 per l'obiettivo Convergenza, 1,2 per l'obiettivo Competitività), superando anzi in alcuni casi la soglia per evitare il disimpegno automatico delle risorse con la sola eccezione del POR FSE Sicilia. Il venir meno, all'ultimo momento, delle condizioni per la piena rendicontabilità degli interventi in corso, per una controversa interpretazione delle possibilità offerte dal Programma, comporta un disimpegno pari a poco meno di 55 milioni di euro di risorse comunitarie.

E' utile ricordare che la conclusione della programmazione 2000-2006 – chiusa mediamente oltre il 100 per cento - ha comportato nel 2009 ulteriori certificazioni di spesa per 2,1 miliardi di euro.

4.2.3 I Programmi dell'obiettivo Cooperazione Territoriale

L'Italia partecipa a 14 programmi di cooperazione territoriale, dei quali 7 di cooperazione transfrontaliera⁴⁶, 2 di cooperazione frontiera cofinanziata da FESR ed ENPI⁴⁷, uno di cooperazione frontiera cofinanziato da FESR e IPA⁴⁸, quattro di cooperazione transnazionale⁴⁹. A questi vanno aggiunti i quattro programmi di cooperazione interregionale, ai quali partecipano indistintamente tutti gli Stati membri.

Questi programmi contribuiscono al raggiungimento di tutte le priorità del QSN, con una forte concentrazione sulle *Priorità 2-Ricerca e innovazione, 3-Energia e ambiente e 5-Risorse naturali e culturali* che assorbono il 68per cento delle risorse totali a disposizione dei programmi ai quali partecipa l'Italia. L'apporto dei singoli programmi operativi è, tuttavia differenziato(cfr.Tav. B13 in allegato). Tra i programmi di cooperazione transfrontaliera è significativo: l'apporto del PO *Italia-Francia ALCOTRA* alle Priorità 1-Risorse umane (rappresenta il 32per cento circa delle risorse allocate a questa priorità dall'insieme dei programmi di cooperazione), del PO *Grecia-Italia* alla Priorità 2-Ricerca e innovazione (10per cento); del PO *Italia-Slovenia* alla priorità 4-Inclusione sociale e qualità della vita (41per cento); ancora del PO *Italia-Francia ALCOTRA* alla Priorità 5-Risorse naturali e culturali (17per cento); del PO *Italia-Francia marittimo* alla Priorità 6-Reti e collegamenti (16per cento); ancora del PO *Italia-Francia ALCOTRA* alla Priorità 7-Sistemi produttivi e occupazione (38per cento). Tra i programmi transnazionali il PO *Central Europe* sembra quello che più di tutti è in sintonia con il QSN, rappresentando questo programma una percentuale significativa delle risorse allocate a quasi tutte le priorità, con punte rilevanti per quanto riguarda le priorità 1-risorse umane (31per cento circa), 6-reti e collegamenti (22per cento), 8-città e sistemi urbani (20per cento). Il PO *South-East Europe* contribuisce significativamente anch'esso alle Priorità 6-reti e collegamenti (20per cento), 8-città e sistemi urbani (26per cento), mentre il PO *MED* contribuisce significativamente alla Priorità 2-ricerca e innovazione (13per cento) e il PO *Alpine Space* apporta un contributo di un qualche peso alla Priorità 6-reti e collegamenti (10per cento). Va segnalato anche il contributo che i PO *Central Europe, South-east Europe e MED* apportano alla Priorità 10-Governance e capacità istituzionali (rispettivamente pari a circa il 13per cento, 12per cento e 10per cento del totale delle risorse allocate dai programmi di cooperazione territoriale alla Priorità 10), significando la continuazione evidente di quel ruolo di aumento della capacità ed efficienza amministrativa indotto dalla condivisione di buone prassi e metodologie di intervento.

Considerando, invece, l'apporto ai temi prioritari d'intervento dei Fondi (cfr. Tav. B14) emerge: una concentrazione notevole dei programmi di cooperazione transfrontaliera sul settore ambiente e

⁴⁵ Non si considerano i Programmi FESR e FSE della Regione Abruzzo per i quali, in conseguenza del sisma del 2009, ricorrono le cause di forza maggiore espressamente previste dai regolamenti comunitari. Nel complesso le spese certificate ammontano a poco più di 4 miliardi di euro

⁴⁶ Italia-Francia ALCOTRA, Italia-Francia marittimo, Italia-Svizzera, Italia-Austria, Italia-Grecia, Italia-Malta, Italia-Slovenia

⁴⁷ ENPI-CBC Italia-Tunisia, ENPI CBC Bacino Mediterraneo

⁴⁸ IPA-CBC Adriatico

⁴⁹ Spazio Alpino, Europa centrale, Europa Sud-orientale, Mediterraneo

prevenzione dei rischi, al quale i diversi programmi destinano dal 15 per cento al 23 per cento delle risorse disponibili; una certa attenzione al settore dei trasporti (al quale il PO *Italia-Francia marittimo* destina il 27 per cento e il PO *Italia-Slovenia* destina il 13 per cento delle risorse disponibili) e del turismo (*Italia-Francia ALCOTRA* 17 per cento e *Italia-Svizzera* 21 per cento); una certa specializzazione di alcuni programmi, in particolare dei PO *Italia-Svizzera* (18 per cento delle risorse disponibili destinato al settore della cultura), *Italia-Austria* (18 per cento per il settore ricerca e innovazione), *Grecia-Italia* (36 per cento destinato al settore Società dell'informazione), *Italia-Malta* (22 per cento destinato al settore energia). I programmi di cooperazione transnazionale presentano una ripartizione delle risorse per temi prioritari meno differenziata: tutti destinano la maggior parte delle risorse disponibili al settore trasporti (dal 10 per cento del programma *MED* al 20 per cento del programma *Spazio Alpino*) e al settore dell'ambiente e protezione dei rischi (dal 16 per cento del programma *South-East Europe* al 26 per cento del programma *Spazio Alpino*). Si rilevano, tuttavia, le caratterizzazioni dei PO *MED* (30 per cento destinato al settore della ricerca e innovazione e 7 per cento per l'energia), *Spazio Alpino* (18 per cento destinato alla società dell'informazione), *Central Europe* (9 per cento per il settore della cultura e 8 per cento per l'energia), *South-East Europe* (9 per cento dedicato al settore del miglioramento del capitale umano e 8 per cento per il settore del rinnovamento urbano e rurale).

I programmi hanno tutti attivato le procedure relative alla selezione dei progetti e allocato una buona parte dei fondi disponibili ai progetti approvati. Lo stato di avanzamento finanziario dei programmi in relazione alla scadenza del 31-12-2009 segnala che i soli Programmi *Italia-Francia marittimo* e *Italia-Francia ALCOTRA* non hanno raggiunto il target di spesa fissato.

La scarsa integrazione tra i sistemi di monitoraggio dei programmi di cooperazione territoriale e i sistemi di monitoraggio nazionali rende difficile al momento approfondire il contributo specifico dei partner italiani al conseguimento delle priorità del QSN e ai diversi temi d'intervento dei Fondi. Come elemento di criticità nell'attuazione va segnalato che è ancora poco significativa la partecipazione degli operatori economici, a causa delle perduranti difficoltà di applicazione delle norme in materia di concorrenza e Aiuti di Stato, che meriterebbero un approfondimento maggiore in sede comunitaria.

Le azioni di cooperazione interregionale ex Art.37.6.b del Reg (CE) 1083/2006

Dieci Regioni italiane prevedono esplicitamente di realizzare azioni di cooperazione interregionale (Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana, Veneto), in diversi settori (ricerca e innovazione, energia, ambiente, cultura e turismo, trasporti, internazionalizzazione delle imprese, politiche urbane), destinando a tali attività una percentuale delle risorse programmate per i diversi assi prioritari del POR oppure individuando un asse prioritario o linee d'azione dedicate (esempio: Campania, Veneto). Alcune regioni invece dichiarano espressamente di non voler attuare iniziative del genere (Emilia-Romagna, Liguria, Sardegna, Valle d'Aosta e le Province Autonome di Trento e Bolzano).

Il DPS si è fatto promotore, insieme alla Regione Campania, di un Seminario Interact specificatamente dedicato al tema, che ha avuto luogo a Napoli il 14 e 15 ottobre 2009.⁵⁰ È emerso un quadro interessante sull'attivazione di azioni di cooperazioni interregionale ex Art.37.6.b, ma ancora confuso, che meriterebbe un approfondimento e una sistematizzazione a livello comunitario.

I GECT

Le modalità di attuazione nazionale del Regolamento (CE) 1082/2006 sono state normate dalla Legge 7 luglio 2009, n.88 (Legge comunitaria 2008); esse prevedono che l'autorizzazione a costituire un GECT sia concessa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sulla base di pareri espressi dalle diverse Amministrazioni nazionali interessate, ivi compreso il Ministero dello Sviluppo economico che deve pronunciarsi sulle finalità di coesione del GECT. Il GECT ha natura pubblica e può svolgere tutti i compiti deducibili dal Regolamento, ma con una particolare attenzione, nel caso di attività non finanziate direttamente dai Fondi strutturali, a che queste siano

⁵⁰ Tutte le documentazioni relative al seminario sono reperibili alla pagina: http://www.interact-eu.net/news/presentations_of_the_seminar_on_cooperation_in_regional_policy_a_dynamic_mechanism/7/3590

coerenti con gli obiettivi e le priorità definite per la politica regionale unitaria. Ad oggi è stata autorizzata la costituzione di un GECT, Euroregione Alpi Mediterraneo, che interessa l'area di confine italo-francese, comprendendo per l'Italia le Regioni Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta.

4.3 Obiettivi di Servizio

4.3.1 Finalità e modalità di funzionamento del meccanismo premiale

Le gravi carenze del Mezzogiorno nella produzione e nella qualità dell'offerta di servizi collettivi e la buona reattività mostrata, nel 2000-2006, dal sistema politico-istituzionale di questa area a meccanismi di incentivazione legati al conseguimento di target, sono alla base della scelta di fissare, per il ciclo di programmazione 2007-2013, target vincolanti per un numero limitato di servizi, a cui associare un meccanismo premiale.

A tale fine sono stati individuati quattro ambiti di servizio, essenziali per lo sviluppo: istruzione, servizi di cura per anziani e per l'infanzia (anche per il loro impatto sull'alleggerimento del carico di lavoro familiare delle donne), gestione dei rifiuti urbani e ciclo integrato dell'acqua. In questi ambiti le otto Regioni del Mezzogiorno e il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (per l'obiettivo istruzione) hanno concordato di partecipare a un sistema in cui ciascuno di essi viene misurato sull'effettivo raggiungimento degli obiettivi, quantificati attraverso 11 indicatori con target uguale per tutte le regioni (si veda la tavola 5 per la lista di indicatori e target), definiti dopo una approfondita istruttoria tecnica e un intenso processo partenariale.

Al sistema si è legato un meccanismo premiale, con una dotazione complessiva di 3 miliardi di Euro a valere sul Fondo aree Sottoutilizzate: al raggiungimento di ciascuno dei valori target al 2013 è prevista l'assegnazione di un premio. Alla fine del 2009 è fissata una tappa intermedia, di verifica dell'avanzamento registrato nel percorso di avvicinamento al target rispetto ai valori di partenza. Sulla base degli esiti di questa verifica è prevista l'attribuzione di un anticipo del premio non superiore al 50 per cento delle risorse complessive.

A partire dal 2008 tutte le Regioni e il Ministero dell'Istruzione attraverso un percorso di programmazione unitaria guidata dagli obiettivi, hanno redatto appositi "Piani d'azione"⁵¹ nei quali sono state identificate le misure organizzative, normative e istituzionali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi e relativi target, nonché identificate le risorse ordinarie e aggiuntive disponibili per ciascuno obiettivo.

Le Amministrazioni Centrali competenti⁵² partecipano al sistema attraverso un Progetto di "Azioni di Sistema e Assistenza Tecnica", con cui si impegnano a potenziare e accelerare le proprie azioni di politica ordinaria (es. attuazione Direttive comunitarie, atti di indirizzo, definizione di standard, Livelli Essenziali di Assistenza) e a realizzare specifiche iniziative di supporto alle Regioni e al territorio per il conseguimento dei target (es. individuazione di modalità per contenere i costi di gestione dei servizi e facilitare la sostenibilità finanziaria, miglioramento dei sistemi informativi, sviluppo di modelli di intervento innovativi).

Per l'accompagnamento e il monitoraggio del meccanismo è stato istituito un Gruppo Tecnico Centrale, con rappresentanti del DPS-MISE, delle Regioni, del MIUR e dell'ISTAT con compiti di animazione, sensibilizzazione e mobilitazione sui temi; monitoraggio dei progressi, delle difficoltà e di eventuali cambiamenti di scenario; proposta per la risoluzione di problemi metodologici relativi ai dati e al meccanismo premiale. Il Gruppo Tecnico Centrale è anche responsabile per l'istruttoria

⁵¹ I Piani d'azione sono pubblicati nella sezione del sito del DPS dedicata agli Obiettivi di Servizio (http://www.dps.mef.gov.it/obiettivi_servizio/monitoraggio.asp#pianiazione), dove sono disponibili tutte le informazioni e gli aggiornamenti sul sistema.

⁵² Si tratta del Ministero dell'Ambiente per gli obiettivi Gestione dei Rifiuti Urbani e Ciclo Integrato dell'Acqua e del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e del Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio per i servizi di cura per l'infanzia e per gli anziani.

tecnica per l'assegnazione della premialità alle scadenze del 2009 e del 2013.

4.3.2 L'avanzamento degli Obiettivi

Gli ultimi dati disponibili relativi agli 11 indicatori degli Obiettivi di Servizio (tavola 5), generalmente riferiti al 2008⁵³, segnalano che per tutti si è registrato un avanzamento dalla situazione di partenza verso i target, ma che per alcuni la distanza da percorrere è ancora molta.





Dalla lettura più fine dei dati regionali, si osservano performance molto positive di alcune regioni, mentre altre registrano addirittura arretramenti. Per alcuni tipi di servizio ci si possono attendere ancora maggiori differenze all'interno dei territori regionali perché si tratta di servizi (ad esempio la raccolta differenziata o l'assistenza domiciliare integrata agli anziani) dove incide in modo determinante l'efficienza della gestione a livello locale.

È evidente che i dati al 2008 rispecchiano gli effetti di investimenti e, in generale di politiche, realizzate prima che fosse definitivamente formalizzato e avviato il sistema degli Obiettivi di Servizio⁵⁴. anche se si può ritenere non irrilevante la sollecitazione esercitata dalla stessa previsione del meccanismo, la cui costruzione è il risultato di una lunga fase di concertazione e approfondimento tecnico avviata dal 2006 come pure, in molti casi, dalle stesse regole che hanno governato il precedente ciclo di programmazione. È dunque lecito attendersi che la spinta più decisa verso i target del 2013 manifesti i propri effetti in modo più significativo nei prossimi anni, ma che alcuni segnali possano cogliersi già dai dati al 2008. L'analisi dei dati al 2008 per ciascun obiettivo è di conseguenza importante per identificare le situazioni già avanzate dalle quali trarre spunti e lezioni per l'accelerazione verso i target e le situazioni più critiche nelle quali è necessario un grosso sforzo da parte dell'intero sistema.

⁵³ Al 30 novembre 2009 si sono resi disponibili i valori al 2008 per tutti gli indicatori salvo quelli relativi alle competenze degli studenti rilevate dall'indagine OCSE PISA, il cui valore al 2008 sarà disponibile nel corso del 2010. La disponibilità dei dati in tempi relativamente accelerati, insieme al dettaglio territoriale dei dati e alla possibilità di effettuare approfondimenti metodologici rientrano tra gli obiettivi delle convenzioni con i produttori dei dati stipulate dal DPS-MISE. I dati aggiornati e le schede descrittive dei singoli indicatori sono disponibili sul sito degli Obiettivi di Servizio http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/dati.asp

⁵⁴ La delibera CIPE che definisce indicatori, regole e risorse premiali è dell'Agosto 2007 (n.82/2007). I Piani d'Azione delle Regioni e del MIUR sono stati elaborati nel corso del 2008.

Tavola 5 - Avanzamento degli Obiettivi di Servizio: Situazione di partenza e ultimo valore disponibile al 30 Novembre 2009

	INDICATORE	Anno Baseline - ultima rilevazione	Target 2013	ABRUZZO	MOLISE	CAMPANIA	PUGLIA	BASILICATA	CALABRIA	SICILIA	SARDEGNA	MEZZOGIORNO	CENTRO-NORD	ITALIA											
 ISTRUZIONE	% di popolazione 18-24 anni con al più la licenza media (ISTAT)	2006-2009	non superiore al 10%	14,7	15,0	16,2	16,8	27,1	24,8	27,0	23,5	15,2	12,3	19,6	18,0	28,1	26,2	28,3	21,4	25,5	23,0	16,8	16,5	20,6	19,2
	% di 15-enni con basse competenze in lettura (OCSE-PISA)	2003-2006	non superiore al 20%					36,1	36,3		34,0		40,8		37,2	35,0	37,0	14,9	18,2	23,9	26,4				
	% di 15-enni con basse competenze in matematica (OCSE-PISA)	2003-2006	non superiore al 21%					44,3	43,0		38,4		48,9		45,3	47,5	45,7	19,3	22,9	31,9	32,8				
 SERVIZI PER L'INFANZIA E GLI ANZIANI	% di Comuni con servizi per l'infanzia (ISTAT)	2004-2008 (2006 per Centro-Nord)	almeno il 35%	23,6	58,7	2,2	11,8	30,5	55,5	24,0	46,9	16,8	25,2	6,6	17,8	33,1	36,9	14,9	24,1	21,1	37,7	47,6	52,7	39,2	44,0
	% di bambini tra 0-3 anni che usufruiscono dei servizi per l'infanzia (ISTAT)	2004-2008 (2006 per Centro-Nord)	almeno il 12%	6,7	9,8	3,2	4,8	1,5	2,4	4,8	4,9	5,1	6,8	2,0	2,6	6,0	6,0	10,0	9,3	4,2	5,0	15,5	15,9	11,3	11,7
	% di popolazione oltre 65 anni in assistenza domiciliare integrata (MIN SALUTE)	2005-2008	almeno il 3,5%	1,8	4,2	6,1	3,4	1,4	1,8	2,0	1,8	3,9	4,0	1,6	2,6	0,8	0,9	1,1	2,1	1,6	2,0	3,5	3,9	2,9	3,3
 GESTIONE RIFIUTI URBANI	Kg di rifiuti urbani in discarica per abitante (ISPRA)	2005-2008 (2007 per Centro-Nord)	non superiore a 230 kg/ab	398,5	419,4	395,1	379,2	304,8	353,6	453,1	417,8	235,2	308,7	394,7	221,6	473,2	469,0	389,6	264,6	395,3	377,5	263,8	246,4	310,3	301,3
	% raccolta differenziata (ISPRA)	2005-2008 (2007 per Centro-Nord)	almeno il 40%	15,6	21,9	5,2	6,5	10,6	19,0	8,2	10,6	6,5	9,1	8,6	12,7	5,7	6,7	9,9	34,7	8,8	14,7	31,6	35,2	24,2	27,5
	% di frazione umida trattata in impianti di compostaggio (ISPRA)	2005-2008 (2007 per Centro-Nord)	almeno il 20%	12,1	19,6	1,1	7,5	2,3	1,4	1,8	10,8	0,1	0,0	0,8	11,9	1,3	6,5	4,5	28,2	2,6	9,2	29,1	36,4	20,5	25,2
 SERVIZIO IDRICO	% di acqua non dispersa (ISTAT)	2005-2008	almeno il 75%	55,4	56,4	54,9	56,1	59,8	61,2	52,7	53,4	65,2	67,1	65,5	66,9	64,4	64,9	53,6	54,1	59,4	60,3	71,5	71,9	67,4	67,9
	% di abitanti servizi da depuratori con trattamento almeno secondario (ISTAT)	2005-2008	Almeno il 70%	44,9	47,5	61,4	64,9	57,8	61,3	56,2	58,6	58,2	61,2	41,8	48,2	35,3	38,9	59,0	62,7	49,5	53,1	55,6	58,4	53,5	56,5

Note: 1) I valori in rosso segnalano arretramenti rispetto al valore di base; le celle verdi segnalano i valori più prossimi al target dell'indicatore; 2) Per i servizi di cura all'infanzia e la gestione dei rifiuti urbani la disponibilità dei dati relativi all'anno 2008 è anticipata dai rispettivi produttori per le sole regioni del Mezzogiorno, pertanto i valori aggiornati per Centro-Nord e Italia per questi indicatori si riferiscono rispettivamente al 2006 e al 2007; 3) I dati relativi alle competenze dei 15-enni di fonte OCSE-PISA saranno disponibili nel 2010; a partire dal 2010 saranno disponibili anche i valori per tutte le regioni; 4) per i dati relativi al servizio idrico si riportano i valori al 2005 così come corretti da ISTAT

ISTRUZIONE

Per rappresentare l'Obiettivo "Istruzione" si è scelto di monitorare i giovani che abbandonano gli studi e gli studenti con scarse competenze in lettura e matematica, quindi la capacità del sistema scolastico e della formazione di incidere sulla fascia più problematica della generazione interessata. Osservando l'evoluzione dei dati sugli abbandoni scolastici, misurati con la quota dei giovani tra 18 e 24 anni con al massimo la licenza media e che non hanno frequentato corsi di formazione professionali di durata biennale, si rileva che si stanno ottenendo buoni risultati nel contenimento del fenomeno. La situazione risulta particolarmente grave in alcune Regioni (Campania 24,8per cento, Puglia 23,5per cento, Sicilia 26,2per cento) che, pur migliorando, restano ancora a livelli alti rispetto alla media del Centro Nord (16,5per cento) e quindi al target previsto dall'Agenda di Lisbona (10per cento). La Regione più vicina al target è la Basilicata (12,3per cento), seguita da Abruzzo (15per cento) e Molise (16,8per cento), che registrano tuttavia un peggioramento del dato rispetto al valore di base.

Per gli indicatori relativi alle competenze, che segnalano al 2006 una elevata quota di quindicenni con difficoltà in lettura e matematica nel Mezzogiorno, non si dispone ancora di dati aggiornati. A partire dal 2010 saranno disponibili anche dati disaggregati per tutte le Regioni, che consentiranno di monitorare in modo più fine il livello di competenze degli studenti⁵⁵.

SERVIZI DI CURA

I servizi di cura sono stati scelti anche per il loro ruolo nell'alleggerimento del carico di lavoro familiare delle donne e quindi per favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro, particolarmente bassa nelle Regioni del Mezzogiorno. Gli indicatori si riferiscono ai servizi a favore dei bambini al di sotto dei 3 anni di età e degli anziani ultrasessantacinquenni.

Per i servizi per l'infanzia si è registrato un notevole incremento della diffusione del servizio (dal 21,1per cento al 37,7per cento a livello di intero Mezzogiorno). La quota di comuni, anche in forma associata, che nel 2008 ha attivato il servizio è già superiore, a livello di Mezzogiorno, al target previsto per il 2013, con punte piuttosto elevate in Abruzzo (58,7per cento), Campania (55,5per cento) e Puglia (46,9per cento).

A fronte di un significativo incremento della diffusione del servizio sul territorio, la copertura della popolazione della fascia di età interessata ha registrato un aumento minimo (dal 4,2 al 5per cento) ed è ancora molto lontana dal target previsto per il 2013 (12per cento). Anche nelle Regioni che hanno una diffusione significativa sul territorio, i bambini tra 0 e 3 anni che hanno frequentato nel 2008 il nido sono a livelli ancora molto bassi: si segnala, a scopo esemplificativo, il caso della Campania, che ha una copertura solo del 2,4per cento (a fronte di una diffusione pari al 55,5per cento). Leggermente più equilibrata appare la situazione dell'Abruzzo che con una diffusione dei servizi nel 58,7per cento dei comuni serve il 9,8per cento dei bambini. Questi dati, che richiedono comunque approfondimenti, già avviati nell'ambito delle attività del Gruppo Tecnico Centrale, potrebbero celare un problema dal lato della domanda. La tariffa a carico della famiglia, in un contesto a basso reddito, potrebbe incidere sulla propensione delle famiglie ad accedere al servizio. Si verificherebbe pertanto una situazione in cui il tasso di attività femminile si mantiene basso anche per l'assenza di un'adeguata offerta di servizi per l'infanzia, ma dall'altro canto la stessa domanda per tali servizi, in alcune situazioni, si mantiene bassa proprio perché le donne non lavorano.

Per quanto riguarda i servizi per gli anziani, l'indicatore monitorato si riferisce all'assistenza domiciliare integrata (ADI), che attiene in particolare alla componente sanitaria del servizio. Le cure domiciliari, alternative al ricovero ospedaliero, sono inserite tra i Livelli Essenziali di

⁵⁵ Con l'ultima indagine OCSE-PISA del 2006 soltanto per alcune Regione sono stati effettuati i sovra campionamenti necessari per rendere rappresentativo anche il dato a livello regionale.

Assistenza che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Il livello fissato, che coincide con il target degli Obiettivi di Servizio al 2013, è riferito alla presa in carico del 3,5per cento della popolazione ultrasessantacinquenne.

Nel 2008, la quota di anziani presi in carico dall'ADI nel Mezzogiorno è ancora a un valore inferiore al target del 3,5per cento, ma la situazione varia molto tra Regioni, con alcune a livelli ridotti (Sicilia 0,9per cento) e alcune già prossime (Molise 3,4per cento) o al di sopra (Abruzzo 4,2per cento e Basilicata 4per cento) del target. Tale variabilità dipende dalla specificità dei modelli organizzativi adottati nelle varie aziende sanitarie e dal grado di razionalizzazione della rete ospedaliera e quindi di riduzione dei ricoveri a favore di una maggiore intensità delle cure domiciliari. Ciò che non emerge dai dati è l'effettiva integrazione tra prestazione sanitaria (fornita dalla azienda sanitaria) e prestazione sociale (generalmente fornita dai comuni), che resta fondamentale per assicurare la qualità e la continuità del servizio anche nella fase in cui l'anziano non autosufficiente non è bisognoso di cure mediche domiciliari ma necessita comunque di assistenza.

GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

Gli indicatori relativi alla gestione dei rifiuti urbani riguardano alcune fasi significative del ciclo (conferimento in discarica, raccolta differenziata e trattamento della frazione umida per la produzione di compost) e letti in modo congiunto segnalano l'efficienza della gestione del sistema e quindi la qualità del servizio reso ai cittadini.

Dalla lettura dei dati al 2008, a livello di Mezzogiorno, si rileva che tutti gli indicatori stanno andando nella direzione auspicata, ma si mantengono a livelli ancora distanti dai target fissati per il 2013. L'analisi dei dati regionali mostra tuttavia l'ottima performance della Sardegna che ha quasi quadruplicato il livello della raccolta differenziata giungendo, con il 34,7per cento, a livelli molto prossimi a quelli del Centro-Nord e al target fissato per il 2013. La Sardegna è l'unica Regione in cui si sono registrati miglioramenti significativi per i tre indicatori. Per altre Regioni in cui ci sono stati miglioramenti solo per uno o due indicatori, i segnali del buon funzionamento del ciclo sono più controversi e richiedono ulteriori approfondimenti già avviati dal Gruppo Tecnico Centrale. E' il caso dell'Abruzzo, che ha incrementato sia la raccolta differenziata (al 21,9per cento nel 2008) sia il trattamento della frazione umida (19,6per cento), ma ha peggiorato sul versante del conferimento in discarica (419,4 kg per abitante). Al contrario, per la Calabria, a fronte di una drastica riduzione dei rifiuti conferiti in discarica (221,6 kg per abitante nel 2008), non si sono registrati miglioramenti significativi per la raccolta differenziata (12,7per cento) e il trattamento della frazione umida (11,9per cento).

Per quanto riguarda la raccolta differenziata, l'analisi dei dati a livello provinciale fornisce ulteriori spunti di riflessione, mostrando una notevole variabilità all'interno di alcune Regioni e alcune punte di eccellenza, spiegate dalla efficacia della gestione locale (comunale o consortile) del servizio di raccolta differenziata. In Campania, per esempio, emergono i dati di Avellino e Salerno che si situano su percentuali superiori al 35per cento a fronte di una media regionale del 19per cento. In Sardegna, si notano invece due province (Ogliastra e Medio Campidano) che superano il 50per cento. I salti registrati nel livello di raccolta differenziata della Sardegna segnalano che una volta avviato il sistema può procedere molto velocemente verso livelli elevati.

SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Per il servizio idrico integrato gli indicatori utilizzati si riferiscono all'efficienza nella distribuzione dell'acqua per usi civili e alla depurazione, che impattano sulla qualità della vita dei cittadini sia per i profili ambientali, di tutela e uso efficiente della risorsa, sia per i profili di disponibilità e continuità dell'erogazione .

Per quanto riguarda l'efficienza nella distribuzione, e quindi la capacità dei soggetti gestori di contenere le perdite e massimizzare la distribuzione dell'acqua immessa nelle reti comunali, l'avanzamento dell'indicatore verso il target è molto lento, con un incremento di meno di un punto percentuale dal 2005 che situa il Mezzogiorno al 60,3 per cento del 2008 a fronte di un target del 75 per cento al 2013. Anche a livello di singole Regioni, pur avendo registrato tutti miglioramenti nella quantità di acqua non dispersa, gli incrementi sono stati nell'ordine di uno o due punti percentuali. Si notano tuttavia situazioni differenziate che vanno da un minimo di 53,4 per cento della Puglia a un massimo del 67,1 per cento della Basilicata.

Per la depurazione le differenze tra Regioni sono ancora maggiori, con un minimo in Sicilia di 47,3 per cento abitanti equivalenti serviti da depuratori con trattamento almeno secondario e un massimo del 64,9 per cento per il Molise, non molto lontano dal target al 2013 (70 per cento). Per questo indicatore la differenza con il Centro-Nord è meno netta, a dimostrazione di una insufficienza degli impianti anche in altre aree del Paese. Si deve considerare che l'indicatore si riferisce agli scarichi effettivamente trattati, tradotti in termini di abitanti equivalenti, ed è quindi una misura di dotazione e funzionamento degli impianti, ma non di efficienza e qualità della depurazione.

4.3.3 Un bilancio preliminare dell'esperienza

La scadenza di fine 2009, alla quale viene assegnata una prima quota della premialità, ha avuto l'innegabile pregio di spingere le Regioni e il MIUR a impegnarsi da subito per il perseguimento di obiettivi comunque percepiti di lungo termine rispetto all'orizzonte temporale consueto degli amministratori, stabilendo uno stretto legame tra le azioni avviate e i risultati attesi.

Nelle Regioni si sta registrando una accresciuta sensibilità verso i risultati e l'uso degli indicatori nel processo decisionale: il Piano d'azione si è rivelato uno strumento di programmazione di secondo livello potente, che spinge le amministrazioni a ricostruire, a partire dagli obiettivi da raggiungere, tutte le condizioni organizzative, normative, amministrative, istituzionali e di investimento delle risorse disponibili da soddisfare sulla base di una logica programmatoria esplicitamente orientata al risultato.

In questa prima fase di attuazione del sistema, la definizione dei Piani d'azione e del Progetto di Assistenza Tecnica, gli approfondimenti tecnici resi necessari per ottimizzare le scelte di intervento hanno inoltre indotto le Regioni ad intensificare la cooperazione sia al proprio interno sia all'esterno, con le altre Regioni e le Amministrazioni Centrali di riferimento per i diversi temi. Il meccanismo premiale ha così portato alla formazione di reti partenariali tematiche, sede di confronto informale sui diversi temi.

Il sistema sembra dunque ben avviato, anche se la necessità di condividere obiettivi e strumenti, per molti nuovi, e di trovare nuove modalità di collaborazione ha determinato inevitabili ritardi. Non hanno poi giovato alla piena e immediata operatività del sistema i tagli e le incertezze relative al Fondo Aree Sottoutilizzate, che per alcune Regioni, in particolare quelle non appartenenti all'obiettivo Convergenza, rappresentano una parte importante delle risorse finanziarie da destinare al perseguimento degli obiettivi. Questo problema permane soprattutto per l'obiettivo Istruzione, dove con il venir meno del Programma FAS del Ministero dell'Istruzione, le scuole delle quattro Regioni non eleggibili al Programma Nazionale Convergenza non stanno beneficiando di interventi nazionali.

La varianza di risultati ad oggi raggiunti tra Regioni, ma anche a livello sub-regionale mostra come le singole performance siano fortemente influenzate dalle diverse situazioni di contesto e capacità dei soggetti locali. Gli Obiettivi di Servizio hanno finora rappresentato un volano per alcune situazioni in cui le scelte regionali (si veda il caso dei rifiuti in Sardegna e del servizio idrico integrato in Basilicata) e/o il contesto nazionale e regionale (si veda il caso dei servizi per gli anziani in Abruzzo) erano già ben orientate al perseguimento degli obiettivi e i soggetti locali già sensibilizzati.

Alla luce dell'esperienza di questo primo periodo di attuazione del sistema, affinché si possano dispiegare pienamente gli effetti del meccanismo anche in quelle situazioni per le quali è necessaria una spinta forte, o addirittura una inversione di tendenza, appare necessario che gli Obiettivi di Servizio pervadano in modo ancora più ampio l'azione delle Amministrazioni Regionali e Centrali, vi sia un forte coordinamento con le politiche ordinarie dei diversi settori e un pieno coinvolgimento dei soggetti responsabili dei servizi a livello locale.

Come già sottolineato, il raggiungimento (e in prospettiva il mantenimento) degli obiettivi dipende infatti non solo dagli investimenti della politica aggiuntiva, ma anche dalla capacità delle politiche settoriali di accompagnare coerentemente tutto il meccanismo, internalizzando quelle priorità nella propria azione "ordinaria", mentre finora la tensione verso il conseguimento dei target è stata prevalentemente interna al mondo della politica regionale. Segnali incoraggianti di integrazione tra la politica unitaria regionale e la politica ordinaria ci sono già stati nei settori dei servizi all'infanzia, attraverso il Piano nazionale nidi, e dell'assistenza domiciliare integrata (ADI), sia sotto il profilo sanitario che sociale (Fondo nazionale per le non autosufficienze), strumenti della politica nazionale ordinaria che hanno interiorizzato in modi diversi gli Obiettivi di Servizio. Questa tendenza deve mantenersi nel tempo ed estendersi anche agli altri settori interessati.

Anche una maggiore sensibilizzazione dei soggetti locali responsabili dei servizi è fondamentale per raggiungere i risultati auspicati. L'estensione del meccanismo di incentivazione a livello sub-regionale, attraverso la definizione di premi vincolati al raggiungimento di target da attribuire direttamente ai Comuni e agli altri soggetti responsabili del servizio (Aziende Sanitarie o gestori del servizio idrico), è una possibile strada, che molte Regioni stanno già percorrendo.

In conclusione risulta indispensabile promuovere una maggiore mobilitazione intorno agli Obiettivi di Servizio, anche attraverso una più mirata attività di comunicazione che determini una più attiva partecipazione del partenariato economico e sociale e, in ultima istanza, pressione da parte dei cittadini; in assenza di questa mobilitazione la stessa cogenza delle regole rischia di non essere sufficiente per il conseguimento di obiettivi il cui ritorno è proiettato su un orizzonte di medio-lungo periodo.

4.4. Grandi progetti e Azioni cardine

In linea con il principio di concentrazione delle risorse perseguito a livello comunitario e rafforzato dagli indirizzi del Governo contenuti nel *Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2009-12*, gli strumenti attuativi del QSN prevedono importanti progetti strategici di elevato importo finanziario, in particolare, i Programmi Operativi del QSN hanno previsto la realizzazione di 62 Grandi Progetti di investimento, 56 dei quali in aree CONV. Sono nove i Programmi Operativi che prevedono Grandi Progetti: il POIN Energia, il PON *Reti e mobilità*, i POR: *Calabria, Campania, Lazio, Puglia, Sardegna, Sicilia e Toscana* (cfr. Tav. 6).

Le priorità del QSN maggiormente interessate sono la 6 "Reti e Mobilità", per la quale si prevede la realizzazione di 41 Grandi Progetti, e la priorità 3 "Energia e Ambiente", che ne prevede 13. I Programmi che prevedono il maggior numero di Grandi Progetti sono il POR *Campania* con 17 progetti e il PON *Reti e Mobilità* con 13, seguiti dal POR *Sicilia* che ne prevede 9.

Sono stati già approvati con decisione della Commissione europea 4 Grandi progetti, per un importo complessivo finanziato di 544 milioni di euro. Due dei Grandi Progetti approvati sono del PON *Reti e mobilità* e prevedono il completamento di progetti già avviati nel ciclo di programmazione 2000-2006: Raddoppi Bari-Taranto e Potenziamento infrastrutturale e tecnologico della Caserta-Foggia, del costo complessivo, rispettivamente, di 489 e 530 milioni di euro, di cui rispettivamente a 29 e 36 milioni di euro a carico di questo ciclo di programmazione. Gli altri due Grandi Progetti approvati sono in attuazione del POR *Campania*: il Completamento delle Opere Civili e realizzazione delle Opere Tecnologiche della Linea 1 della Metropolitana di Napoli, del costo complessivo di 1375 milioni di euro che viene finanziato nel presente periodo di programmazione per un importo pari a

oltre 400 milioni di euro, a completamento dei lavori finanziati sulla linea nel periodo 2000-2006 per oltre 600 milioni di euro; il Parco Urbano di Bagnoli, del costo di circa 200 milioni di euro, finanziato per un importo pari a oltre 75 milioni di euro.

Sono stati presentati o sono in corso di notifica 14 Grandi Progetti, per un valore complessivo di 2,77 miliardi di euro. Il valore medio per grande progetto presentato risulta di circa 184 milioni di euro. Fra i progetti presentati sono dodici quelli con costo superiore a 100 milioni di euro: la Chiusura dell'anello ferroviario di Palermo (151 Meuro su un costo di 182 Meuro), la Costruzione di tre linee tranviarie nel Comune di Palermo (195 Meuro su un costo di 257 Meuro), il prolungamento della ferrovia Circumetnea (236 Meuro su un costo di 333 Meuro), l' Adeguatezza ferroviario dell'area metropolitana Nord barese (180 Meuro), un progetto relativo alla metropolitana di Napoli (172 Meuro su un costo di 332 Meuro dell'intervento e un costo complessivo dei lavori sulla metropolitana regionale pari a oltre 3,6 miliardi di euro, 925 dei quali finanziati nel precedente periodo di programmazione), la Bretella ferroviaria del Sud-est barese (136 Meuro), tre lotti dell' Autostrada Siracusa-Gela (360 Meuro su un costo di 2.676 Meuro, 248 dei quali finanziati nel precedente periodo di programmazione), il Megalotto 4 della S.S.N. 106 Jonica (169 Meuro su un costo di 5.629 Meuro, 78 dei quali finanziati nel precedente periodo di programmazione), il raddoppio della Palermo-Messina, tratta Fiumetorto Ogliastrillo (339 Meuro su un costo di 1.635 Meuro 256 dei quali finanziati nel precedente periodo di programmazione), i Collegamenti ferroviari e stradali del porto di Salerno (147 Meuro), il Potenziamento della ferrovia Roma-Viterbo (327 Meuro) ed il completamento delle linee 1 e 2 del sistema ferroviario dell'area fiorentina (195 Meuro su un costo di 626 Meuro). Per l'elenco dettagliato dei Grandi Progetti previsti dal Quadro si rinvia alla tavola B15 in allegato.

Tavola 6 – Grandi Progetti

Programma	Grandi Progetti approvati con decisione CE		Grandi Progetti notificati		Ulteriori Grandi Progetti Previsti dai Programmi Operativi		Priorità di riferimento del QSN	
	N	Costo	N	Costo	N	Valore minimo	Priorità	N
POIN Energia			-	-	3	150,00	3	3
PON Reti e mobilità	2	67,20	3	655,60	8	400,00	6	13
POR Calabria			-	-	8	400,00	3 6	3 5
POR Campania	2	476,60	1	171,90	14	625,00	2 3 6 7 8	2 3 (ambientali) 7 3 2
POR Lazio			1	326,60	2	100,00	6	3
POR Puglia			2	316,00	2	100,00	6	4
POR Sardegna			-	-	2	100,00	3 5	1 1
POR Sicilia			6	1.101,60	3	150,00	3 6	3 6
POR Toscana			1	194,80	2	100,00	6	3
TOTALE	4	543,80	14	2.766,50	44	2.125,00	2 3 5 6 7 8	2 14 (di cui 3 amb.) 1 41 3 2

Questi primi dati sono indicativi di un significativo sforzo di concentrazione essendo gli importi indicati ampiamente superiori alla soglia minima comunitaria (50 MEURO). Si tratta di un impegno che necessita di essere concretamente sostenuto con una incisiva azione, a tutti i livelli di governo, sulla tempistica di attuazione degli interventi, da tempo evidenziatasi come uno degli aspetti più critici delle politiche pubbliche di investimento⁵⁶. Nel caso di programmi assoggettati a rigide scadenze temporali quali quelle cofinanziati, la questione, comune a tutto il sistema Italia, assume un rilievo del tutto particolare, ponendo a rischio l'effettivo perseguimento della necessaria concentrazione degli interventi.

Al tal fine, il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica ha messo a punto uno strumento di benchmark che potrà consentire sia di pervenire a stime ex ante più accurate della durata di realizzazione di interventi (con conseguenti miglioramenti della capacità di programmazione anche finanziaria delle risorse destinate alla loro realizzazione), sia di individuare più tempestivamente eventuali scostamenti e quindi le misure necessarie per farvi fronte.

RIQUADRO B – “Strumento per il monitoraggio dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche”

Tra i fattori che determinano la durata di un opera, il valore economico è quello tra i più rilevanti. I risultati dell'analisi territoriale condotta dall'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) del DPS non evidenziano differenze significative tra le aree geografiche: nel Centro Italia si registrano tempi quasi sempre più lunghi rispetto sia al Nord sia al Mezzogiorno. In questa area, tuttavia, i tempi di attuazione sono estremamente simili a quelli del Centro Italia, mentre il Nord registra, rispetto alle altre due aree geografiche, differenze crescenti all'aumentare dell'importo delle opere.

Da un'analisi econometrica effettuata dall'UVER al fine di stimare i contributi dei territori ai tempi di attuazione delle opere pubbliche⁵⁷, emerge un'Italia a più facce, non caratterizzata dalla dicotomia Nord-Sud, dove sono presenti regioni meridionali (Basilicata, Sicilia, Campania) ma anche regioni dell'Italia centrale (Umbria e Toscana) in chiaro ritardo.

*L'analisi empirica indica che una rilevante quota del tempo di attuazione è assorbita dai **tempi di attraversamento**, ossia quelli che intercorrono tra la fine di una fase e l'inizio della successiva e che sono dedicati per lo più ad attività di tipo amministrativo. Il peso dei tempi di attraversamento evidenzia **inefficienze nell'attuazione degli interventi**. D'altronde, altri indizi sono rilevabili ad esempio con riferimento alla capacità previsiva delle amministrazioni. Rispetto a previsioni per la spesa da realizzare calcolate sulla base dei comportamenti osservati si riscontra che esse indicano tempi medi di spesa più lunghi di un anno e mezzo rispetto a quelli indicati dalle amministrazioni nel monitoraggio (cfr. Previsioni di spesa degli APQ).*

Inoltre, un prima analisi condotta sui tempi dei pagamenti ha rilevato che per quanto riguarda gli interventi economicamente più rilevanti la liquidazione dei pagamenti può avvenire anche con ritardi superiori ai 7 mesi.

*L'analisi dei tempi di realizzazione degli interventi ha permesso al Dipartimento la predisposizione di un apposito **strumento** per il miglioramento delle capacità di programmazione e finanziamento delle opere pubbliche.*

*Si tratta di **VISTO** (Visualizzazione Interattiva della Stima dei Tempi delle Opere), che fornisce una stima dei tempi di realizzazione di un'opera in funzione delle caratteristiche progettuali e del contesto territoriale in cui viene realizzata.*

⁵⁶ In merito cfr. l'analisi dell'UVER “Attività di verifica sugli interventi prioritari inseriti in APQ” (http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/uver/APQ_critici_follow_up_2006_presentazione_30_1_2007.pdf) del gennaio 2007 dalla quale emerge che la durata del ciclo di progetto, per gli interventi inferiori ai 5 milioni di euro, è in media di circa 4,6 anni, mentre per quelli sopra i 5 milioni sale a 9 anni.

⁵⁷ I territori sono intesi in senso lato, cioè come un insieme eterogeneo di fattori riconducibili alle condizioni socio-economiche, alle capacità amministrative, alle condizioni orografiche, climatiche, ecc.)

Per le fasi di progettazione preliminare, progettazione definitiva, progettazione esecutiva, aggiudicazione bando ed esecuzione lavori VISTO indica un valore di durata prevista, ed inoltre quella dei migliori interventi e quindi dei migliori attuatori. Su di essi è possibile formulare un benchmark delle durate, a cui tendere.

4.5 La dimensione territoriale della Politica di Coesione

Il QSN ha ripreso e accentuato l'approccio territoriale (*place-based*) che già caratterizzava la programmazione 2000-2006. In generale il QSN ha riconosciuto che la vocazione e l'attuazione territoriale della politica regionale, comunitaria e nazionale, devono essere rilanciate:

- assicurando una forte integrazione fra scale diverse di programmazione, locale, di area vasta, nazionale e internazionale;
- aprendo il livello locale all'apporto di competenze esterne forti: università, banche, gestori di *multi-utilities*, ecc;
- assicurando una maggiore e più efficace mobilitazione del partenariato e degli attori locali attorno a obiettivi monitorabili.

Concretamente il QSN ha esplicitato il carattere distintivo della politica regionale, cioè l'intenzionalità dell'obiettivo territoriale, promuovendo una forte programmazione e progettazione territoriale. La strategia di intervento è stata sviluppata con riferimento a tre tipologie di territori: le città, i sistemi produttivi (che includono quelli industriali, quelli turistici e quelli agroalimentari), i sistemi rurali, considerati come punti focali dello sviluppo territoriale italiano, dove si coagula l'attuazione integrata delle priorità.

Le città sono oggetto di una specifica priorità tematica, la Priorità 8 "*Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani*" (cfr. par. 4.1), l'attuazione della quale avviene sulla base di piani integrati di sviluppo urbano, che costituiscono la base strategica e analitica per gli interventi da realizzare. L'approccio integrato territoriale costituisce, quindi, la modalità ordinaria con la quale i programmi regionali intervengono in favore delle città per affrontare le complesse sfide multisettoriali dello sviluppo urbano. Questo approccio non è ancora pienamente riconoscibile negli interventi ad oggi avviati; a questa impostazione fanno tuttavia riferimento le Regioni che hanno avviato la costruzione di progetti di sviluppo urbano che sono in corso di definizione.

Lo sviluppo dei sistemi rurali, al quale sono prioritariamente dedicati i programmi di sviluppo rurale finanziati dal FEASR, è sostenuto dal QSN con azioni volte a: migliorare le condizioni di contesto al fine di facilitare lo sviluppo di attività agro-alimentari e di altre attività economiche in grado di garantire fonti alternative di reddito; potenziare la capacità attrattiva delle aree rurali attraverso la diversificazione dell'economia e il miglioramento della qualità delle condizioni di vita. Per assicurare il massimo coordinamento e integrazione il QSN fornisce precise indicazioni operative, sottolineando, tra l'altro, l'importanza promuovere progetti territoriali integrati⁵⁸.

Nel complesso gli interventi esplicitamente rurali rappresentano il 6 per cento del totale dei programmi FESR e FSE. Se si considerano più complessivamente anche quelli potenzialmente destinati sia alle aree rurali sia alle aree urbane tale quota raggiunge il 45 per cento (è il 55 per cento considerando i soli Programmi FESR)⁵⁹.

⁵⁸ Si veda anche, in proposito, la presentazione del MISE-DPS nel Seminario organizzato dalla DG REGIO il 1 ottobre 2009 a Bruxelles, sul tema "Cohesion policy supporting rural development, alla seguente pagina Internet http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban_development/programme_en.cfm?nmenu=2

⁵⁹ Questi dati derivano dall'analisi sviluppata a partire dalla riclassificazione, sulla base di criteri territoriali, di tutte le categorie di spesa dei Fondi Strutturali 2007-2013 presenti nei POR nelle seguenti categorie: interventi esplicitamente rurali; interventi orizzontali (non territorializzabili); interventi esplicitamente urbani; interventi potenzialmente destinati sia alle aree rurali che alle urbane.

L'importanza del contributo che il FESR, a livello europeo, fornisce allo sviluppo delle aree rurali è stato anche riconosciuto dal recente documento della DG REGIO "Territorial cohesion: unleashing the territorial potential",

Dall'analisi sviluppata più in profondità sul contenuto di alcuni Programmi⁶⁰ emerge una particolare attenzione al miglioramento dell'offerta dei servizi essenziali (anche tramite il meccanismo degli obiettivi di servizio, nel caso delle Regione del Mezzogiorno) nonché alla valorizzazione ambientale, culturale e turistica, ma anche allo sviluppo delle tecnologie agro-energetiche, della logistica e al superamento del digital divide. Prevale in ogni caso l'attenzione alle realtà produttive (aziende agricole, agroindustria) piuttosto che al miglioramento delle condizioni di contesto delle aree rurali, elemento questo comune alle politiche di sviluppo rurale che vedono privilegiato l'Asse I (competitività) e l'Asse II (ambiente) a scapito dell'Asse III (miglioramento dei servizi nelle aree rurali e diversificazione).

Queste prime analisi mostrano anche come lo sforzo effettuato a livello di QSN per l'integrazione tra Politica Regionale e Politica di Sviluppo Rurale sia stato recepito, nella programmazione operativa, in maniera alquanto differenziata, permanendo margini significativi di miglioramento. In questo ambito rilevante è il contributo che può venire da un rafforzamento delle sinergie di azione tra le diverse componenti della Commissione europea (DG Regio e DG Agro) superando la logica della demarcazione tra fondi in favore di un più forte sostegno all'effettiva integrazione.

I **sistemi produttivi locali** sono oggetto di una specifica Priorità, la Priorità 7 "Competitività dei sistemi produttivi e occupazione", che prevede l'integrazione, in contesti territoriali specifici, delle azioni rivolte alla competitività, l'innovazione e la sostenibilità dei processi produttivi, con gli interventi a favore dell'occupazione e quelli rivolti al capitale sociale (cfr. par. 4.1). Come chiaramente specificato dal QSN è necessario che le politiche di sostegno dei sistemi produttivi locali siano disegnate e messe in atto sulla base delle specifiche criticità, potenzialità e prospettive dei diversi sistemi territoriali: da qui la scelta del ricorso a progetti territoriali costruiti in partenariato con i soggetti locali, quale metodo di intervento prioritario. Ad oggi i dati di attuazione non danno evidenza dello sviluppo di questa modalità, ancora in fieri, essendo anche le realizzazioni di questa prima fase orientate dalle necessità di supporto più "orizzontale" indotte dalla crisi.

Anche la "**Cooperazione territoriale**" (cfr. par. 4.2.3), che ha assunto un ruolo di notevole rilievo e pertanto è divenuta parte integrante del QSN, è intesa come un fattore di propulsione della progettazione territoriale locale. Essa, dando respiro e valorizzando le esperienze maturate con i programmi Interreg, offre opportunità concrete per affrontare le sfide della globalizzazione e della competitività, legando le scelte locali a strategie di apertura dell'Italia e del Mezzogiorno, soprattutto nel Mediterraneo e nei Balcani. Alcuni programmi di cooperazione territoriale 2007-2013 ai quali partecipa l'Italia (quelli che riguardano il confine terrestre e marittimo con la Francia e il confine con la Svizzera), riprendendo e condividendo esperienze maturate nel periodo 2000-2006 nei due paesi confinanti, hanno già previsto e stanno dando attuazione a "piani integrati transfrontalieri" che mobilitano aggregazioni volontarie di territori e di corrispondenti partenariati intorno a un obiettivo specifico, che aggrega un insieme coerente di interventi in diversi settori.

Le indicazioni del QSN e le prime esperienze già avviate di **sviluppo integrato dei sistemi territoriali locali** si innestano e traggono spunto dalla esperienza di programmazione integrata territoriale maturata nel ciclo di programmazione 2000-2006. In tale periodo, infatti, una quota significativa delle risorse dei Programmi regionali, soprattutto dell'Obiettivo 1, è stata indirizzata verso ambiti geografici sub-regionali, con modalità che hanno coinvolto con diverso grado di intensità a seconda dei casi, amministrazioni pubbliche ed organizzazioni private di livello locale. Si è così dato luogo a progetti o programmi locali che hanno integrato in visioni unitarie diversi fondi strutturali, ma anche, in alcuni casi, altri piani e programmi di investimento per lo sviluppo che insistevano sui medesimi ambiti territoriali, attribuendo così ai fondi strutturali comunitari un

presentato come background document per la Conferenza su "Politica di coesione e sviluppo territoriale: utilizzare il potenziale territoriale", Kiruna, 10-11 dicembre 2009. In esso si rileva come il contributo della politica di coesione 2007-2013 allo sviluppo dei territori rurali eguagli quello assicurato dal FEASR.

⁶⁰ L'analisi ha riguardato sinora otto Regioni: Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Puglia Sicilia, Umbria e Veneto.

ruolo di leva e di catalizzatore rispetto ad altri strumenti di intervento e fonti di finanziamento (come, ad esempio, il Fondo Aree Sottoutilizzate).

La più rilevante modalità di attuazione dei programmi 2000-2006 dotata di queste caratteristiche è quella che ha dato origine ai 156 Progetti Integrati Territoriali (PIT) delle 7 regioni del Mezzogiorno, che hanno canalizzato verso ambiti locali definiti più del 16 per cento delle risorse dei relativi POR (vedi Tavola 7). Tenuti insieme da un'idea-forza per il futuro dei territori, ed unificati, in una certa misura, nella gestione, questi progetti integrati hanno costituito nel Mezzogiorno forse la componente della programmazione più visibile e dotata di una ownership pubblica più forte. Altre decine di progetti integrati con caratteristiche simili, anche se dotati di risorse molto inferiori in termini assoluti, hanno riguardato i programmi FESR delle Regioni del Centro-nord⁶¹.

Tavola 7 - Numero PIT e risorse ad essi assegnate per fonte di finanziamento, dati al 31/12/2007

Regioni	Numero PIT	Risorse POR	percentuale dai fondi strutturali				Altre Fonti Pubbliche	Quota dei PIT nei relativi POR
			FESR	FSE	FEOGA	SFOP		
Basilicata	10	310.063.563	72%	6%	23%	0%	5.572.294	18,3%
Calabria	29	428.308.290	83%	13%	0%	3%	82.500.787	10,6%
Campania	51	2.035.108.947	93%	7%	0%	0%	110.382.835	26,3%
Molise	7	63.119.837	74%	10%	17%	0%	4.224.042	13,4%
Puglia	10	714.503.537	60%	20%	20%	0%	0	13,7%
Sardegna	13	353.365.299	86%	2%	12%	0%	110.382.835	8,3%
Sicilia	36	1.342.045.951	80%	7%	13%	0%	111.269.841	15,9%
Totale	156	5.246.515.424	83%	9%	8%	0%	1.496.208.383	16,4%

La valutazione dell'efficacia di questi progetti integrati, che è attualmente in corso, restituisce un quadro molto vario in cui sono presenti sia eccellenze che operazioni di modesto significato. In linea generale si può tuttavia dire che con questa modalità di selezione ed aggregazione di singoli interventi in progetti integrati, gli enti locali hanno spesso assunto ruoli di progettazione collaborativi complessi e per loro completamente nuovi, contribuendo a rendere la programmazione dei fondi strutturali più calibrata sulle specificità dei territori. Con questa modalità operativa si è anche contribuito a ricostituire alla scala territoriale locale quel coordinamento delle diverse politiche settoriali che spesso non si riesce a realizzare a livello più elevato, regionale, nazionale e comunitario.

Sulla base dell'esperienza dei Progetti Integrati Territoriali (PIT) del 2000-2006, la programmazione 2007-2013 ha riproposto modalità di progettazione integrata locale in forme ancora più evolute, e più palesemente differenziate fra le diverse Regioni, in funzione dei diversi contesti e delle diverse esigenze. Più della metà dei programmi operativi del FESR prevedono progetti integrati di sviluppo locale disegnati in risposta alle caratteristiche specifiche di territori sub/regionali circoscritti. Non è possibile, tuttavia, ricostruire, al momento, gli importi finanziari appostati in favore di questi progetti per lo sviluppo locale, la cui concreta definizione, nella grande maggioranza dei casi, è rimandata alla fase attuativa, ed è perciò al momento in corso.

E' possibile tuttavia evidenziare alcune caratteristiche di questa nuova generazione di progetti integrati territoriali. Innanzitutto è molto frequente la previsione all'interno dell'asse esplicitamente dedicato agli aspetti territoriali dei programmi FESR, di una tipologia di progetti dedicata alle aree urbane. Più in generale emerge la scelta di non prevedere un'unica forma ed un'unica modalità per l'individuazione ed il finanziamento di progetti territoriali, come in larga misura era avvenuto con i PIT nella programmazione 2000-2006. Superando uno dei principali limiti della progettazione integrata precedente, le Regioni, nella maggior parte dei casi, non mettono in competizione per

⁶¹ Per una più puntuale descrizione dell'esperienza realizzata nel periodo 2000-2006 con i PIT si veda "T.Bianchi e P.Casavola "I progetti Integrati del QCS Obiettivo 1 2000-2006: teorie, fatti, e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale", Materiali UVAL n.17, 2008

l'accesso alle risorse per lo sviluppo locale, territori urbanizzati (e perciò dotati di risorse più elevate di conoscenza e competenze), con i territori rurali e/o marginali.

La distinzione più frequente fra tipologie di progetti territoriali è dunque quella fra città e territori meno densamente popolati, a cui vengono destinati due percorsi distinti per la progettazione generalista di interventi per lo sviluppo. Tuttavia, alcune Regioni prevedono anche per alcuni territori caratterizzati da vocazioni ben definite, una progettazione territoriale tematica ad esempio per la valorizzazione dei parchi naturali (come nel caso della Campania) di sviluppo industriale (Molise), per la valorizzazione turistica o l'inclusione sociale (Basilicata).

Coerentemente con le indicazioni del QSN, codificate in particolare nella Priorità 7, le politiche per i territori sub-regionali individuate nei POR FESR pongono una certa enfasi anche su altri due aspetti. Innanzitutto sulla messa a valore di ciò che rimane delle esperienze precedenti. Pur senza confermare in toto le istituzioni, gli ambiti geografici di riferimento ed i gruppi dirigenti propri dei PIT, delle varie generazioni di progetti Leader, Urban, Patti Territoriali, le politiche specifiche previste in alcune Regioni prevedono, a volte, come criterio di valutazione delle nuove proposte, la messa a valore delle più significative e meglio riuscite esperienze di progettazione precedenti. E' il caso ad esempio, dei programmi delle Regioni Piemonte, Abruzzo e Puglia.

E' stata inoltre definita una più chiara interconnessione fra i nuovi strumenti di sviluppo locale previsti dal POR e le scelte definite dalla pianificazione territoriale adottata in ambito regionale. Il legame che si viene così a creare con le politiche territoriali generali della Regione, in cui trovano coerenza i diversi dispositivi di intervento territoriali, consente di contemperare la straordinarietà dei programmi di investimento del POR in ciascun territorio, con le politiche ordinarie che sole possono assicurare l'efficacia duratura di quegli interventi.

Affinché queste esperienze diversificate di politica territoriale che le regioni stanno conducendo siano fonte di apprendimento e di conoscenza condivisa, il Dipartimento Politiche di Sviluppo ne segue l'attuazione attraverso un monitoraggio strategico dedicato⁶².

4.6 Orientamento ai risultati: indicatori e sistemi di valutazione e monitoraggio

4.6.1 Indicatori e valutazione nel QSN 2007-2013

Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN) costruisce un sistema complesso e innovativo per raccogliere, interpretare ed utilizzare informazioni sull'attuazione e sugli effetti della politica regionale. La disponibilità di informazioni e giudizi su realizzazioni, risultati e impatti degli interventi finanziati può infatti offrire un'immediata retroazione positiva sull'efficacia della politica alimentando la consapevolezza collettiva, l'individuazione di eventuali criticità e di possibili soluzioni. Esso, infatti, viene seguito nella sua evoluzione attraverso diverse batterie di indicatori che rappresentano un corredo indispensabile per descrivere tematicamente le politiche messe in atto, sostenere la programmazione, monitorare l'avanzamento dell'attuazione, affiancare la valutazione e fornire ai decisori elementi oggettivi per indirizzare opportunamente gli interventi finanziati. Prevede, inoltre, la costruzione di un sistema complesso di valutazione. Si tratta di un ingente investimento di risorse, soprattutto umane, finalizzate a restituire informazioni affidabili circa gli avanzamenti, i risultati e gli impatti del QSN. Le linee di attività relative a indicatori e valutazione, ancorché separate, sono strettamente collegate, e rispondono agli elementi strategici fondamentali della politica regionale: unitarietà della programmazione, decentramento, selettività e diffusione al pubblico. Per molti sistemi di indicatori la misurazione di dati effettivi si affianca

⁶² In continuità con il sistema di monitoraggio georeferenziato dei PIT del periodo 2000-2006, il DPS segue la programmazione e l'attuazione dei progetti di sviluppo locale della programmazione in corso attraverso un monitoraggio strategico che mira a rendere comprensibile a ciascuna amministrazione i dispositivi di sviluppo locale previsti da ciascuna delle altre, riconducendone le caratteristiche a categorie generali e comuni.

all'espressione di target, valori obiettivo la cui fissazione è elemento organico alla programmazione, contributo diretto al miglioramento di qualità e realismo. In particolare è possibile misurare l'avanzamento del QSN rispetto ad un numero limitato di indicatori con target fissati a seguito di percorsi condivisi con le Autorità di Gestione dei Programmi operativi FESR ed FSE. La capacità del set completo degli indicatori del QSN di rappresentare il contesto in cui si inseriscono gli interventi e di quantificare ciò che si intende realizzare e degli obiettivi da raggiungere costituisce elemento distintivo della qualità di un sistema complesso che non deve ricercare l'eccessiva numerosità degli indicatori stessi ma deve, preferibilmente, concentrarsi su misure selezionate, con informazioni di base adeguate e sistemi di rilevazione opportunamente dedicati. L'importanza degli indicatori, soprattutto di risultato ed impatto, non va, tuttavia, sopravvalutata fino ad attribuire loro un significato preminente ai fini della valutazione delle politiche. Indicatori e dati sono infatti un ingrediente necessario, ma non sufficiente per la valutazione a cui si richiede uno sforzo addizionale, una diagnosi ed un'espressione di giudizio più approfonditi e dettagliati, e quindi necessariamente limitati a temi cruciali, così da poter fornire indirizzi, generali e specifici, per il costante miglioramento dell'intervento di politica regionale. Per poter svolgere questo ruolo, i risultati della valutazione saranno resi, con rare e motivate eccezioni, di pubblico dominio.

4.6.2 Le batterie di indicatori del QSN 2007-2013: una disamina e un primo bilancio

Le diverse batterie di indicatori esistenti nell'ambito del QSN 2007-2013 possono essere distinte per: (1) livello della politica regionale a cui sono associati (singolo progetto, programma o sua componente); (2) amministrazione responsabile per la loro individuazione e successivo calcolo; (3) grado di "prossimità" di ciò che essi misurano rispetto agli interventi posti in essere; (4) loro funzione ed utilizzo. Senza perdere di vista i collegamenti fra loro esistenti ed il quadro unitario in cui sono inseriti, è possibile esplicitare le principali peculiarità di ciascuno dei sistemi:







➤ *Indicatori di osservazione del QSN*

Si tratta di indicatori prevalentemente di impatto, contenuti nelle *Tavole di osservazione del QSN*, riferiti a oltre 80 fenomeni misurabili collegati alle dieci Priorità del QSN e dettagliati a livello regionale, da intendersi come strumento di supporto all'orientamento delle azioni di *policy* e alla valutazione dell'efficacia dell'azione pubblica. La quantificazione ed il periodico aggiornamento di gran parte di questi indicatori sono garantiti dalla Banca dati DPS-ISTAT degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo. Al fine di accrescere la responsabilità delle autorità coinvolte, mobilitare i cittadini producendo una tensione collettiva verso la realizzazione di risultati concreti e visibili, tra gli indicatori presenti nelle *Tavole*, ve ne sono alcuni, volutamente pochi, di particolare rilievo attraverso i quali, come già riportato, è possibile misurare, in prima istanza, l'avanzamento del QSN:

- indicatori collegati al meccanismo degli Obiettivi di Servizio, 11 indicatori dove il raggiungimento dei valori obiettivo fissati è collegato all'erogazione di un premio finanziario per le Regioni del Mezzogiorno e per il MIUR ed al cui raggiungimento tende il complesso delle azioni finanziate dal QSN, secondo le specificità dei diversi Fondi disponibili. Nel paragrafo 5.2 viene tracciato un quadro di dettaglio circa gli ultimi dati disponibili per ciascuno degli indicatori selezionati con indicazioni puntuali sugli andamenti registrati e segnalazione delle situazioni in cui si osservano miglioramenti significativi rispetto al valore di partenza.
- indicatori con esplicitazione di target per area di intervento, 6 indicatori per Mezzogiorno ed Area Convergenza, in termini di obiettivo comunitario, e 3 per Centro-Nord e Area Competitività. Si tratta di indicatori il cui andamento è influenzato sia da interventi finanziati con il FESR che con l'FSE (in particolare per l'indicatore relativo al

Life Long Learnig⁶³). Nella Tavola 8 sono riportati baseline, valore target ed ultimo valore disponibile al Dicembre 2009. Si può osservare come gli ultimi avanzamenti registrati per questo set di indicatori mostrino, nel complesso, deboli segnali positivi da ricondursi anche all'attivazione di primi interventi nelle diverse Priorità in cui si articola il QSN stesso (cfr. Paragrafi 4.1 e 4.2).

Tavola 8 – Indicatori del QSN con target per aree

INDICATORE	DIREZIONE MIGLIORAMENTO	AREE TARGET	VALORI/TARGET*	REGIONI CONVERGENZA	REGIONI MEZZOGIORNO	REGIONI COMPETITIVITA'	REGIONI CENTRO NORD
Km di coste non balneabili per inquinamento su km di coste totali (%)		Mezzogiorno/Convergenza	valore QSN (2005)	7,3	6,2		
			ultimo valore disponibile (2008)	7,7	6,4		
			target 2010	6,6	5,5		
			target 2013	4,8	4,3		
Presenze turistiche per abitante nei mesi non estivi		Mezzogiorno/Convergenza	valore QSN (2005)	0,97	1,02		
			ultimo valore disponibile (2007)	1,01	1,05		
			target 2010	1,13	1,21		
			target 2013	1,36	1,44		
Percentuale di adulti che partecipano all'apprendimento permanente		Mezzogiorno/Convergenza	valore QSN (2006)	5,4	5,5	6,4	6,4
			ultimo valore disponibile (2008)	5,5	5,8	6,6	6,6
		Centro-Nord/Competitività	target 2010	6,3	6,6	7,2	7,3
			target 2013	8,2	8,5	7,9	7,9
Spese in R&S delle imprese pubbliche e private sul PIL (%)		Mezzogiorno/Convergenza	valore QSN (2004)	0,24	0,24	0,59	0,62
			ultimo valore disponibile (2006)	0,24	0,24	0,63	0,65
		Centro-Nord/Competitività	target 2010	0,32	0,31	0,92	0,99
			target 2013	0,40	0,38	1,24	1,33
Unità di lavoro irregolari sul totale delle unità di lavoro (%)		Mezzogiorno/Convergenza	valore QSN (2004)	19,2	19,2		
			ultimo valore disponibile (2005)	20,3	19,6		
			target 2010	19,3	18,3		
			target 2013	17,6	16,8		
Consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili (a meno dell'idroelettrico) (in %)		Mezzogiorno/Convergenza	valore QSN (2005)	4,1	4,0	3,9	3,9
			ultimo valore disponibile (2008)	7,3	7,1	4,4	4,2
		Centro-Nord/Competitività	target 2010	10,3	10,0	5,0	4,6
			target 2013	18,7	17,4	7,5	6,9

Fonte: Banca dati indicatori regionali di contesto DPS-ISTAT

➤ *Indicatori di realizzazione richiesti dal monitoraggio unificato nazionale*

Per ciascun progetto gli indicatori di realizzazione previsti per il sistema di monitoraggio nazionale del complesso degli interventi QSN (finanziati con il FESR, con l'FSE e con le

⁶³ Si tratta dell'indicatore "Percentuale di adulti in età 25-64 anni che partecipano alla formazione permanente" che costituisce uno degli indicatori chiave per misurare il grado di apprendimento permanente nell'ambito della strategia di Lisbona (valore obiettivo al 2010 pari al 12,5%). A tal fine le amministrazioni titolari di PO FSE hanno condiviso un metodo di calcolo del valore target per tale indicatore al fine di promuovere l'esercizio di *targeting* come espressione di un percorso che implica il pieno coinvolgimento delle responsabilità tecniche e di programmazione nel campo della formazione professionale e delle politiche attive del lavoro.

risorse nazionali aggiuntive del FAS) sono due: uno fisico, da selezionarsi tra 40 possibili, ed uno occupazionale, da individuarsi tra 5. Si tratta di una forte semplificazione rispetto al periodo di programmazione passato e di un importante segnale operativo di dialogo tra sistemi storicamente collegati alle specifiche fonti di finanziamento. La selezione dell'indicatore corretto, associato alla categoria in cui il progetto è classificato ai fini del CUP⁶⁴, impone alle amministrazioni uno sforzo finalizzato a rendicontare in modo sintetico ed aggregabile le realizzazioni di progetti con le medesime caratteristiche, da qualunque fonte o programma essi siano finanziati all'interno del QSN⁶⁵. Il caricamento del target è obbligatorio all'atto del primo inserimento del progetto nel sistema stesso; il valore realizzato è obbligatorio invece solo alla sua conclusione.

➤ *Indicatori di programma*

Le amministrazioni che gestiscono Programmi Operativi nell'ambito del QSN hanno previsto, nell'ambito degli stessi, indicatori di realizzazione, risultato, ed impatto con la finalità di cogliere l'avanzamento di fenomeni collegati in diverso grado all'attuazione degli interventi che pongono in essere. Questi indicatori sono associati a livelli più aggregati come l'asse o la priorità e quindi la fissazione dei target corrispondenti comporta la previsione dell'entità degli interventi che i programmi andranno ad attivare. Nell'ambito di questo set di indicatori si ritrovano varie misure presenti nelle tavole di osservazione del Quadro Strategico Nazionale ed in particolare alcuni degli indicatori degli Obiettivi di Servizio e di quelli con target QSN a segnalare l'impegno specifico di ciascun programma al raggiungimento degli obiettivi fissati. È stata effettuata una ricognizione del livello di sovrapponibilità, nei PO FESR, rispetto a tali batterie di indicatori e dei target fissati che ha segnalato quanto la selezione di pochi indicatori con valori obiettivo ragionati e condivisi possa rappresentare uno strumento di effettiva guida della programmazione e come la lettura degli avanzamenti di tali indicatori (cfr. Tavole 5 e 8) sia un prima sentinella di quanto gli interventi producono sui territori. È da segnalare inoltre come, con riferimento ai Programmi finanziati con il FESR, siano da rivenire, tra gli indicatori di programma, anche i *Core indicators* richiesti dalla Commissione Europea allo scopo di rendicontare al Parlamento Europeo quanto realizzato dalla politica regionale Comunitaria in forme sintetiche alternative a quelle dell'avanzamento finanziario. Con riferimento ai PO FSE è stata condivisa una lista di indicatori comuni di risultato che appartengono sostanzialmente a tre famiglie: Tassi di copertura⁶⁶, Rapporti di composizione⁶⁷ e Tassi di inserimento occupazionale lordo⁶⁸. Al fine di consentire la produzione di indicatori confrontabili tra le

⁶⁴ Si ricorda che l'attribuzione di un CUP – Codice Unico di Progetto – è obbligatorio per ogni progetto d'investimento pubblico, in applicazione della Legge 16 gennaio 2003, n. 3 (art. 11).

⁶⁵ Ad esempio, con riferimento ai PO FSE, sono considerati gli indicatori: Destinatari (N.), Durata (Ore), Imprese (N.), Giornate/uomo prestate (N.). Questi stessi indicatori sono da utilizzarsi anche per progetti finanziati nei PO FESR laddove classificati nelle medesime categorie CUP.

⁶⁶ I Tassi di copertura si ottengono rapportando la popolazione raggiunta dagli interventi FSE di una certa tipologia al bacino di utenza potenziale per quella stessa tipologia di intervento. La popolazione è costituita generalmente da individui e in alcuni casi da imprese. Per alcuni indicatori è prevista la valorizzazione iniziale al 2007 sfruttando le informazioni provenienti dalla programmazione 2000-2006; per altri la valorizzazione iniziale è prevista solo nel 2009 e sarà calcolata sulla base delle realizzazioni della programmazione corrente 2007-2013.

⁶⁷ I Rapporti di composizione si ottengono rapportando il numero di interventi realizzati ed aventi determinate caratteristiche al totale degli interventi realizzati nell'obiettivo specifico di riferimento. In generale gli indicatori si calcolano rapportando il numero fisico dei progetti. Tuttavia, in alcuni casi, si potrà utilmente fare riferimento alla loro dimensione finanziaria (impegni). Presentano tutti il valore iniziale al 2009.

⁶⁸ I Tassi di inserimento occupazionale lordo si ottengono rapportando il numero dei partecipanti ad interventi formativi rivolti all'inserimento occupazionale che, ad un anno di distanza dalla conclusione dell'intervento, risultano essere occupati al numero totale dei partecipanti agli stessi interventi formativi. La popolazione è costituita da individui. Il valore iniziale al 2007 può essere ottenuto sulla base dei risultati delle ultime indagini *placement* effettuate a livello regionale/nazionale relative alla programmazione 2000-2006.

diverse amministrazioni, per ciascun indicatore di risultato sono state condivise le seguenti informazioni: Descrizione dell'indicatore, Unità di misura, Fonte dei dati (distinta per numeratore e denominatore), Anno di riferimento del valore atteso, Anno di riferimento del valore iniziale (base line), Declinazioni previste per la valorizzazione corrente dell'indicatore (es. genere, classe d'età, cittadinanza, condizione sul mercato del lavoro, tipologia di rapporto di lavoro), Formula per il calcolo del valore iniziale (base line), Formula per il calcolo del valore atteso, Formula per il calcolo del valore corrente.

Le finalità di rendicontazione e trasparenza, alla base di tutti i diversi sistemi di indicatori, sono dunque, nel QSN, comuni ai diversi programmi e fondi. Ciò comporta, come detto, uno sforzo significativo, da sostenere costantemente, di standardizzazione e comunicazione fra banche dati e l'uso di categorie non specialistiche proprie del linguaggio comune. Lo scenario che si delinea, per quanto complesso, vede inoltre la selezione di un numero limitato di indicatori con target definiti, condivisi e costantemente monitorati che hanno l'obiettivo di concentrare l'attenzione su specifici ambiti su cui la politica regionale, nel ciclo 2007-2013, intende incidere, garantendo dati di qualità, monitorandone costantemente l'avanzamento e favorendone la pubblica diffusione.

4.6.3 La valutazione nel QSN 2007-2013

Le innovazioni relative alla valutazione si stanno diffondendo, sebbene esse rappresentino un deciso allontanamento delle pratiche e dalla logica prevalenti nei precedenti periodi di programmazione. Ciò conferma che una funzione di valutazione decentrata, finalizzata a soddisfare le esigenze conoscitive delle amministrazioni e delle relative coalizioni di *policy*, trova supporto ed occasione in una crescita generalizzata della capacità istituzionale.

Tutte le Regioni e Province Autonome e la maggioranza delle amministrazioni centrali coinvolte nella politica regionale unitaria hanno elaborato propri Piani delle valutazioni.⁶⁹ I contenuti dei Piani appaiono più o meno avanzati in ragione della maggiore o minore esperienza pregressa con la valutazione e dell'adozione delle innovazioni nella programmazione. L'esame dei Piani mostra che permangono però ancora difficoltà nel tradurre in pratica le innovazioni introdotte dal QSN: appaiono disomogenei, ma in progressivo aumento, sia l'adozione di un approccio unitario, sia la capacità di focalizzare le valutazioni su oggetti concreti (piuttosto che su costrutti amministrativo-finanziari come i programmi). L'approccio unitario ha riflessi sia sugli aspetti organizzativi (p.e., la stesura di un unico Piano per ciascuna amministrazione e l'individuazione di un responsabile unico e/o di un comitato che coordini il Piano), sia nell'individuazione degli oggetti delle valutazioni. Nonostante le esplicite previsioni in merito del QSN e la condivisione della Commissione Europea⁷⁰, alcuni Piani, specialmente nelle Regioni del Centro-Nord, sono costruiti come giustapposizione di intenzioni relative ai programmi monofondo, mentre altri pochi non includono le valutazioni relative, p.e., alla politica di sviluppo rurale o agli interventi relativi alle risorse umane. In alcuni casi, le amministrazioni hanno tentato di superare le evidenti difficoltà interne individuando, oltre alle valutazioni relative ai singoli programmi, ulteriori attività valutative "unitarie", focalizzate su interventi concreti o sull'intera strategia regionale. Nelle Regioni e Province Autonome, un approccio unitario richiede di individuare il responsabile del Piano nel soggetto (o nel gruppo) responsabile del coordinamento della politica regionale unitaria (come avviene in 8 casi) o, in subordine, nel Nucleo di valutazione⁷¹, come avviene in altri 5 casi. In

⁶⁹ Le informazioni provengono dall'attività del Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale Unitaria, coordinato dall'UVAL, cui le amministrazioni comunicano gli avanzamenti dei Piani.

⁷⁰ Condivisione espressa a più riprese e da ultimo durante gli incontri sulla valutazione ed il monitoraggio del 14 e 15 ottobre 2009.

⁷¹ E' necessario, perché ciò sia efficace, che il Nucleo possa porsi come interlocutore imparziale nei confronti dei vari servizi e dipartimenti all'interno delle Regioni e abbia la possibilità concreta di attivare le risorse necessarie, entrambe circostanze tutt'altro che frequenti.

questo modo, infatti, il Responsabile potrebbe facilitare lo sviluppo di una funzione di valutazione che sia in grado di superare, in senso unitario, le divisioni tra i Programmi operativi. Ciò non si è rivelato praticabile presso le altre amministrazioni: in 5 casi, la responsabilità del Piano è attribuita ad uno solo dei soggetti responsabili della programmazione operativa ed in 3 casi il responsabile non è stato ancora chiaramente individuato.

L'esame delle informazioni relative alle valutazioni concluse, in corso o in preparazione⁷² mostra che a parte le valutazioni obbligatorie (quelle dei Programmi di Sviluppo Rurale) e quelle inserite in un coordinamento consolidato (come le analisi di placement), ben 13 amministrazioni hanno concluso o avviato valutazioni. Il dato, che pur deve aumentare rapidamente (come è presumibile avvenga entro l'inizio del 2010, poiché le amministrazioni hanno in preparazione almeno un processo valutativo), è da considerarsi come un segnale positivo, come la numerosità dei processi di valutazione non obbligatori conclusi ed avviati (rispettivamente 23 e 15). Anche sulle valutazioni si riscontrano disomogeneità: a fianco di valutazioni innovative (mirate su oggetti concreti, finalizzate a rispondere a domande valutative esplicite), si osservano amministrazioni, che hanno riproposto bandi per l'individuazione dei valutatori sostanzialmente analoghi a quelli del periodo di programmazione 2000-2006, rispondenti, cioè, ad un'organizzazione della valutazione giudicata dai regolamenti stessi obsoleta e non rispondente alle esigenze attuali.

Per sostenere la diffusione delle innovazioni, un più ampio ricorso alle indagini di campo e soprattutto l'affidabilità dei processi valutativi, il QSN ha previsto, inoltre, il rafforzamento del Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale Unitaria (SNV), cui viene richiesto, nel 2007-2013, di operare in favore di tutte le amministrazioni coinvolte nella politica regionale. Il SNV ha fornito sostegno alle amministrazioni, sia individualmente, sia collettivamente, elaborato un documento di orientamento e coordinato un percorso formativo sui metodi per la valutazione degli effetti. Va infine segnalato che l'esperienza ha mostrato il successo dell'innovazione relativa al funzionamento del Gruppo di lavoro del SNV cui collaborano fattivamente 8 Nuclei, oltre ad ISFOL-Struttura nazionale di valutazione FSE e INEA. Oltre a ciò sono da menzionare attività di sostegno al processo di valutazione su specifici temi/oggetti avviate nell'ambito del SNV nel corso del 2009. In particolare sono stati realizzati incontri/seminari a livello nazionale sulla valutazione delle politiche delle risorse umane, a partire ovviamente da quelle finanziate dal Fse⁷³. Va menzionato pure, sempre nell'ambito di queste politiche, che il MLPS ha affidato all'Isfol-Struttura nazionale di valutazione Fse (Snv) l'avvio di specifiche azioni di sistema volte a raccordare la *governance* della valutazione a livello centrale e locale, attraverso un approccio di partenariato. Tali azioni interessano l'intero ciclo di vita delle politiche di sviluppo delle risorse umane, a partire da quelle cofinanziate (dalla programmazione attuativa alla valutazione degli effetti prodotti sui destinatari degli interventi), tengono conto del contributo principale che il Fse può fornire rispetto sia alla strategia complessiva del QSN (occupabilità, adattabilità, pari opportunità) che ad alcune specifiche priorità comunitarie e nazionali (innalzamento della qualità dei sistemi di istruzione e formazione). A tal riguardo, ad esempio, si è concluso il percorso metodologico di costruzione del Quadro di riferimento per valutare la qualità dell'offerta formativa che ha visto coinvolte le amministrazioni centrali e regionali all'interno di un gruppo tecnico di lavoro avviato dall'Isfol-Snv nel 2007 su iniziativa del Ministero del lavoro⁷⁴.

4.6.4 Il monitoraggio

⁷² Sulla base dei dati provenienti dalla ricognizione svolta dal SNV a luglio 2009.

⁷³ Seminari del 25 marzo e del 10 dicembre 2009; si veda: www.isfol.it/Istituto/Attivita/Valutazione_dei_programmi_e_delle_politiche_di_sviluppo_delle_risorse_umane/Partecipazione_al_Sistema_Nazionale_di_Valutazione_e_supporto_alla_valutazione_del_Quadro_Strategico_Nazionale/index.scm e il più recente http://www.isfol.it/Eventi/Dettaglio_Eventi/index.scm?codi_evento=3701

⁷⁴ Si veda: http://www.isfol.it/Notizie/Dettaglio/index.scm?codi_noti=3571&cod_archivio=1

Il rafforzamento del sistema di monitoraggio per migliorare la qualità e la tempestività dell'informazione sugli interventi attuati dalla politica regionale, ha rappresentato uno dei principali punti di attenzione nella messa a punto dei dispositivi per il ciclo 2007-2013.

Grazie all'impegno sostenuto su questo fronte è stato predisposto un sistema di monitoraggio unitario rivolto alla politica regionale nel suo complesso (comunitaria e nazionale) superando, in via definitiva, la segmentazione in due sistemi separati operanti nel 2000-2006.

Nonostante il significativo ampliamento dell'ambito informativo e la conseguente maggiore complessità è mantenuta la disaggregazione dei dati di monitoraggio finanziario, procedurale e fisico a livello di singolo progetto, aumentandone anzi la valenza informativa per le attività di sorveglianza e valutazione del Quadro.

A fronte di questo significativo impegno l'alimentazione del sistema di monitoraggio centrale mostra ancora alcune difficoltà, dovute, in parte alla maggiore complessità della base informativa da trasmettere alla banca dati centrale, in parte ai ritardi nella predisposizione degli adattamenti tecnici da parte delle Autorità di gestione, necessari al trasferimento delle informazioni. Non va tuttavia sottovalutato che accanto a queste difficoltà tecniche sembra emergere in alcuni casi una consapevolezza non adeguata della necessità di accompagnare questa politica con la necessaria trasparenza e tempestività nella restituzione delle informazioni e dei risultati da essa conseguiti.

4.7 Sistemi di sorveglianza e partenariato istituzionale e socio economico

La sorveglianza sull'attuazione dei Programmi è assicurata dalla piena operatività di tutti i dispositivi previsti dal Regolamento Generale: i Comitati di Sorveglianza sono stati istituiti per tutti i Programmi Operativi FSE e ne è stato approvato il Regolamento. Essi si sono tutti regolarmente riuniti.

Anche gli Incontri annuali si sono tenuti in maniera regolare, con sessioni separate per le due programmazioni FESR e FSE. Lo svolgimento di tali riunioni in maniera integrata sarebbe, invece, auspicabile, in quanto essenziale per la valutazione delle interazioni tra i diversi programmi, unitariamente orientati dallo stesso QSN e dalle diverse disposizioni che ne regolano le reciproche integrazioni.

In relazione agli organi previsti dal QSN, è stato costituito con Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, il Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria del QSN 2007-2013⁷⁵.

Con lo stesso decreto sono stati istituiti presso il Comitato nazionale il sottocomitato "Risorse Umane" e il sottocomitato "Mezzogiorno" che hanno il compito di seguire l'attuazione degli interventi promossi nelle aree e negli ambiti tematici di riferimento.

Il Comitato Nazionale si è riunito per la prima volta solo il 16 dicembre 2009 per il confronto su questo Rapporto: le incertezze legate alla programmazione FAS hanno infatti determinato notevoli ripercussioni anche sulle modalità di confronto partenariale fra Stato e Regioni, che si è progressivamente affievolito sino al punto da condizionare la possibilità di convocare tavoli istituzionali comuni.

Diversamente, il Sottocomitato Risorse Umane⁷⁶ è stato attivato, con una prima riunione il 9 luglio del 2009, dettata anche dalla necessità di portare a soluzione alcune questioni rilevanti per l'attuazione dei programmi FSE.

⁷⁵ Tale Comitato ha la finalità di valutare i progressi e il percorso di avvicinamento agli obiettivi della strategia di politica regionale del QSN, affrontare problemi comuni e generali rilevanti per garantire le migliori condizioni per l'attuazione della strategia, seguire anche il processo che sarà attivato in sede comunitaria per dare attuazione alla clausola di revisione delle Prospettive finanziarie dell'Unione Europea tra il 2008 e il 2009.

⁷⁶ Tale Sottocomitato ha la finalità di promuovere e agevolare l'integrazione tra gli interventi e le risorse nazionali e regionali rivolte alle risorse umane, accompagnandone l'attuazione nel periodo di programmazione della politica di

Per quanto riguarda i Comitati di Indirizzo e Attuazione dei Programmi Nazionali, e i Comitati Tecnici Congiunti per l'Attuazione dei Programmi Interregionali⁷⁷ si sono tenute riunioni degli stessi sia nel 2008, sia nel 2009, sia pure con intensità differenziata tra i diversi Programmi. In base all'esperienza sinora effettuata, questi ultimi si sono rivelati una soluzione molto efficace per assicurare il coordinamento necessario e la condivisione della responsabilità delle scelte operative tra le diverse amministrazioni coinvolti nei programmi interregionali. Più differenziata è la valutazione dell'operato dei CIA che può essere ulteriormente rafforzato nella funzione di governo della strategia tematica del Quadro. Ciò è particolarmente rilevante nel caso dei Programmi FSE, dove l'esigenza di una maggiore finalizzazione su tematiche specifiche discende anche dai rischi di ridondanza rispetto all'operato del Comitato di Sorveglianza. Dare a tali organi una veste tematica consentirebbe, invece, di affrontare argomenti strategici (quali ad esempio: il dialogo sociale, le politiche attive del lavoro, l'apprendimento permanente, la capacity building, le questioni attinenti la semplificazione), anche in raccordo con il Sottocomitato Risorse Umane.

Per ciò che attiene il partenariato socio-economico ed, in particolare, il dialogo sociale, tali attività hanno subito un rallentamento: anche l'insorgere della crisi socio-economica ha richiamato l'attenzione su altri temi. Il coinvolgimento dei partners socioeconomici costituisce certamente un punto da migliorare, anche se è stato costantemente assicurato a livello territoriale nelle forme previste. Inoltre, non è mancata una costante informazione rivolta alle Parti Sociali sia attraverso l'uso dei mezzi informatici (posta e siti dedicati –quali, fra gli altri, Scift Aid e Europalavoro-), che attraverso giornate seminariali di approfondimento (come ad esempio, la giornata del 1 ottobre 2009 dedicata al “Programma di interventi di sostegno al reddito e alle competenze per i lavoratori colpiti dalla crisi economica”).

E' ancora in via di costituzione il Gruppo strategico di coordinamento per l'obiettivo cooperazione territoriale, previsto dal QSN a supporto dell'attuazione dei programmi di cooperazione territoriale, in quanto subordinato all'avvio del il Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria del QSN 2007-2013. I Comitati nazionali, previsti a supporto specifico dell'attuazione dei programmi di cooperazione transnazionale e interregionale, stanno invece operando, anche se nelle more della loro costituzione formale. Il modello di governance 2007-2013 dell'attuazione dell'obiettivo cooperazione implica un maggiore livello di coinvolgimento del partenariato e richiede maggiore responsabilità delle Regioni, le quali hanno assunto compiti di orientamento e indirizzo del partenariato territoriale in tutte le fasi dei programmi, di garanti della coerenza strategica tra programmazione regionale, politica regionale unitaria e progetti di cooperazione territoriale, di corresponsabili del funzionamento del sistema nazionale di gestione e controllo.

4.8 Sistemi di gestione e controllo

La definizione dei sistemi di gestione e controllo dei singoli Programmi Operativi e la definitiva accettazione degli stessi da parte della Commissione europea ha richiesto un lungo periodo di

coesione 2007-2013. Sulla base di un piano di lavoro, esso approfondisce questioni inerenti le misure attuate per le Risorse umane, analizzando in particolare, in materia di occupazione e formazione, i progressi effettuati rispetto agli obiettivi del QSN, favorendo lo scambio di informazioni e di buone pratiche e la ricerca di soluzioni operative.

⁷⁷ L'istituzione di questi Comitati risponde alla necessità di garantire sedi stabili di confronto tra Amministrazioni Centrali e Regioni per assicurare la cooperazione necessaria ad affrontare le tematiche di comune interesse nell'attuazione dei diversi programmi di intervento che insistono sui medesimi ambiti territoriali. Nel caso dei Programmi interregionali, il Comitato Tecnico congiunto per l'attuazione contribuisce anche alle attività di gestione di questi Programmi, in considerazione della peculiare natura di questi ultimi.

tempo, rappresentando uno dei principali fattori di rallentamento della fase di avvio dei programmi che ne ha condizionato per lungo tempo l'effettiva operatività.

La questione è da tempo salita all'attenzione degli Stati membri e della Commissione. E' dalle difficoltà incontrate in questo processo, segnalate da diverse prese di posizione degli Stati membri anche in esito alla Conferenza sul futuro della politica di coesione, organizzata dalla Presidenza Slovena a Maribor, il 7-8 aprile 2008, che è infatti scaturita la richiesta di una forte semplificazione delle nuove disposizioni. Anche tenendo conto delle indicazioni del Piano europeo di rilancio economico è stata costituita la Task force sulla semplificazione, avviata a fine 2008, con la partecipazione di tutti gli Stati membri⁷⁸. Non a caso, la parte prevalente delle modifiche al Regolamento 1083/06 e al Regolamento di attuazione, definite nell'ambito del processo di semplificazione ad oggi compiuto hanno riguardato aspetti specifici relativi alla gestione finanziaria dei programmi.

Volendo sintetizzare gli aspetti salienti del processo di definizione dei sistemi di gestione e controllo, emerge che:

- la lunga durata dello stesso è da imputare prevalentemente al tempo che le Autorità di Gestione hanno impiegato per pervenire alla definizione di sistemi "ricevibili" da parte della Commissione europea, più lunghi, in generale nel caso dei Programmi FESR rispetto a quelli FSE, con una varianza non particolarmente significativa tra le due aree obiettivo CONV e CRO, ma decisamente molto più brevi nel caso dei Programmi di cooperazione territoriale con Autorità di gestione italiana;
- in una prima fase, non poco ha influito il ritardo con cui sono state adottate le nuove disposizioni nazionali sull'ammissibilità delle spese, intervenute ad ottobre del 2008⁷⁹. Successivamente, il passaggio dai "vecchi" ai nuovi requisiti di "affidabilità" richiesti dai Regolamenti 2007-2013, ha determinato un pervasivo e spesso "puntiglioso" esame delle modalità organizzative e gestionali dei Programmi, degli interventi e delle attività di controllo, progressivamente orientato dal susseguirsi di documenti interpretativi, predisposti nell'ambito del COCOF fino a tutto il 2008 (ma alcuni aspetti più operativi delle attività di controllo sono oggetto delle attività del COCOF ancora in questi mesi), spesso scaturiti dalla tardiva consapevolezza della necessità di affrontare più compiutamente questioni specifiche, la cui complessità è emersa solo in sede di attuazione concreta;
- particolarmente rilevante la questione della separazione funzionale tra attività di gestione e attività di controllo, peraltro già affrontata nel ciclo 2000-2006. Non c'è dubbio, alla luce dell'esperienza maturata su questo fronte che, nella interpretazione "draconiana" che è prevalsa, il concetto di separazione funzionale si è nel concreto tradotto in una ben più ampia richiesta di separazione organizzativo-istituzionale, assai più complessa e costosa dal punto di vista amministrativo, la cui maggiore efficacia rispetto all'obiettivo perseguito non appare così ovvia.

In sintesi, appare evidente come l'affidabilità della gestione finanziaria dei Programmi abbia catalizzato la massima attenzione nella fase di avvio del ciclo 2007-2013, anche sulla spinta del confronto europeo sulla incidenza delle irregolarità in questa politica. Solo più recentemente, si è aperta una riflessione più ampia, fondata anche su una più adeguata presa in conto delle

⁷⁸ A quella data solo il 9 per cento dei 433 Programmi operativi adottati dalla Commissione europea era dotato di sistemi di gestione e controllo definitivamente "accettati" dalla Commissione stessa.

⁷⁹ DPR 3 ottobre 2008, n. 196 "Regolamento di esecuzione del regolamento (CE) n. 1083 recante disposizioni generali sul fondo europeo di sviluppo regionale, sul fondo sociale europeo e sul fondo di coesione" pubblicato sulla G:U. Serie generale n. 294 del 17 dicembre 2008.

specifiche caratteristiche e complessità della politica di coesione⁸⁰, su una più fondata valutazione della incidenza delle stesse irregolarità, ma anche sull'esigenza di non sottrarre attenzione ai profili dell'efficacia di questa politica.

5 Indicazioni e orientamenti emersi dalle attività di valutazione

Le valutazioni disponibili⁸¹, ancorché essenzialmente riferite ad interventi relativi al precedente periodo di programmazione⁸² forniscono sufficienti elementi sull'appropriatezza di alcuni degli elementi fondamentali della strategia del QSN, e, segnatamente, dell'impostazione unitaria della strategia, della tensione verso la crescita della capacità istituzionale delle amministrazioni responsabili della politica regionale e delle altre politiche, e della connessione tra politica regionale e politiche ordinarie. Segnalano, inoltre, la necessità di prestare maggiore attenzione ai processi attuativi, al rapporto con le amministrazioni decentrate, ai funzionamenti interni di tali amministrazioni, ed ai processi di collaborazione a livello locale.

Va, tuttavia, segnalato che, mentre in generale dalle valutazioni si può ricavare una conferma dell'impianto strategico contenuto nel QSN, va verificato quanto i mutamenti intervenuti non solo nelle risorse disponibili, ma anche, come conseguenza dell'alterazione del quadro finanziario, negli strumenti di programmazione impattino sull'azione delle amministrazioni centrali e regionali. Ulteriori valutazioni, da intraprendere nel futuro, potranno rendere conto delle conseguenze di tali mutamenti.

- E' confermata, soprattutto dalle indagini che più hanno interessato il territorio e la concreta attuazione delle politiche, la necessità di programmare e soprattutto realizzare gli interventi in modo integrato e collegando lo sforzo di policy al conseguimento di livelli adeguati di servizi ottenuti dagli utenti finali. L'integrazione deve agire:
 - tra fonti e strumenti diversi della politica regionale. L'assenza di integrazione tra i Fondi strutturali e tra questi e i fondi nazionali per le politiche addizionali ostacola l'attuazione, rendendo difficili le comunicazioni tra le strutture amministrative lungo tutta la filiera istituzionale: dalla Commissione fino ai funzionamenti interni alle

⁸⁰ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Corte dei Conti "Verso un'intesa sul concetto di rischio di errore tollerabile" SEC (2008) 3054

⁸¹ Le valutazioni più direttamente utilizzate sono state, oltre all'esercizio di ricognizione effettuato dal DPS nel 2009 nell'ambito delle attività di autovalutazione periodica sull'avanzamento del QSN 2007-2013: **Paola Casavola e Tito Bianchi** (2008): *I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006–Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, Materiali UVAL, N. 17 www.dps.tesoro.it/documentazione/ual/materiali_ual/MUVAL17_PIT_def.pdf; **Nucleo di valutazione della Regione Emilia Romagna** (2009): *Nati per combinazione* www.regione.emilia-romagna.it/wcm/ERMES/Canali/territorio/nucleo_valutazione_investimenti_publici/rapportovalutazionemarzo2009/R_apporto_valutazione_Natipercombinazione.pdf; **Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Puglia** (2008): *Ricerca valutativa sul processo di implementazione della Rete unitaria della Pubblica Amministrazione della Regione Puglia*, www.bur.regione.puglia.it/index.php?page=prg&opz=downfile&id=553; **Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Basilicata**, *Valutazione del programma regionale di promozione della cittadinanza solidale*, www.dps.tesoro.it/documentazione/ual/materiali_seminario/2009_10_14/Achilli_politica_reg_ott09.pdf; **Marco Spampinato e Francesco Trezza**: *Concorrenza e collusione nei mercati locali dei lavori pubblici: evidenza empirica 2000-2008*, Materiali UVAL, in corso di pubblicazione; **UVAL** (2009): *L'offerta dei servizi alla persona nelle aree interne della Calabria: ascolto del territorio e innovazione della Policy*.

⁸² Le valutazioni disponibili ad oggi, e la maggior parte di quelle attualmente in corso, si riferiscono al periodo di programmazione 2000-2006, e prendono in considerazione non solo interventi realizzati utilizzando fondi strutturali, ma anche interventi strettamente connessi, finanziati con fondi nazionali. Oltre che rispondente al dettato dello stesso QSN, ciò è coerente con il livello delle realizzazioni relative al periodo di programmazione 2007-2013 e con la conseguente impossibilità, al momento, di coglierne gli effetti.

amministrazioni decentrate. Ne discendono difficoltà di programmazione, di attuazione e di rapporto con il territorio.

- tra politica regionale e politiche ordinarie. Il rapporto tra questi due set di politiche è complesso: le valutazioni evidenziano sovrapposizioni e spiazzamenti, ma anche sinergie, effettive o potenziali, in particolare per quanto riguarda i servizi alla persona (ADI, istruzione, servizi per l'infanzia, misure per favorire l'occupazione femminile).
- Si conferma la necessità di costruire capacità istituzionale di programmare ed attuare (ed, altresì, di raccogliere ed utilizzare informazioni attendibili su attuazione, effetti e contesto), sia attraverso interventi specifici ed azioni di sistema, sia attraverso la costruzione e gestione di sistemi di incentivi. L'evidenza mostra, infatti, che le amministrazioni, a tutti i livelli, devono ancora aumentare la propria capacità di cogliere e gestire gli effetti degli interventi sul territorio e sui mercati (p.e., sul mercato dei lavori pubblici). Appare chiaro che un'adesione più generalizzata e permanente a pratiche di programmazione e monitoraggio renderebbe più visibili tali effetti ed aumenterebbe la responsabilizzazione delle amministrazioni.
- Le valutazioni mostrano la necessità di migliorare il rapporto con il territorio e di aumentare la capacità dei programmi di suscitare, captare ed indirizzare energie, conoscenze, bisogni presso la società civile e le amministrazioni decentrate. In particolare, appare necessario diversificare le modalità di sollecitazione e di rapporto tra i programmi ed i territori. Alcuni strumenti (p.e., applicazione rigorosa di regole di selezione, ripetersi e/o permanere nel tempo di alcuni tipi di interventi, limiti all'ammissibilità, azioni di sistema) sono effettivamente riusciti a migliorare la qualità progettuale o ad incoraggiare alcune tipologie di interventi più innovativi. Tuttavia, gli strumenti più frequentemente praticati appaiono trascurare altre modalità attraverso cui emergono e si affermano progetti "di successo". Si rischia, pertanto, di tralasciare opportunità importanti. Inoltre, le modalità di sollecitazione dei territori appaiono influenzare il risultato.
- E' confermato l'orientamento ad "un maggiore coinvolgimento di centri di competenza esterni alle aree interessate da interventi di sviluppo locale"⁸³ ed a sostenere le Regioni nel facilitare le amministrazioni locali più piccole e meno organizzate nel realizzare tale coinvolgimento. L'esigenza di acquisire conoscenza da parte delle amministrazioni pubbliche, infatti, non appare soddisfabile interamente mediante l'assistenza tecnica: mettere a disposizione delle amministrazioni risorse finanziarie per consulenze non risulta, infatti, sufficiente.
- Appare necessario prestare una maggiore cura alla fase di attuazione: le valutazioni mostrano che, mentre tutti i progetti incontrano ostacoli, quelli che ottengono successo sono quelli che riescono a trovare modalità, spesso assai creative, per superarli. In particolare, vanno prese in considerazione, nella programmazione e nell'attuazione degli interventi, i margini di manovra ed i vincoli creati dal contesto organizzativo degli enti locali.
- Appare confermata l'enfasi attribuita dal QSN all'inclusione del partenariato economico-sociale in tutte le fasi della programmazione. Le valutazioni, tuttavia, suggeriscono di esaminare attentamente quali forme di partecipazione sono più adatte (consentono cioè una maggiore rappresentatività delle esigenze ed un maggiore apporto di conoscenza rilevante) al compito specifico ed all'ambito territoriale e tematico.

⁸³ Nucleo di valutazione della Regione Emilia Romagna (2009): Nati per combinazione, pag. 46

- E' urgente migliorare l'efficacia complessiva degli interventi formativi presidiando i fattori che condizionano la qualità dell'offerta didattica, essendo consapevoli che, in assenza di specifici correttivi, la formazione finalizzata all'inserimento lavorativo rischia di privilegiare soprattutto i soggetti più forti in ragione delle caratteristiche possedute e di penalizzare le donne.⁸⁴

6 Il contributo del QSN e dei Programmi Operativi alle priorità europee

6.1 Il contributo ai compiti dei Fondi e alle priorità degli Orientamenti Strategici Comunitari

I primi risultati dell'attuazione dei Programmi 2007-2013 consentono una preliminare valutazione sul recepimento degli Orientamenti Strategici Comunitari, di seguito effettuata con riferimento alle singole Priorità da questi individuate:

1. Rendere l'Europa e le Regioni più attraenti per gli investimenti e l'attività delle imprese

Il grande impegno sulle infrastrutture di trasporto (13,1 per cento del Quadro), in particolare sulle modalità sostenibili (80 per cento del totale), consente di dare attuazione alle principali indicazioni degli Orientamenti, dei quali è stata anche recepita l'attenzione da dedicare a quei collegamenti secondari in grado di rendere pienamente sfruttabili le opportunità offerte dalle reti principali. Si rileva, tra l'altro, che il complesso degli interventi attivati va nella direzione del potenziamento delle Autostrade del mare, sia attraverso l'accrescimento delle potenzialità dei terminali, sia in direzione dell'inserimento di tali terminali in una rete di trasporto sostenibile organica ed integrata.

Parimenti rilevante, in particolare nelle Regioni CONV, l'impegno sui servizi ambientali (acqua, rifiuti, difesa del suolo) sorretto anche dal meccanismo degli obiettivi di servizio (per acqua e rifiuti, cfr. par 4.3).

L'attenzione riservata allo sviluppo delle energie rinnovabili, dell'efficienza e risparmio energetico, con ben 4 miliardi di euro programmati e un programma interregionale espressamente dedicato, è confermata anche dai dati di attuazione che vedono una significativa attivazione degli interventi su questi temi soprattutto nelle regioni CRO (cfr. par. 4.1 e 4.2). L'apporto del Quadro alla riduzione dei gas effetto serra è quantificato in 8-10 milioni di tonnellate CO² equivalenti.

2. Promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita

Gli investimenti promossi in attuazione della Priorità 1, 2 e parzialmente 7 del Quadro si muovono in coerenza con queste indicazioni degli Orientamenti, sostenendo il miglioramento delle competenze dei giovani e l'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione nelle scuole; gli investimenti in ricerca e innovazione da parte delle imprese e il trasferimento tecnologico, nonché la diffusione dell'ICT nelle imprese e nella P.A. Da ricordare anche gli interventi nel campo della creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale e le misure per l'alta formazione.

E' su queste tipologie di intervento che risulta infatti concentrata l'attivazione dei Programmi in questi primi anni, sostenuta anche, per quanto riguarda le politiche di ricerca e innovazione, da una apposita azione di capacitazione⁸⁵, volta ad innalzare la qualità e l'efficacia degli interventi.

⁸⁴ Questa, ed altre conclusioni, si basano sui più recenti valutazioni della programmazione Fse 2000-06 realizzate dall'Isfol-Struttura Nazionale di Valutazione FSE su incarico del Ministero del Lavoro. Cfr. "i principali risultati della programmazione 2000-2006" relazione di S.Volpi presentata all'incontro annuale tra i PO di Fse di Rimini a Novembre 2008.

⁸⁵ Cfr. par 4.2 e D

L'ampiezza e intensità della crisi hanno richiesto una rinnovata attenzione ai temi dell'accesso al credito da parte dei programmi cofinanziati: è sul contrasto ai fenomeni di razionamento del credito che si è concentrato, infatti, l'impegno sostenuto, in attuazione, prevalentemente, della Priorità 7, anche se misure volte a migliorare l'accesso al credito per investimenti in Ricerca e Sviluppo sono state promosse anche in attuazione della Priorità 2, soprattutto nelle Regioni CRO.

3. Posti di lavoro migliori e più numerosi

Gli interventi, in particolare di FSE si sono particolarmente concentrati su questa priorità, anche se una parte cospicua – data la congiuntura economica – è stata rivolta al mantenimento dei posti di lavoro e alle tutele per i lavoratori più deboli. Le azioni hanno riguardato, nello specifico, interventi di formazione continua e di sostegno per l'adattabilità dei lavoratori, interventi tesi a favorire la produttività attraverso una migliore organizzazione del lavoro, interventi per l'anticipazione e la gestione dei cambiamenti. I PO si stanno altresì concentrando su misure per l'occupabilità dirette ad aumentare l'efficienza dei servizi per l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, a promuovere politiche attive e preventive. Al fine di un migliore scambio di buone pratiche e la costituzione di reti tese a favorire la comunicazione e a sviluppare azioni sinergiche, si stanno attuando progetti interregionali e i PO stanno aderendo a reti transnazionali.

E' da segnalare la particolare attenzione che è stata data alla promozione del lavoro femminile e all'innalzamento delle competenze cui sono stati indirizzati due degli obiettivi di servizio individuati dal Quadro.

6.2 Il contributo del FSE alla strategia europea per l'occupazione, alla strategia della protezione sociale e l'inclusione sociale e alle altre priorità ed obiettivi comunitari nel campo dell'istruzione e formazione

Il contributo del FSE alla Strategia europea per l'occupazione

Le strategie di programmazione – e le conseguenti realizzazioni - adottate in relazione alle politiche di sviluppo delle risorse umane si concentrano soprattutto sugli obiettivi Seo relativi al life long learning, cioè alla promozione dello sviluppo del capitale umano e dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, all'adattabilità della forza lavoro ed all'invecchiamento attivo della popolazione, al sostegno di misure attive rivolte ai disoccupati ed agli inattivi per favorirne l'occupabilità, all'integrazione delle persone svantaggiate sul mercato del lavoro ed alla parità di genere. Le indicazioni emerse nella passata programmazione, tuttavia, evidenziano anche che il contributo del Fse può essere molto limitato, senza il sostegno di ulteriori risorse nazionali ad esso complementari, rispetto alla realizzazione degli obiettivi Seo fissati per il 2010: mentre in passato il Fse ha già dimostrato di poter fornire un supporto significativo – ad esempio- alla realizzazione delle pari opportunità ed al completamento dei percorsi di istruzione per ridurre (in particolare nell'area della Convergenza) i tassi di dispersione/abbandono scolastico giovanile, gli obiettivi relativi soprattutto al lifelong learning, all'adattabilità ed all'invecchiamento attivo necessitano di ulteriori impegni e sinergie di risorse rispetto ai quali il Fse può agire da volano.

Il contributo del FSE alla strategia della protezione e inclusione sociale

L'inclusione sociale è una delle priorità di intervento, come si evince dalla previsione di un asse e di un obiettivo specifico comune ai PO FSE. Attraverso lo sviluppo di percorsi di integrazione e di (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati si cerca anche di raggiungere l'obiettivo di combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro. Ha acquistato maggiore enfasi che nel passato la finalità di pervenire all'inclusione sociale prioritariamente attraverso l'inclusione lavorativa. Le misure attuate sui territori sono ampie e si diversificano in base alle esigenze specifiche dei vari target group coinvolti: disabili, immigrati, tossicodipendenti ed ex tossico dipendenti, ristretti ed ex ristretti fino a coinvolgere sempre più nuove tipologie di povertà e disagio sociale (alcolisti ed ex alcolisti, famiglie sotto la soglia di povertà, malati di aids, ecc.). I progetti prevedono spesso percorsi integrati da più interventi, tra i quali l'attività di informazione ed

orientamento iniziale, le misure rivolte all'economia sociale, le azioni di accompagnamento e di supporto, i servizi di cura. E' ormai acquisita la consapevolezza della necessità di sviluppare una governance rafforzata per una più efficace implementazione sul territorio delle politiche di inclusione sociale e in tale direzione si collocano le iniziative volte alla creazione di reti di partenariato.

Anche in questo ambito assume valenza il programma anticrisi, considerato che i target interessati sono molto spesso rappresentati da lavoratori a rischio di espulsione definitiva dal mercato del lavoro.

Il contributo del FSE alle priorità ed obiettivi comunitari nel campo dell'istruzione e formazione:

I Programmi Operativi FSE contribuiscono alle priorità, soprattutto nell'asse capitale umano (ma non solo) sia a livello di sistema che a livello territoriale: dagli interventi per contrastare la dispersione scolastica e formativa, a quelli per migliorare le competenze di base, da quelli per il miglioramento della qualità dell'offerta formativa a quelli per la trasparenza delle qualifiche e per il riconoscimento delle competenze comunque acquisite, da quelli per lo sviluppo delle competenze degli adulti occupati a quelli per lo sviluppo di partenariati ricerca-formazione-impresa.

I settori prioritari tenuti in considerazione sono essenzialmente riferiti alle strategie di apprendimento permanente, alle referenziazioni con il quadro europeo delle qualifiche (EQF), all'intensificazione della mobilità dei discenti, all'apprendimento delle lingue, allo sviluppo professionale degli insegnanti e dei formatori, allo sviluppo della qualità dei sistemi di istruzione e formazione e alla loro integrazione con il mercato del lavoro. Di particolare rilevanza il tema della trasparenza degli apprendimenti e delle qualifiche, del trasferimento dei crediti (ECVET), dell'introduzione di meccanismi di garanzia di qualità e attrattiva dei sistemi di Istruzione e Formazione Professionale. Tra questi può essere annoverato l'accreditamento delle strutture formative, sulla base dell'accordo intervenuto tra Ministeri, Regioni e Parti Sociali in merito agli standard minimi per la qualità dei servizi.

Nell'ambito considerato si sta cercando di sviluppare la massima sinergia anche tra interventi cofinanziati dal FSE e interventi realizzati attraverso il Programma Lifelong Learning 2007-2013, soprattutto in termini di trasferimento dell'innovazione e sperimentazioni concernenti l'applicazione dei dispositivi legati ad EQF, ECVET, della Garanzia di Qualità, della rispondenza della formazione ai fabbisogni del mercato del lavoro.

Sulla qualità dei sistemi formativi è importante anche evidenziare la prosecuzione delle indagini valutative già sperimentate nella precedente programmazione.

6.3 Il contributo al Piano Nazionale di Riforma

La politica di coesione, contribuisce largamente all'attuazione della strategia di Lisbona come testimoniato dal rilevante impegno finanziario sulle priorità individuate dal Governo italiano nel Programma Nazionale di Riforma⁸⁶, sostenuto sia nel ciclo di programmazione 2000-06 sia in quello 2007-2013.

Nel periodo 2000-08 oltre 40 miliardi, pari al 69 per cento dei fondi comunitari spesi, è stato infatti destinato alla realizzazione di interventi per il miglioramento della qualità dell'istruzione, per la

⁸⁶ Per l'attuazione della strategia di Lisbona nel Programma nazionale di riforma 2008-10, presentato alla Commissione europea a novembre 2009 sono state individuate le seguenti grandi priorità nazionali:

1. stabilità delle finanze pubbliche;
2. ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese;
3. incentivazione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica;
4. adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali;
5. tutela ambientale;
6. rafforzamento dell'istruzione e della formazione del capitale umano;
7. introduzione di principi di *flexicurity*.

ricerca, in campo energetico, per la tutela dell'ambiente, per aumentare la dotazione delle infrastrutture e per le politiche sociali. La metà di questi investimenti è stato rivolto al settore delle infrastrutture e alla tutela dell'ambiente.

Tavola 9: Fondi Strutturali: pagamenti per priorità nel periodo 2000-2008 (milioni di euro)

	Spesa cumulata al 31.12.08	Spesa anno 2008
Ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese	1.147	147
Incentivare la ricerca e l'innovazione	2.936	307
Istruzione e formazione per rafforzare il capitale umano	5.754	770
Adeguare le infrastrutture materiali e immateriali	10.690	1.155
Tutelare l'ambiente	12.854	1.656
Politiche per l'occupazione e l'inclusione	7.152	583
Totale priorità Lisbona	40.534	4.617
Totale Fondi Strutturali 2000-2008	58.371	6.688

Fonte: elaborazioni DPS su dati Monit-IGRUE comprendono le risorse destinate agli obiettivi 1,2 e 3 della programmazione comunitaria per il ciclo 2000-2006 e 2007-2013.

N.B. Il settore "Energia", che contiene interventi per la produzione di energia e per la realizzazione di reti fisiche destinate alla distribuzione della stessa, è stato inserito nella priorità "Adeguare le infrastrutture materiale e immateriali".

Sul piano programmatico, i target adottati in attuazione della regola dell'earmarking per i Programmi comunitari 2007-2013⁸⁷ risultano pienamente confermati: ciò consente di contare su una mobilitazione di risorse, per il solo tramite dei Programmi comunitari, sugli obiettivi di Lisbona pari a circa 43 miliardi di euro per l'intero periodo 2007-2013.

A fronte di tale importo le previsioni del Piano Nazionale di Riforma per il periodo 2008-2011 (con orizzonte temporale quindi più ridotto rispetto a quello della programmazione comunitaria) è stimato un intervento delle politiche ordinarie pari a 17 miliardi di euro. Nella prima Relazione sullo stato di attuazione del PNR 2008-2010, trasmessa alla Commissione europea a novembre 2009, per l'insieme di misure adottate in risposta alle raccomandazioni e ai punti di osservazione del Consiglio europeo il Governo italiano ha stanziato circa 28,5 miliardi.

Pur tenendo conto della non omogeneità degli orizzonti temporali di riferimento, risulta evidente l'assoluto rilievo dei programmi comunitari ai fini dell'attuazione del Programma Nazionale di Riforma. Nello specifico:

1. Le politiche per la ricerca e innovazione, per il capitale umano e l'istruzione sono al centro della strategia di sviluppo 2007-2013: importanti programmi operativi sono stati avviati in questi ambiti con un dimensionamento finanziario di gran lunga superiore a quello del precedente ciclo di programmazione (cfr.4.1). Si tratta, in particolare, di interventi nelle regioni dell'obiettivo Convergenza finalizzati a raggiungere più elevate e diffuse competenze e capacità di apprendimento di giovani e adulti, incidendo sulle risorse umane e sugli esiti degli apprendimenti di base, in coerenza con la strategia ordinaria dell'istruzione. Non vanno, inoltre, dimenticati gli interventi aggiuntivi di potenziamento della formazione professionale iniziale.

⁸⁷ Il QSN stabilisce che agli obiettivi di Lisbona deve essere destinato il 68% delle risorse dell'Obiettivo Convergenza e l'82% di quelle dell'Obiettivo Competitività.

Essenziale in questo contesto il raccordo con il Programma Nazionale della Ricerca 2009-2013, in avanzato stato di definizione, e il completamento della riforma del sistema universitario appena avviata e volta, fra l'altro, a rafforzare le metodologie di valutazione e finanziamento delle attività di ricerca e didattica, che si avvarranno di un sistema di peer review basato su standard di livello internazionale, anche ai fini dell'accesso ai finanziamenti statali.

2. Anche nel **settore flexisecurity e misure per il mercato del lavoro** determinante è stato l'apporto dei Programmi Operativi in aggiunta alle risorse nazionali già destinate a tali scopi. Sono, pertanto, proseguite attività ed interventi relativi a: il rafforzamento delle competenze professionali dei lavoratori, il sostegno dell'occupazione femminile e della conciliazione dei tempi di lavoro e di vita, il rafforzamento dei servizi per l'impiego, l'inclusione sociale e lavorativa di particolari gruppi a rischio di esclusione. Inoltre, come diffusamente descritto nel capitolo 10, i Programmi Operativi stanno contribuendo al contrasto della crisi economica in atto: è stata, infatti, individuata una modalità di utilizzo combinato delle risorse nazionali e del FSE al fine di assicurare un'integrazione tra le forme di tutela del reddito e le misure di rafforzamento delle competenze dei lavoratori coinvolti, in una logica flessibile e coordinata. Si tratta di un progetto integrato dove, al mantenimento dei livelli occupazionali e di standard minimi di reddito, si accompagna una vasta azione tesa a migliorare le competenze e quindi l'occupabilità dei lavoratori, rendendo più fluidi e praticabili i processi di ricollocazione o di riconversione.

3. **Nel settore delle infrastrutture** i Programmi operativi della politica di coesione che mobilitano risorse pari a 7,9 miliardi di euro sono affiancati da interventi finanziati con risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), ora concentrati in un apposito Fondo per la realizzazione di investimenti nel settore. (Fondo Infrastrutture, Legge 133/2008, cfr.par. 3 e 4.1).

4. In **tema ambientale**, i Programmi regionali della politica di coesione intervengono in misura rilevante per il miglioramento dell'offerta dei servizi essenziali e, nel caso del servizio idrico integrato e dei rifiuti, gli obiettivi del Quadro sono anche sostenuti dal meccanismo degli obiettivi di servizio (cfr. 4.3). La definizione del disegno di riforma dei servizi pubblici locali, consentirebbe di operare entro un quadro di riferimento stabile e compiuto, supportando l'affermazione di una gestione industriale di questi servizi e l'effettiva apertura al mercato.

5. In materia **di energia** la politica di coesione concentra un impegno finanziario molto significativo, pari a circa 4 miliardi di euro, volto a imprimere una decisa accelerazione allo sviluppo delle energie rinnovabili e del risparmio energetico, in uno con l'attivazione delle filiere produttive collegate. (cfr. par. 4.1)

Il rilevante impegno sugli obiettivi di Lisbona sostenuto da programmi e interventi ad esplicita finalità di sviluppo territoriale, ha determinato una crescente integrazione della dimensione territoriale nelle cosiddette "politiche orizzontali", tradizionalmente meno attente a questi temi. Ciò, innanzitutto, attraverso la partecipazione delle Regioni e di tutti i soggetti istituzionali interessati alla politica di coesione, al processo di definizione e monitoraggio del Piano Nazionale. Resta invece ancora debole l'effettiva internalizzazione di obiettivi di sviluppo territoriale da parte di alcune politiche settoriali, in particolare trasporti, attuate per il tramite di grandi investitori nazionali (in particolare RFI), il cui impegno di investimento al Sud permane molto al di sotto degli obiettivi programmati⁸⁸.

⁸⁸ Solo nel 2007, gli investimenti di RFI al Sud sono tornati su valori prossimi a quelli del 2004 (21 per cento della spesa ordinaria in conto capitale, a fronte di un valore obiettivo fissato pari al 30 per cento); cfr Rapporto Annuale DPS 2008.

Infine, le stringenti regole di programmazione e attuazione degli interventi cofinanziati hanno offerto una sponda molto “potente” all’attuazione del Piano Nazionale di Riforma, in grado di sostenerne, laddove richiesta, l’accelerazione⁸⁹.

C. PROGRESSI, SFIDE E CRITICITA’ NELL’ATTUAZIONE DELLE PRIORITA’ E STRATEGIE FISSATE

7 Sintesi delle principali misure intraprese, problemi e progressi nell’avvio della programmazione 2007-13

L’impostazione della programmazione del ciclo 2007-2013 ha tenuto conto in modo esplicito delle principali lezioni dell’esperienza del ciclo di programmazione precedente e ha quindi consigliato di dotare il Quadro Strategico con una robusta strumentazione operativa con l’obiettivo di orientarne l’attuazione e assicurare un impianto unitario e coerente alle scelte strategiche declinate nei singoli ambiti territoriali e tematici⁹⁰. Ciò anche attraverso l’indicazione di una serie di misure intese a innovare e rendere più coerente e finalizzato il processo di attuazione della politica regionale.

Fra le più significative delle *misure intraprese* a tal fine si possono segnalare:

- l’unificazione del processo di programmazione (con l’adozione dello stesso sistema di priorità e di obiettivi) della politica regionale comunitaria e della politica regionale nazionale;
- la definizione delle principali regole di attuazione con l’individuazione, soprattutto per alcuni ambiti tematici, di precise “condizionalità” per l’accesso ai fondi;
- l’individuazione, in particolare nella delibera CIPE di attuazione del Quadro, di criteri più espliciti di ammissibilità e selezione degli interventi, successivamente adottati per ciascun programma a completamento dell’impianto “regolatorio” della politica regionale unitaria;
- l’indirizzo per la mobilitazione di “centri di competenza nazionale” e più in generale per la politica nazionale ordinaria soprattutto a sostegno di alcune priorità, nella consapevolezza che il perseguimento degli obiettivi della politica regionale richiedesse un’azione coordinata e coerente delle politiche nazionali
- l’orientamento verso la concentrazione e l’integrazione degli interventi (anche attraverso l’esplicita organizzazione dell’azione interregionale);
- l’orientamento ai risultati e la loro misurabilità (in particolare attraverso la previsione del meccanismo degli “obiettivi di servizio”).

A fronte di questa strumentazione operativa messa formalmente in atto e che presupponeva comunque uno sforzo consistente di adattamento e innovazione nell’approccio istituzionale, tecnico e amministrativo delle strutture pubbliche responsabili dell’attuazione operativa della strategia,

⁸⁹ Basti considerare, a titolo di esempio, l’apporto della programmazione comunitaria 2007-2013 al recepimento delle raccomandazioni del Consiglio Europeo di Primavera del 2008 per l’aggiornamento del Programma Nazionale di Riforma 2008-10 e in particolare quelle per l’Italia; aumentare gli investimenti in Ricerca e Sviluppo; rafforzare l’impegno per conseguire i target di riduzione delle emissioni; attuare piani di miglioramento della dotazione infrastrutturale soprattutto nelle Regioni del Sud; aumentare l’offerta di servizi di cura per i bambini e gli anziani; attuare una strategia di invecchiamento attivo per aumentare l’occupazione dei lavoratori anziani (cfr. Consiglio europeo 13-14 marzo 2008 conclusioni della Presidenza doc. 7652/08. Italy full doc 11-12-2007 e Italy recommendations, Annex 7278/08 14 maggio 2008).

⁹⁰ Anche andando oltre, quindi, le disposizioni degli stessi regolamenti comunitari, che, come noto, non prendono in considerazione la necessità di una puntuale esplicitazione della sostenibilità della strategia da parte del Quadro.

l'intervento di *fattori esogeni, peraltro comuni a tutti i Paesi*, ha contribuito a rendere più difficile e complessa la fase di avvio del ciclo 2007-2013. Il riferimento è per le cause comuni già ricordate, ovvero:

- la crisi economica internazionale che, a partire dalla seconda metà del 2008, ha fortemente condizionato la politica economica degli Stati aprendo una fase di grande emergenza che ha decisamente orientato l'attenzione e gli sforzi verso misure di carattere più immediatamente operativo in senso anti ciclico (di cui per l'Italia è un esempio significativo, fra gli altri, il “Programma di interventi di sostegno al reddito e alle competenze per i lavoratori colpiti dalla crisi economica”);
- la (collegata) proroga del ciclo 2000-2006 a giugno 2009 con la conseguente forte concentrazione dell'azione amministrativa nella delicata fase di chiusura dei relativi programmi.

Questi fattori, unitamente alla difficile e complessa messa a punto dei sistemi di gestione e controllo previsti dai nuovi regolamenti dei fondi, hanno negativamente influenzato, introducendo elementi di incertezza non prevedibili, la partenza del ciclo 2007-2013.

Tale partenza è stata lenta in tutta Europa, tuttavia non c'è dubbio come, accanto ai fattori comuni appena indicati, si siano manifestati e sussistano, nel caso dell'Italia, alcune questioni specifiche, in parte legate alla necessità di recepire concretamente le innovazioni richieste dalla strategia di intervento e dalle sue regole di attuazione, in parte connesse, soprattutto in alcuni casi, al perdurare di difficoltà nell'assicurare tutti i requisiti istituzionali, organizzativi, di impianto tecnico e metodologico, per declinare operativamente la programmazione e sostenerne l'attuazione.

La sostenibilità delle regole indicate dal Quadro richiedeva, soprattutto in alcuni casi, un impegno rilevante di adeguamento delle istituzioni, spinte a lavorare per obiettivi e non per “competenze”, ad operare le scelte puntuali di intervento sulla base di una rinnovata consapevolezza della strategia da attuare, ad agire massimizzando sinergie e integrazioni tra i diversi fondi e strumenti di intervento, ad attuare pienamente la governance multilivello (a sostegno della quale sono state peraltro individuate apposite soluzioni operative, soprattutto nel caso dell'obiettivo Convergenza).

Ciò non è stato possibile, pur con significative positive eccezioni, esemplificative di *progressi* non solo potenziali ma già in atto⁹¹. Tutti i livelli di governo hanno risentito delle conseguenze della crisi che hanno fortemente compresso le disponibilità finanziarie e catalizzato l'attenzione su questi temi. In alcuni casi, i processi di riorganizzazione interna, protrattisi per lungo tempo, hanno determinato effetti rilevanti sulla operatività dei programmi.

Il recepimento degli indirizzi del Quadro è risultato quindi solo parzialmente leggibile in questa prima fase di attuazione, per l'emergere di *problemi*, fra i più importanti dei quali vanno segnalati:

- le incertezze del quadro finanziario di riferimento della politica regionale determinate dalle emergenze derivate dalla situazione di crisi economica;
- la conseguente forte discontinuità del sostegno delle politiche ordinarie;

⁹¹ Accanto ad amministrazioni che operano più “inerzialmente” coesistono, infatti, amministrazioni che hanno esplicitamente investito nel miglioramento delle capacità istituzionali e tecniche, per corrispondere ai nuovi standard qualitativi: per esempio nel caso della “Priorità 2” la dimensione dell'impegno finanziario, da un lato, e il contenuto innovativo delle regole e condizioni per l'attuazione degli interventi, dall'altro, hanno indotto ad avviare un'azione specifica di *capacity building* esplicitamente orientata, il cui successo sta a indicare un modello replicabile anche in altri, selezionati, ambiti di intervento.

- il protrarsi dei processi di riorganizzazione interna delle amministrazioni con effetti rilevanti sulla operatività dei programmi e sulla piena e operativa adozione delle regole del Quadro;
- la mobilitazione ancora molto parziale dei centri di competenza nazionale;
- le difficoltà e la conseguente lentezza di un'efficace azione interregionale;
- la complessità di rendere effettivo, nella fase di avvio e in una situazione difficile, il necessario approccio integrato (di strumenti e risorse) nel conseguire gli obiettivi delle priorità del Quadro (ma su questo aspetto influisce molto anche la programmazione comunitaria monofondo e quindi la difficoltà di un'integrazione tra FESR e FSE nell'attuazione concreta, anche per l'assenza di sedi di confronto unitarie e di azioni proattive in tal senso da parte della Commissione europea).

La situazione della fase di avvio della programmazione 2007-2013 risulta quindi caratterizzata da molteplici fattori di incertezza che, tuttavia, appaiono tutt'altro che irreversibili ove, ovviamente, condizioni esterne ed interne consentano il ripristino di un percorso più efficiente di attuazione del Quadro.

Pur nella consapevolezza di forti mutamenti nelle condizioni di base che avevano determinato l'impostazione della strategia e della programmazione 2007-2013, i principali indirizzi e le più importanti misure intraprese nella fase di avvio del percorso di attuazione (ancora indicate all'inizio di questo paragrafo) appaiono tuttora non solo attuali ma anche necessarie per imprimere un deciso impulso all'attuazione stessa del Quadro.

Appare naturalmente necessaria una loro nuova declinazione che tenga conto delle mutate condizioni in cui si opera in questo periodo. Le iniziative in preparazione per rilanciare l'intervento del Governo nazionale nel Mezzogiorno assumeranno indirizzi che appaiono in grado di definire tale rinnovata declinazione, in particolare:

- orientando verso la concentrazione degli sforzi verso priorità rilevanti della politica regionale di coesione (coerenti con le previsioni del Quadro);
- richiamando ad una forte assunzione di responsabilità nel sostegno alla strategia di sviluppo delle politiche ordinarie e in particolare delle amministrazioni centrali e dei centri di competenza nazionali;
- confermando lo sforzo per aumentare l'orientamento ai risultati delle politiche anche attraverso il meccanismo degli obiettivi di servizio;
- spingendo ad una maggiore concentrazione e a una maggiore cooperazione istituzionale (orizzontale e verticale) per la realizzazione delle opere e delle infrastrutture funzionali a garantire servizi pubblici collettivi e quindi un ambiente più favorevole alla qualità della vita dei cittadini e all'iniziativa economica.

Tali indirizzi, ancorché destinati appunto prevalentemente al Mezzogiorno, potranno, dal punto di vista delle regole e degli orientamenti della politica regionale, avere evidentemente un impatto più ampio e riferito quindi a tutto il Paese.

8 Gli sviluppi delle principali politiche nazionali e regionali

Nel 2009, in un contesto caratterizzato dalla presenza di vincoli di bilancio e dalla necessità di reperire nuove risorse o riorientare fondi già assegnati per fronteggiare gli effetti della crisi, il perseguimento delle grandi priorità nazionali in attuazione degli orientamenti strategici comunitari e

della strategia di Lisbona (cfr. cap. 7.1 - 7.3) è stato comunque rafforzato attraverso l'avvio di importanti riforme strutturali o la prosecuzione di quelle già varate.

Di particolare rilevanza è stata l'approvazione della Legge per lo sviluppo, che ha introdotto significative novità in vari ambiti, tutte convergenti verso l'obiettivo del rilancio dell'economia e del rafforzamento del grado di competitività del sistema produttivo.

E' stata impostata una nuova politica energetica, dando impulso alle fonti rinnovabili, a una maggiore efficienza del settore e rilanciando l'opzione nucleare, al fine di ridurre in misura consistente sia la dipendenza energetica nazionale dall'estero sia l'elevato tasso di inquinamento legato all'attuale tipologia di produzione energetica.

Sono state adottate misure finalizzate alla creazione di una nuova politica industriale, da un lato mediante l'introduzione del "contratto di rete d'impresa", che supera il concetto fisico di distretto, dall'altro attraverso l'avvio della riforma degli incentivi alle imprese, che poggia, in particolare, su forti snellimenti delle procedure e dei tempi, su una migliore valutazione dei progetti imprenditoriali e su un maggior ricorso ai cofinanziamenti pubblico-privato grazie ai nuovi Contratti di Sviluppo.

Ulteriori misure a favore dell'attività imprenditoriale, soprattutto delle piccole e medie imprese, si riferiscono, in particolare, a un migliore accesso al credito assicurato dalle nuove disposizioni sul Fondo di Garanzia, che, oltre all'incremento della sua dotazione finanziaria, all'innalzamento dell'importo massimo garantito per impresa e all'estensione degli interventi alle imprese artigiane, vede rafforzare la sua operatività grazie al riconoscimento della garanzia di ultima istanza da parte dello Stato ("ponderazione zero"⁹²).

Ma ugualmente indirizzati alle PMI sono il sostegno dei progetti di innovazione industriale e dei programmi ad alta tecnologia, la tutela della proprietà industriale, il riordino degli strumenti di internazionalizzazione e per la promozione all'estero del made in Italy, la razionalizzazione degli enti operanti sul territorio al servizio delle imprese, quali le camere di commercio e i consorzi agrari.

Per la maggior tutela dei consumatori e per una migliore qualità e un'offerta più trasparente dei servizi pubblici sono state riconosciute ai cittadini da un lato la possibilità di agire, autonomamente o attraverso un'associazione di consumatori, a risarcimento di un danno causato loro da un'impresa (class action), dall'altro diritti più incisivi o migliore accesso all'informazione in vari settori, dal comparto assicurativo a quello energetico o delle telecomunicazioni e, più in generale, maggiori strumenti idonei alla rimozione degli ostacoli alla libera concorrenza nel settore dei servizi.

Importanti innovazioni investono anche il comparto dei **servizi pubblici locali** con le nuove disposizioni introdotte dalla L. 133/2008 (modificata dall'art. 15 del D.L. 135/2009). Attraverso di esse si è mirato ad aumentare la spinta liberalizzatrice in un quadro regolatorio certo e chiaro, ad agevolare l'iniziativa dei soggetti privati, a ridurre i costi per le pubbliche amministrazioni e a garantire la migliore qualità dei servizi resi agli utenti.

La normativa attuale stabilisce, come regola generale, che il conferimento della gestione dei servizi per tutti i settori deve avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica e che, nel caso di costituzione di una società mista pubblica e privata, la quota di partecipazione del socio privata non sia inferiore al 40 per cento.

Nell'ambito delle politiche nazionali, un richiamo deve essere fatto alle misure che hanno interessato il sistema di welfare italiano a fronte del rischio disoccupazione nell'ambito dell'azione di contrasto alla crisi economico-finanziaria (cfr. cap. 1, 7 e 10).

⁹² Attraverso tale disposizione la Banca d'Italia consente agli istituti di credito di ridurre, sui crediti garantiti dal Fondo, gli accantonamenti a patrimonio di vigilanza, con il conseguente miglioramento delle condizioni di accesso al credito delle piccole e medie imprese.

L'attuazione della riforma in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione (L n. 42/2009) rivestirà un ruolo significativo per l'assetto della politica regionale nei prossimi anni. Il nuovo sistema di finanziamento degli enti territoriali si ispira, infatti, ai principi di autonomia di entrata e di spesa e di una loro maggiore responsabilizzazione.

Per le prestazioni per le quali tutte le Regioni devono garantire livelli essenziali (sanità, assistenza e funzioni amministrative dell'istruzione), nonché per le funzioni fondamentali degli Enti locali, si prevede una copertura finanziaria integrale nei limiti della spesa valutata in base a parametri standard. La copertura è affidata a trasferimenti perequativi, per colmare il divario tra fabbisogno di spesa standard e le entrate tributarie associate alle predette funzioni, valutate anch'esse in termini standardizzati. Per le altre funzioni, salvo alcune eccezioni, la copertura è lasciata all'autonomia tributaria e la perequazione deve ridurre le differenze nelle basi imponibili senza penalizzare lo sforzo fiscale.

9 Il contributo della politica di coesione al Piano Europeo di rilancio economico

Per fronteggiare gli effetti della grave crisi finanziaria, il Governo, pur a fronte di vincoli di bilancio più stringenti che in altri paesi, ha agito nell'ambito di un'azione coordinata a livello europeo (cd. Piano Barroso) e mirata a fronteggiare la recessione con misure a supporto del settore finanziario e di stimolo fiscale.

Gli interventi sono stati disegnati in modo da risultare quanto più possibile neutrali in termini di saldo di bilancio e, al contempo, correlati a un riorientamento complessivo dei fondi disponibili in una logica anticrisi, con l'adozione di misure tempestive, mirate e temporanee.

Escludendo gli interventi a favore del settore bancario, il piano anticrisi ha stanziato un ammontare di risorse lorde pari a circa 35,5 miliardi per il quadriennio 2008-2011 (2,7 miliardi nel 2008; 14,1 nel 2009; 10,1 nel 2010 e 8,7 nel 2011), corrispondenti a circa il 2,3 per cento del PIL⁹³.

Nel dettaglio, il piano, attivato con una pluralità di strumenti e sviluppato in fasi successive e coordinate, si basa su:

- interventi per salvaguardare il sistema creditizio e il risparmio ed evitare problemi di liquidità per famiglie ed imprese;
- interventi per l'economia reale, posti in essere immediatamente dopo l'adozione del piano europeo di ripresa economica, e interventi settoriali e per lo stimolo dei consumi nel triennio 2009-2011;
- provvedimenti per potenziare il sostegno al reddito, mediante integrazione e modifica del meccanismo degli ammortizzatori sociali, concentrando a questo fine fondi nazionali, regionali e comunitari;
- accelerazione di investimenti pubblici tramite la velocizzazione procedurale-amministrativa e l'utilizzo di strumenti di project financing;
- ulteriori interventi per sostenere l'occupazione e rilanciare gli investimenti delle imprese.

Un contributo significativo al Piano Europeo di rilancio economico è venuto, anche, dagli interventi promossi direttamente dalle Regioni⁹⁴, sia mobilitando risorse proprie, nazionali trasferite e strumenti ordinari, sia attivando quelle misure dei programmi cofinanziati che sebbene orientati a

⁹³ Fonte Programma Nazionale di Riforma dell'Italia 2008-2010 - Stato di attuazione al 2009 e risposta alla crisi economica.

⁹⁴ Il contributo dei Programmi cofinanziati dal FESR all'azione di contrasto alla crisi è stato oggetto di una specifica ricognizione, effettuata d'intesa con la Commissione europea in occasione della riunione del 20 marzo 2009 e di un successivo aggiornamento in sede di Incontri annuali (19-20 ottobre 2009) ulteriormente sviluppato il questo rapporto. I dati analizzati in questo paragrafo sono di fonte regionale e provengono dalle risposte fornite alla Commissione europea. Per quanto riguarda i Programmi FSE il principale riferimento è l'Accordo Stato-Regioni sulle misure di sostegno al reddito e alle competenze del 12 febbraio 2009.

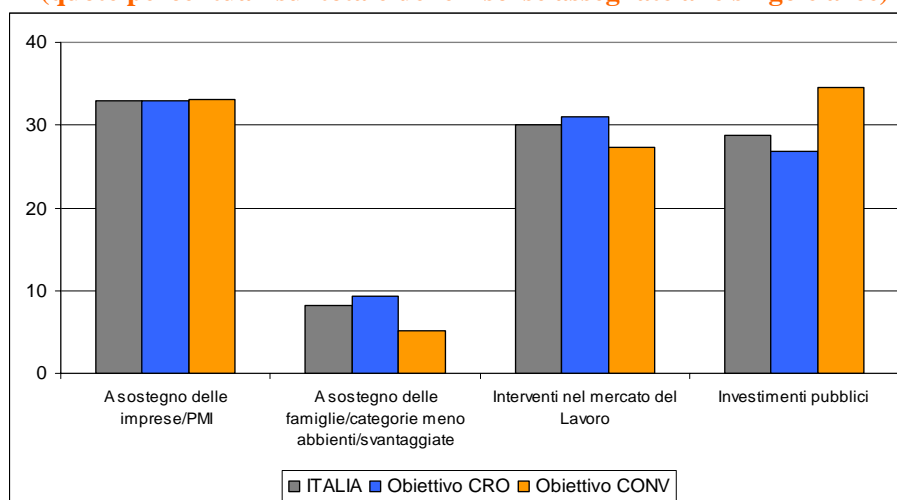
obiettivi di medio lungo periodo, coerenti con le finalità strutturali di questa politica, possono utilmente contribuire all'azione di contrasto alla crisi⁹⁵.

Si valuta - seppure con la cautela necessaria - che il volume complessivo delle risorse mobilitate dalle Regioni per queste finalità ammonti a poco più di 15 miliardi di euro per il biennio 2009-2010, di cui di 4,5 miliardi indirizzati a investimenti pubblici con finalità strutturale a maggiore valenza anticiclica. Questa stima non tiene conto degli ulteriori finanziamenti aggiuntivi, a valere sui Programmi attuativi Regionali alimentati dal Fondo aree sottoutilizzate, secondo le disponibilità finanziarie ridefinite e deliberate dal CIPE nel 2009.

L'intervento delle Regioni è stato rivolto:

- per il 33 per cento ad interventi a sostegno delle imprese, per contrastarne i fenomeni di razionamento del credito e sostenerne il riposizionamento competitivo (cfr. riquadro A);
- per il 30 per cento al mercato del lavoro, per il sostegno al reddito e alle competenze dei lavoratori colpiti dalla crisi, anche in attuazione dell'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 (cfr. riquadro C);
- per il 29 per cento agli investimenti pubblici in particolare, ma non solo, nel campo dell'edilizia, maggiormente in grado di stimolare la domanda e sostenere l'occupazione (cfr. riquadro B);
- l'8 per cento al sostegno delle famiglie e delle categorie svantaggiate. (cfr. riquadro D).

**Figura 14 - Interventi a sostegno della crisi per gli anni 2009-10
(quote percentuali sul totale delle risorse assegnate alle singole aree)**



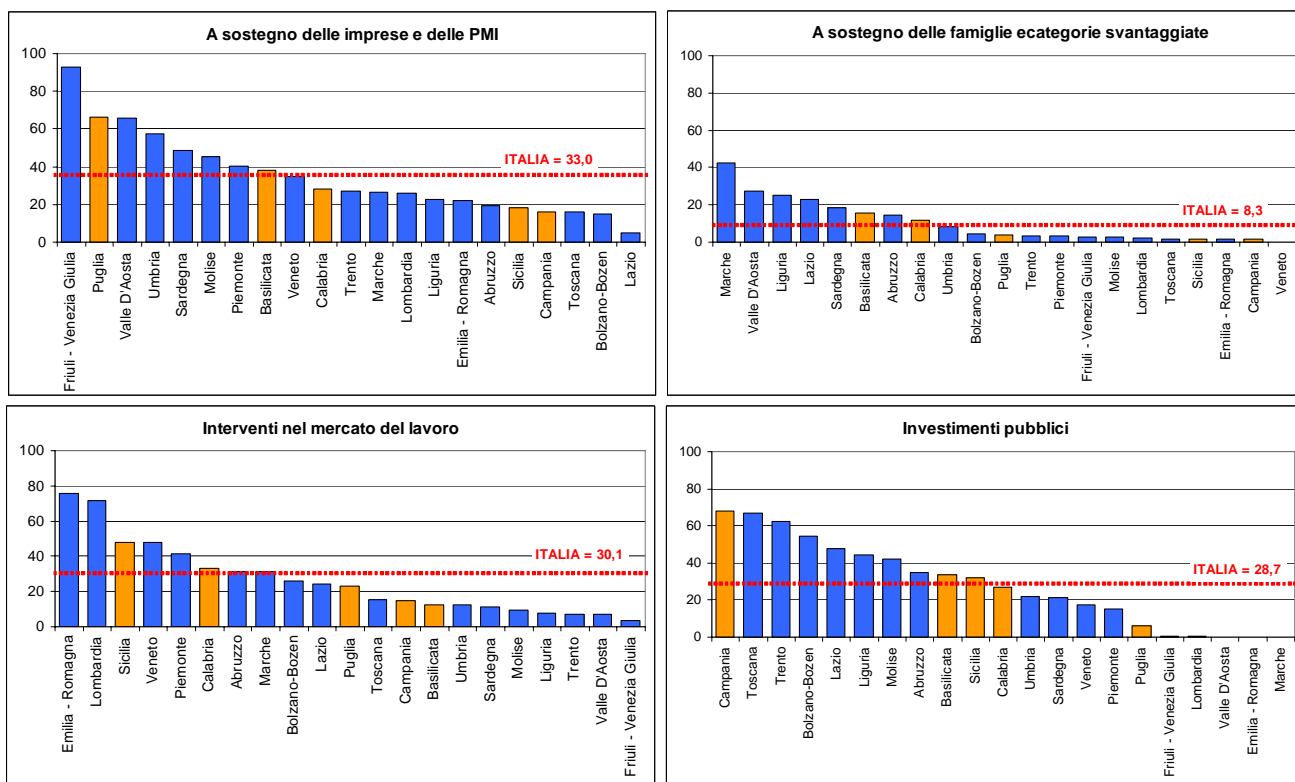
Fonte – Elaborazioni DPS su dati forniti dalle Regioni

Le regioni dell'Obiettivo Competitività, in ragione dell'addensamento nei loro territori della maggior parte delle unità produttive e dell'occupazione del Paese, hanno privilegiato interventi a sostegno delle imprese e a tutela del lavoro.

Quelle dell'Obiettivo Convergenza, invece, hanno privilegiato oltre che gli interventi in investimenti pubblici, utilizzati in funzione anticiclica, anche quelli a sostegno delle famiglie e del mercato lavoro a dimostrazione di un maggiore fabbisogno sociale (cfr. Fig. 15).

**Figura 15 - Tipologie di intervento per Regione anni 2009-10
(quote percentuali sul totale delle risorse assegnate a ciascuna regione)**

⁹⁵ Solo in pochi casi, peraltro riguardante il solo FESR (Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Marche, Molise, Basilicata e Campania) si è dovuto ricorrere a modifiche dei Programmi, comunque limitate, per migliorarne la capacità di contrasto alla crisi.



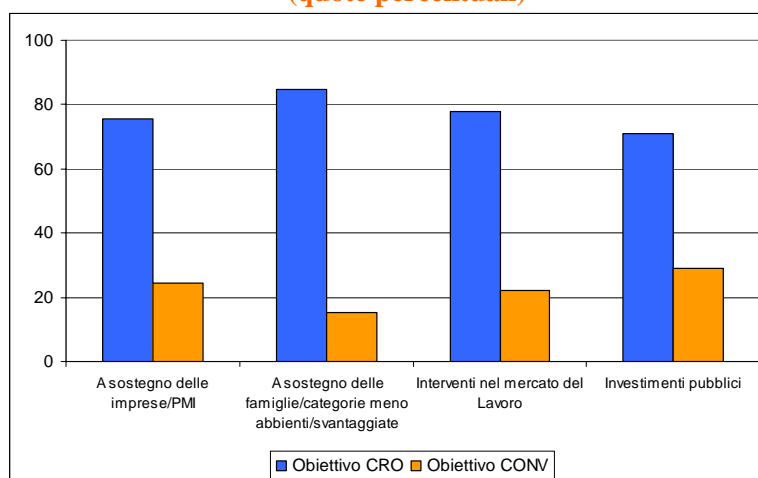
N.B.: in arancione sono rappresentate le Regioni Convergenza, in blu le restanti Regioni obiettivo Competitività regionale e Occupazione (CRO).

Fonte – Elaborazioni DPS su dati forniti dalle Regioni

Rispetto al complesso delle risorse destinate al mercato del lavoro circa 4,7 miliardi di euro, il 78 per cento, è stato programmato nell'area dell'Obiettivo Competitività e il 22 per cento nell'area Obiettivo Convergenza.

Analoga dinamica riguardano le iniziative a sostegno delle imprese, che a fronte di un ammontare di risorse, pari ad euro 5,1 miliardi, il 75,7 per cento è fissato per l'area dell'Obiettivo Competitività e il 24,3 per quella della Convergenza (cfr. Fig. 16).

Figura 16 – Tipologie di intervento a sostegno della crisi in Italia e nelle due aree Obiettivo (quote percentuali)

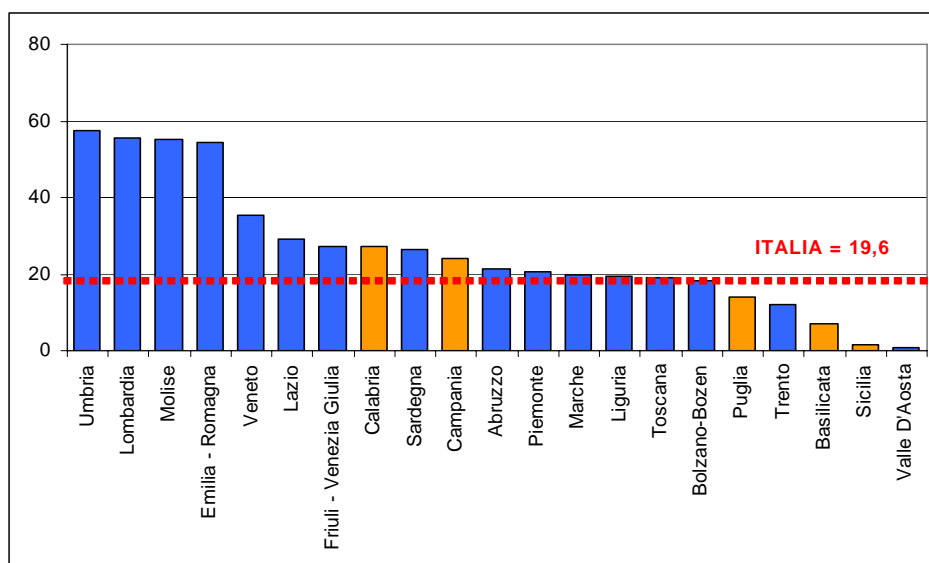


Fonte: elaborazioni DPS su dati forniti dalle Regioni

All'attuazione di tali politiche concorrono risorse derivanti da diverse fonti di finanziamento: risorse regionali proprie, fondi strutturali (FESR, FSE) e risorse nazionali trasferite⁹⁶. Dei complessivi 15 miliardi circa 4 miliardi sono a valere sulle risorse previste dai Programmi operativi regionali.

Nell'ambito della dotazione complessiva dei programmi cofinanziati, gli interventi finanziati dal FESR, che pur orientati a finalità strutturali di medio e lungo periodo risultano contribuire maggiormente all'azione di contrasto alla crisi, rappresentano il 19,1 per cento delle risorse totali dei programmi stessi. (cfr. Figura 17).

Figura 17 - Interventi programmati nei POR utilizzati in funzione anticrisi: quota percentuale sul totale delle risorse



N.B.: in arancione sono rappresentate le Regioni Convergenza, in blu le restanti Regioni obiettivo Competitività regionale e occupazione (CRO).

Fonte – Elaborazioni DPS su dati forniti dalle Regioni

RIQUADRO C – Misure temporanee di Aiuti di Stato

Sulla base della comunicazione della Commissione Europea “Quadro di riferimento temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’accesso al finanziamento nell’attuale situazione di crisi finanziaria ed economica” del 17 dicembre 2008,⁹⁷ il 3 giugno 2009 è stato adottato il DPCM che detta le modalità e i criteri nel rispetto dei quali possono essere concessi, nel periodo 2009 e 2010, le misure di aiuto temporanee previste dalla Comunicazione. Il DPCM rappresenta la base giuridica unica di riferimento (provvedimento quadro) per l’adozione, da parte di tutte le Amministrazioni pubbliche, di autonomi regimi di aiuti di Stato, senza necessità di ulteriori notifiche.

A seguito della procedura di notifica, l’Italia ha ottenuto dalla Commissione europea le autorizzazioni ai seguenti regimi di aiuti di Stato temporanei :

- N. 279/2009 (Misure relative al capitale di rischio- Adeguamento di regimi esistenti);
- N. 248/2009 (Aiuti di importo limitato);
- N. 266/2008 (Aiuti concessi sotto forma di garanzie);
- N. 268/2009 (Aiuti sotto forma di tasso d’interesse agevolato);
- N.542/2009 (Aiuti per la produzione di prodotti verdi).

⁹⁶ Le fonti di finanziamento sono desunte dalle medesime risposte fornite dalle Regioni alla Commissione europea. Non è possibile distinguere la quota FAS all’interno delle risorse nazionali trasferite.

⁹⁷ Modificata il 25 febbraio 2009 e pubblicata, nella versione consolidata, in GUUE C/83/01 del 07/04/2009.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha infine divulgato, in data 9 giugno 2009 apposite Linee guida per la corretta applicazione di tutte le disposizioni contenute negli atti comunitari e nel DPCM.

Sulla base dell'interlocuzione promossa dalle Autorità Italiane con la Commissione europea per verificare la cofinanziabilità delle misure di aiuto temporanee previste dal "Quadro", la stessa Commissione ha specificato i casi, le modalità e le condizioni alle quali il FESR può cofinanziare tali misure temporanee. In sintesi, coerentemente con la finalità di politica regionale la partecipazione del FESR è consentita solo per misure di aiuto che, salvaguardando le attività e gli obiettivi fissati nella relativa priorità del Programma operativo, siano finalizzate, comunque, allo sviluppo e/o all'espansione delle attività produttive ed economiche delle imprese.

RIQUADRO D - Interventi di sostegno al reddito e alle competenze - Accordo Governo, Regioni e Province Autonome del 12 febbraio 2009

Il Governo, le Regioni e le Province Autonome, hanno stipulato, un Accordo quadro finalizzato alla tutela attiva dell'occupazione, per l'attuazione di interventi di politica attiva e di sostegno al reddito incentrati sugli individui, integrando risorse nazionali e comunitarie. Alla realizzazione del conseguente "Programma di interventi di sostegno al reddito ed alle competenze per i lavoratori colpiti dalla crisi economica", concorrono risorse ordinarie e aggiuntive nazionali (Fondo per l'occupazione e Fondo Aree Sottoutilizzate, circa 6 miliardi di euro), e risorse dei Programmi Operativi Regionali FSE (circa 2 miliardi di euro).

Il Programma di interventi si inserisce ed è coerente con il quadro giuridico comunitario e nazionale esistente⁹⁸. I destinatari delle azioni sono:

- a) lavoratori sospesi, cioè a rischio di espulsione dai processi produttivi ma ancora in costanza di rapporto di lavoro, per i quali i percorsi previsti sono prioritariamente volti alla riqualificazione/aggiornamento delle competenze coerenti con i fabbisogni professionali prodotti dall'evoluzione del profilo aziendale;*
- b) lavoratori già espulsi dai processi produttivi, per i quali i percorsi previsti sono tesi alla ricollocazione del lavoratore, attraverso azioni di miglioramento/adeguamento delle competenze.*

Le attività previste costituiscono un insieme integrato di misure di politica attiva quali, a titolo esemplificativo: orientamento, tirocinio, stage, qualificazione, riqualificazione, bilancio delle competenze, valutazione e validazione delle competenze, tutoraggio, counselling, servizi di conciliazione, ecc. Le misure di politica attiva sono accompagnate dall'erogazione di un'indennità a favore del lavoratore. Il Programma di interventi, la cui attuazione è focalizzata sul biennio 2009-2013, presenta i seguenti elementi caratterizzanti che rappresentano il suo valore aggiunto:

- è complementare al Programma di interventi, a carico delle risorse nazionali, in materia di ammortizzatori sociali in deroga;*
- è focalizzato sulla persona, i lavoratori sono infatti nominativamente individuati ed indirizzati in percorsi personalizzati di attivazione/riattivazione una volta intercettati dai servizi competenti (servizi per l'impiego, agenzie del lavoro, ecc.);*
- la persona riceve servizi e supporti attraverso l'erogazione di un "titolo" individuale come la dote o il voucher o anche attraverso l'erogazione di percorsi formativi tradizionali, offerta a catalogo, ecc.;*
- prevede un ruolo centrale dei servizi per il lavoro;*
- richiede una forte cooperazione tra i diversi livelli di governo;*

⁹⁸ Regolamento FSE (1081/2006) . Le azioni previste trovano collocazione negli Assi "Adattabilità" e "Occupazione" e ove possibile, "Inclusione sociale" . Quadro Strategico Nazionale: Priorità 1 e 7

- *mobilità potenzialmente un rilevante ammontare finanziario.*

A livello di sistema, con i PON FSE a titolarità del Ministero del Lavoro ha preso avvio il Programma triennale “Azione di sistema Welfare to Work per le politiche di reimpiego”, che fornisce alle Regioni e alle Province autonome il supporto alla gestione della crisi congiunturale, con un intervento strutturale di welfare to work, basato su misure di carattere integrato, volte a tutelare l’occupazione, con particolare attenzione ai soggetti più deboli, maggiormente esposti alle ricadute della crisi, attraverso, prioritariamente, il potenziamento dei servizi a supporto dei lavoratori in difficoltà, e più incisive politiche del lavoro e di gestione dei servizi per il lavoro da parte delle istituzioni deputate.

Nell’ambito di tale azione sono in corso di realizzazione interventi che stanno operando:

- *per estendere le azioni di politica attiva ad un numero più significativo di lavoratori;*
- *per implementare modalità più strutturate di governance delle politiche del lavoro;*
- *per sostenere il potenziamento e la qualificazione di tutti i servizi per il lavoro;*
- *per supportare la gestione delle crisi aziendali ed il monitoraggio degli ammortizzatori sociali in deroga.*

D. ESEMPI E BUONE PRATICHE

10 Casi di best practice

In questa sezione vengono presentati alcuni esempi di buone pratiche con riferimento sia all’attuale ciclo di programmazione, sia a quello precedente 2000-2006.

Sono stati selezionati progetti riconducibili sia alle Regioni dell’area Convergenza che a quelle della Competitività. Il pacchetto, che si compone di tredici schede, di cui otto Mezzogiorno e cinque Centro Nord, è rappresentativo di sette settori: beni culturali, innovazione amministrativa, trasporti, ricerca, sicurezza, città ed istruzione. La varietà delle esperienze presentate è dimostrazione non solo della ricchezza e diversità delle scelte progettuali effettuate e rese possibili grazie all’intervento dei fondi strutturali, bensì anche della differente natura degli interventi posti in essere.

Fermo restando che i progetti attinenti all’attuale ciclo di programmazione sono ancora in fase di avvio, e pertanto non possono essere valutati in base ai risultati raggiunti, si ritiene che gli stessi rappresentano esempi significativi di positivi processi di programmazione, valutazione, selezione e di governance.

Le pratiche, riportate per esteso in allegato, sono relative a ciascuno dei quattro pilastri chiave indicati dalla linee guida (COCOF 09-0018-00).

1. Rendere l’Europa e le sue regioni dei luoghi più attraente per il lavoro e gli investimenti:

SISTEMA AEROPORTUALE MERIDIONALE, PON Trasporti, Por Calabria, Por Puglia, Por Sicilia, 2000-06	
Sistema metropolitano Campano, 1994-99; 2000-06; 2007-13	
Riutilizzo Beni Confiscati, Mezzogiorno, 2000-06	

2. Sviluppare la conoscenza e l’innovazione per la crescita:

Basilicata Innovazione, 2007-13	TECNOPOLI, Emilia Romagna, 2007-13
---------------------------------	------------------------------------

Sardegna DIGITAL LIBRARY, Sardegna, 2000-06	BIOPARK INDUSTRIALE, Piemonte, 2000-06
L'esperienza del PON Scuola per lo sviluppo 2000-2006 e dei PON Ambienti per l'apprendimento e Competenze per lo sviluppo 2007-2013. Focus: primi risultati di azioni innovative in Calabria finalizzate all'accrescimento delle competenze degli studenti, MIUR, Regione Calabria, 2000-06 e 2007-13	

3. Maggiori e migliori posti di lavoro:

	VALORIZZAZIONE E RECUPERO DEGLI ANTICHI MESTIERI, Liguria, 2000-06 e 2007-13
--	--

4. La dimensione territoriale della politica di coesione:

MUSEO MADRE, Campania 2000-06	PIUSS, Toscana, 2007-13
	VENARIA REALE, Piemonte, 2000-06 e 2007-13

Oltre ai casi sopra citati, si riporta la buona pratica di *capacity building* per attuare la Priorità 2 "Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività" del QSN (cfr. scheda in allegato).

E. CONCLUSIONI

Il Rapporto conferma l'attualità della strategia definita dal Quadro anche sulla base dell'analisi relativa ai primi tre anni del ciclo 2007 – 2013, dei progressi registrati nella sua attuazione, dei primi risultati conseguiti.

L'analisi conferma in particolare che in una fase fortemente segnata dall'aggravamento del contesto macroeconomico e finanziario, il ruolo e il contributo della politica regionale risultano particolarmente rilevanti per:

- contrastare la debolezza strutturale dell'economia italiana rispetto ai principali paesi industrializzati, europei e non, determinata sia dall'inadeguatezza di alcuni importanti fattori produttivi (innovazione tecnologica, competenze umane, concorrenzialità dei servizi, dotazione infrastrutturale) sia dalla persistenza di forti vincoli di bilancio a causa della dimensione del debito pubblico;
- ristabilire condizioni di sviluppo per le regioni meridionali, in particolare per quelle dell'Obiettivo Convergenza, che, nell'attuale fase economica continuano a risentire della maggiore fragilità del loro tessuto produttivo e della debolezza della domanda per consumi, rilanciando, al contempo, le prospettive delle aree più avanzate del Paese, anch'esse segnate da un visibile arretramento;
- utilizzare anche in chiave anticiclica le opportunità offerte dai Programmi.

La strategia e l'attuazione del Quadro, analizzate nel Rapporto anche per singole Priorità, Programmi, e temi prioritari, mirano infatti a conseguire obiettivi di carattere strutturale, resi, se possibile, ancora più cogenti, dalla necessità di contrastare le conseguenze di medio lungo periodo

della crisi internazionale sull'economia del Paese e in particolare delle sue aree in condizioni di maggiore difficoltà:

- creando un clima più attraente per le imprese e le persone con un volume significativo di investimenti destinato al rafforzamento delle infrastrutture e servizi di trasporto, al miglioramento dei servizi ambientali (acqua, rifiuti, difesa del suolo) e allo sviluppo delle energie rinnovabili e dell'efficienza e del risparmio energetico;
- promuovendo la conoscenza e l'innovazione, con interventi finalizzati al miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione, al rafforzamento delle competenze dei giovani, soprattutto nel Mezzogiorno, e allo sviluppo della ricerca e innovazione da parte delle imprese, in collaborazione con università e centri di ricerca, anche tramite il sostegno al trasferimento tecnologico; alla diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione;
- rafforzando la qualità del capitale umano, con l'obiettivo di realizzare un sistema integrato di formazione e lavoro efficiente e qualitativamente adeguato, contrastando gli effetti della crisi sul mercato del lavoro e sostenendo la coesione sociale.

Al tempo stesso il Rapporto evidenzia come, pur continuando a perseguire queste finalità di carattere strutturale, l'attuazione della strategia del Quadro sia stata in grado di dare un contributo apprezzabile alle misure urgenti di contrasto immediato di alcune delle più rilevanti conseguenze della crisi economica internazionale.

Pur in questa situazione di maggiore difficoltà il Rapporto indica che, dal punto di vista dell'avanzamento finanziario e della predisposizione delle azioni e degli strumenti necessari alla piena operatività del Quadro, i risultati sono apprezzabili. In sintesi dal Rapporto emerge che:

- al 30 settembre 2009 si registrava un livello di attivazione complessiva del Quadro pari al 38 per cento delle risorse programmate, significativamente superiore (41 per cento) nel caso dei Programmi FESR, rispetto ai Programmi FSE (28 per cento);
- alla stessa data si evidenziavano differenze anche sensibili nel livello di attivazione fra le diverse Priorità con punte pari al 71 per cento per la Priorità 6 "*Reti e collegamenti per la mobilità*" e al 50 per cento per quella *Competitività e attrattività dei sistemi urbani*" e poco meno del 40 per cento per la Priorità 2 "*Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione*". Le Priorità con minore livello di avanzamento, in particolare nell'Obiettivo *Convergenza*, (tra il 23 ed il 26 per cento di attivazione) sono la 3 "*Energia e ambiente*", la 4 "*Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita*" e la 5 "*Valorizzazione delle risorse naturali e culturali*", sulle quali deve quindi focalizzarsi un deciso impegno nei prossimi mesi. Anche l'attivazione dei Programmi Operativi, si presentava molto differenziata: per taluni di essi corrispondeva alla quasi totalità delle risorse programmate, o a livelli comunque molto rilevanti; per altri risultava molto modesta, a testimonianza di persistenti difficoltà nella fase di avvio. L'analisi degli interventi attivati sui singoli temi prioritari conferma comunque il forte orientamento sulle priorità della strategia di Lisbona;
- l'accelerazione della spesa a valere sui Programmi operativi al 31 dicembre 2009, grazie al fortissimo recupero registrato a fine anno, ha consentito la integrale certificazione dell'importo in scadenza⁹⁹: complessivamente 3,4 miliardi di euro, 2,2 per l'obiettivo *Convergenza*, 1,2 per l'obiettivo *Competitività*, in alcuni casi, superando anzi, in alcuni casi in misura anche significativa, la soglia per evitare il disimpegno automatico delle risorse, con la sola eccezione del POR FSE Sicilia. Il venir meno, all'ultimo momento, delle

⁹⁹ Non si considerano i Programmi FESR e FSE della Regione Abruzzo per i quali, in conseguenza del sisma del 2009, ricorrono le cause di forza maggiore espressamente previste dai regolamenti comunitari. Nel complesso le spese certificate ammontano a poco più di 4 miliardi di euro.

condizioni per la piena rendicontabilità degli interventi in corso, per una controversa interpretazione delle possibilità offerte dal Programma, comporta un disimpegno pari a poco meno di 55 milioni di euro di risorse comunitarie;

- vi sono segnali rilevanti di maggiore concentrazione delle risorse e degli sforzi verso obiettivi e risultati individuati e definiti: oltre che l'agire innovativo del "meccanismo degli obiettivi di servizio" nelle Regioni del Mezzogiorno, tale tendenza ad una maggiore concentrazione appare avvalorata anche dalla rilevanza assunta dall'impegno per la realizzazione di "Grandi Progetti". Si tratta in molti casi di progetti che superano ampiamente la soglia minima fissata dai regolamenti e che sono sostenuti da fonti di finanziamento ulteriori oltre a quelle della programmazione comunitaria.

Non vanno tuttavia sottovalutate le difficoltà e anche i rischi che occorre ancora superare per rafforzare e rendere più efficaci le prossime fasi di attuazione. Da questo punto di vista permane assolutamente indispensabile uno sforzo ulteriore per creare condizioni istituzionali, tecniche, organizzative adeguate.

Per questo il Rapporto indica che nel corso dei prossimi anni sarà dedicata un'attenzione specifica a:

- rafforzare le capacità tecniche e di attuazione delle Amministrazioni responsabili per garantire l'efficacia di un impegno finanziario di investimento così rilevante;
- migliorare la interazione e cooperazione fra i soggetti locali e tra questi e i soggetti nazionali dotati di competenze e conoscenze non disponibili sui singoli territori; l'offerta integrata di beni e servizi pubblici e la costruzione di capitale sociale contribuiscono allo sviluppo dei territori in ritardo attraverso l'interazione fra un'azione di policy esogena rispetto al territorio e il ruolo degli agenti locali in quanto depositari delle informazioni e della conoscenza necessarie per il dispiegarsi della politica di sviluppo;
- ricercare soluzioni idonee a realizzare un'effettiva integrazione e complementarità fra interventi delle politiche ordinarie e la politica regionale;
- rafforzare l'orientamento ai risultati della programmazione, valorizzando pienamente l'esperienza avviata dal meccanismo premiale degli Obiettivi di servizio;
- cogliere le opportunità di un miglioramento del contesto macroeconomico anche per ripristinare le condizioni favorevoli ad una massimizzazione dell'impegno finanziario delle Regioni dell'obiettivo Convergenza.